MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS,
SERVICIOS Y VIVIENDA

RESOLUCIÓN MINISTERIAL RJ Nº 092

La Paz, 31 AGO 2026

VISTOS: El Recurso Jerárquico interpuesto por Nelson Ortega Yapura, contra la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC.

CONSIDERANDO: Que el Recurso Jerárquico de referencia tuvo origen en los siguientes antecedentes:

1. Que por Memorándum DGAC/DAF/UTGH/MEM-0702/25, de 11 de diciembre de 2025, se dispuso prescindir de los servicios de NELSON ORTEGA YAPURA como SECRETARIA DE DIRECCIÓN EJECUTIVA, con ITEM 3, considerando como último día de relación laboral el 12 de diciembre de 2025.

2. Que el Informe DGAC/DAF/UGTH/INF-0022/26 DGAC/03158/2026, de 12 de febrero de 2026, emitido por el Profesional en Remuneraciones de la Dirección Administrativa Financiera sobre el pago de vacaciones no utilizadas a ex servidores públicos, detalla en el punto 25 de los datos correspondientes al acápite del Análisis del Informe señalado, el desglose de los días de vacación que corresponden al señor Nelson Ortega Yapura; así como el monto del pago que corresponde a los días calculados.

3. Que mediante nota recibida el 20 de febrero de 2026 en la Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC, NELSON ORTEGA YAPURA solicitó el pago de vacaciones del periodo comprendido del 07 de agosto de 2023 al 07 de agosto de 2024.

4. Que mediante nota DGAC/DAF/UGTH/NE-0033/26 de 26 de marzo de 2026, la DGAC rechazó la solicitud de pago en virtud a que corresponde a una tercera gestión de vacaciones no utilizadas.

5. Que a través de nota de 20 de abril de 2026, Nelson Ortega Yapura interpuso Recurso de Revocatoria en contra de la Nota Externa DGAC/DAF/UGTH/NE-0033/26 de 26 de marzo de 2026.

6. Que la Dirección General de Aeronáutica Civil-DGAC, a través de la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, resolvió: "(…)*ÚNICO.- RECHAZAR el Recurso de Revocatoria interpuesto por el' señor Nelson Ortega Yapura contra las notas externas* Nota *Externa DGAC/DAF/UGTH/NE-0033/26 E-01543/2026, de 26 de marzo de 2026, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC; en consecuencia se CONFIRMA EN TODAS SUS PARTES la nota recurrida en Revocatoria, conforme al análisis expuesto en la presente Resolución".*

7. Que mediante memorial presentado en fecha 08 de junio de 2026, Nelson Ortega Yapura interpuso Recurso Jerárquico en contra de la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026.

8. Que la DGAC a través de Nota DGAC/DJ/UGJ/NE-0292/26 de 10 de junio de 2026, remitió a este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda el Recurso Jerárquico interpuesto por Nelson Ortega Yapura en contra de la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, recibido el 12 de junio de 2026.

CONSIDERANDO:

Que, los argumentos expuestos en memorial de Recurso Jerárquico, se exponen de la siguiente manera:

A. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y CONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DE

REVOCATORIA Nº 194/2026 DE 15 DE MAYO DE 2026.

El Artículo 16 de la Ley Nº 2341 de Procedimiento Administrativo, dispone entre otros derechos, a formular peticiones ante la Administración Pública y a obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen.

Por su parte, el Artículo 28 de la citada Ley, determina como elemento esencial del acto administrativo, entre otros, el FUNDAMENTO; es decir, que sea fundamentado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto. Al respecto. el Tribunal Constitucional Plurinacional, ha emitido la SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0074/2024-53 de 10 de abril de 2024, Sobre: la fundamentación, motivación y congruencia como elementos del debido proceso.

En el presente caso, la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, carece de fundamento y de congruencia, la cual pretende simplemente suplir la falta de fundamentación de las notas externas que fueron objeto del recurso de revocatoria, olvidándose por completo que la fundamentación y motivación son requisitos de validez esenciales de los actos administrativos; por lo que, las deficiencias de fondo no pueden ser subsanadas de manera posterior mediante otro acto.

En consecuencia, la Resolución objeto de este recurso, al omitir una debida fundamentación y motivación lesiona directamente el derecho al debido proceso. En consecuencia, si una autoridad comete este error y luego intenta remediarlo en otro acto (como en el presente caso) el acto original sigue siendo considerado arbitrario y carente de validez jurídica.

En resumen, es necesario, que exista adecuación y coherencia entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto sé configuren las hipótesis normativas.

En el presente caso, la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, en el primer CONSIDERANDO, realiza una exposición de antecedentes, en el segundo y tercer CONSIDERANDO realiza una simple transcripción de normativa, hecho que se repite a lo largo de dicha Resolución, sin fundamentar de qué forma esa normativa es aplicable al caso concreto, introduciendo además la transcripción de las conclusiones del Informe OGAC/DJ/UAJ/INF-0032/26 DGAC/00683/2026 de 22 de enero de 2026, desconociéndose por completo cual es el análisis realizado en ese informe para arribar a esas conclusiones.

Asimismo, la resolución objeto de este recurso señala conceptos errados de manera subjetiva, como ser: vacación adquirida. vacación ganada, vacación acumulada, gestión, entre otros.

Con referencia al a expresión de agravio contenida en el inciso B. FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR EJECUTIVO EN SUPLENCIA, del recurso de revocatoria, la resolución que resolvió el mismo, nuevamente realiza una simple transcripción de normativa sin que exista una explicación al respecto que motive el rechazo de ese argumento.

En consecuencia, tal como se demostró líneas arriba, la resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, carece de fundamentación, motivación y congruencia que respalde su decisión, hecho que indefectiblemente vulnera el debido proceso.

B. INCORPORACIÓN DE NUEVOS ELEMENTOS EN LA RESOLUCIÓN DE REVOCATORIA N° 194/2026 DE 15 DE MAYO DE 2026 QUE VULNERA EL DERECHO A LA DEFENSA Y EL DEBIDO PROCESO.

La introducción de nuevos elementos o hechos en una resolución de revocatoria ya sea en vía administrativa o jurisdiccional que no fueron debatidos previamente vulnera el derecho a la defensa y el principio de congruencia.

Si una autoridad, al resolver un recurso de revocatoria, introduce nuevos elementos fácticos o jurídicos, causa indefensión porque la parte afectada ya no tiene una vía o instancia para refutar esos nuevos argumentos antes de que la decisión cause estado, tampoco se puede sorprender

a las partes con fundamentos fácticos o jurídicos sorpresivos no discutidos en el trámite inicial o en el recurso mismo. Si una resolución de revocatoria vulnera el derecho a la defensa e introduce elementos sorpresivos de manera incongruente, corresponde anular dicha resolución para que la autoridad emita un nuevo fallo respetando los límites de la impugnación y el debido proceso.

En el presente caso, la Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026 introdujo aspectos que no fueron mencionados en las notas externas que fueron objeto del recurso de revocatoria planteado por mi parte, vulnerando flagrantemente mi derecho a la defensa. consagrado en la Constitución Política del Estado, vulnerando nuevamente el debido proceso.

Esos nuevos argumentos es menester transcribirlos, a efectos que el superior en grado a momento de resolver el presente recurso tome en cuenta el exceso.

> Ahora bien, aclarado todo esto, se debe señalar que el término "gestión", para efectos de acumulación no se refiere exclusivamente a un año cerrado de 12 meses, sino al período de cómputo anual en el que se adquieren derechos. Al señalar la norma que no se pueden acumular más de "dos gestiones de vacaciones", se refiere a que el servidor no puede tener expectativas económicas sobre un tercer periodo cronológico. Si el servidor ya tiene una gestión cerrada pendiente (12 meses) y está cursando una segunda (donde ya generó duodécimas), el total de su derecho acumulado abarca dos periodos de tiempo distintos, vale decir (2) dos gestiones.
> Permitir el pago de 2 gestiones cerradas más duodécimas implicaría reconocer derechos sobre tres períodos anuales distintos, lo cual vulneraría el espíritu del Artículo 23 del Decreto Supremo Nº 25749 (...)
> Por otra parte, a diferencia del sector privado, el servidor público se rige por el Principio de Legalidad y la disponibilidad presupuestaria. Las vacaciones del sector público tienen como fin principal el reemplazo de energías (descanso físico) y no el beneficio económico. La acumulación es una excepción y, como tal, debe interpretarse de manera restrictiva.
> La programación de vacaciones es obligatoria y anual. Si el servidor permitió que se junte una gestión anterior con la actual (duodécimas), ya ha alcanzado el límite máximo de "permanencia de derecho" que la administración puede tolerar sin que prescriba el beneficio, si este no solicitó su descanso en la gestión anterior, operó una negligencia de su parte. La institución solo está obligada a reconocer el "periodo anterior inmediato" y el "periodo vigente (duodécimas)': vale decir Dos gestiones en mora. Cualquier otra gestión previa a estas dos ya habría prescrito por mandato de la Ley Nº 2027 (...).
> Considerando que el Articulo 23 del Reglamento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público prohíbe la acumulación de vacaciones por más de dos gestiones, esta unidad legal interpreta que dicho límite constituye un techo temporal absoluto. En ese sentido, al existir una gestión cerrada pendiente de goce y encontrándose el servidor en el transcurso de una nueva etapa de generación de duodécimas, la sumatoria de ambas representa la ocupación de dos espacios cronológicos de beneficios. Por tanto, proceder al pago de una tercera fracción vulneraria la prohibición de acumulación, pudiendo generar responsabilidad por pagos indebidos ante la Contraloría General del Estado.
>
> Con referencia al punto C. VULNERACIÓN AL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO Y ARTICULO 23 DEL DECRETO SUPREMO Nº 25749 es necesario mencionar la disposición establecida en el Parágrafo IV del Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, señalada por el recurrente, otorga preferencia y la calidad de inembargables e imprescriptibles a las acreencias sobre salarios, sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad, y no es que torna imprescriptible a las vacaciones no utilizadas como parte de los derechos laborales, pues doctrinalmente en materia laboral se entiende que las vacaciones son un derecho al descanso adquirido con el paso del tiempo, luego del cumplimiento de cada año de trabajo con lo que se consolidan los periodos de vacación, en ese entendido, al uso o ejercicio de este derecho, en el ámbito público es de responsabilidad compartida entre la entidad y el servidor público (...)"

Todos estos aspectos antes transcritos reitero son novedosos, los cuales no fueron mencionados en las notas externas que fueron objeto del recurso de revocatoria lo cual vulneró el derecho a la defensa.

C. VULNERACIÓN AL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y ARTÍCULO 23 DEL DECRETO SUPREMO Nº 25749 POR EL NO PAGO DE MIS VACACIONES DE LA GESTIÓN DEL 07 de agosto de 2023 al 07 de agosto de 2024.

Sobre los derechos laborales, cita el artículo 48 de la Constitución Política del Estado.

Entonces, la Constitución Política del Estado en su Artículo 48 reconoce de forma expresa la calidad de imprescriptibilidad de los derechos laborales.

Asimismo, los Parágrafos I y II del Artículo 48 de la Constitución Política del Estado determinan que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio; y que las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral.

Pese que la Constitución Política del Estado, prevé que los derechos laborales son imprescriptibles, citando el Artículo 23 del Decreto Supremo N° 25749, sobre: el Régimen de vacaciones.

El Parágrafo I del Artículo 49 de la Ley N° 2027 dispone que los servidores públicos, tendrán derecho a una vacación anual, en relación a su antigüedad.

Que la Disposición Adicional Segunda de la Ley Nº 233, de 13 de abril de 2012, previsto en el inciso g) del Parágrafo I del Anexo de la Ley Nº 2042, de 21 de diciembre de 1999, de Administración Presupuestaria, incorporado por la Disposición Final Segunda de la Ley Nº 1613, del Presupuesto General del Estado Gestión 2025 publicada el 1 de enero de 2025, modifica el Parágrafo I del Artículo 12 de la Ley N° 211, de 23 de diciembre de 2011, estableciendo que, el uso de vacaciones de los servidores públicos contemplados en el régimen de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, no podrá acumularse por más de dos gestiones consecutivas; excepcionalmente, la compensación económica de la vacación procederá en los casos de fallecimiento del servidor público a favor de sus herederos, por motivos de extinción de la entidad, por destitución del funcionario o renuncia al cargo, y cuando exista fallo judicial o sentencia ejecutoriada.

El Artículo 22 del Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público, aprobado por Decreto Supremo Nº 25749, de 20 de abril de 2000, dispone que la vacación o descanso anual constituye un derecho irrenunciable y de uso obligatorio a favor de todos los servidores públicos, cuya finalidad es garantizar la conservación de la salud física y mental del funcionario como requisito indispensable para lograr eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones de acuerdo a su antigüedad y a la escala establecida en el Artículo 49 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público.

Los incisos e) y h) del Artículo 4 de la Ley Nº 2341 de Procedimiento Administrativo, disponen entre otros principios el de sometimiento pleno a la ley y el de jerarquía normativa. El primero en sentido que la Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso; y, el segundo en sentido que la actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes.

Tal como lo manifesté anteriormente, en fecha 13 de febrero de 2026 depositaron a mi cuenta del Banco Unión S.A., el monto de Bs7650 por el tiempo de 27 días de vacaciones; es decir, por la gestión del 07 de agosto de 2024 al 07 de agosto de 2025 y por las duodécimas de vacación desde el 07 de agosto de 2025 al 12 de diciembre de 2025, habiéndose omitido pagarme por la vacación de la gestión del 07 de agosto de 2023 al 07 de agosto de 2024.

La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, de manera sorprendente señala:

"Con referencia al punto C. VULNERACIÓN AL ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN

POLITICA DEL ESTADO Y ARTICULO 23 DEL DECRETO SUPREMO Nº 25749 es necesario mencionar la disposición establecida en el Parágrafo IV del Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, señalada por el recurrente, otorga preferencia y la calidad de inembargables e imprescriptibles a las acreencias sobre salarios, sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad, y no es que toma imprescriptible a las vacaciones no utilizadas como parte de los derechos laborales, pues doctrina/mente en materia labor-al se entiende que las vacaciones son un derecho al descanso adquirido con el paso del tiempo, luego del cumplimiento de cada año de trabajo con lo que se consolidan los periodos de vacación, en ese entendido, al uso o ejercicio de este derecho, en el ámbito público es de responsabilidad compartida entre la entidad y el servidor público (...)".

De acuerdo a la apreciación contenida en la citada Resolución de Revocatoria, no sería aplicable el Artículo 48 de la Constitución Política del Estado al régimen de las vacaciones; es decir, que serían supuestamente prescriptibles.

Esta argumentación llama seriamente la atención; puesto que, vulnera flagrantemente los derechos laborales, olvidándose por completo que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio; y que las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral.

Al respecto cita jurisprudencia el Auto Supremo 40/2025 de 18 de febrero de 2025, emitida por el Tribunal Supremo de Justicia: sobre las vacaciones.

La vacación es un derecho considerado como el tiempo concedido por Ley, para el cese del trabajo, otorgándole al trabajador el descanso ininterrumpido y remunerado para la reposición de energías fisiológicas debido al desgaste en la fuente laboral, derecho adquirido regulado por el art. 44 de la LGT, concordante con el art. 1 del DS 17288.

Antes de la vigencia de la actual CPE, que fue promulgada el 7 de febrero de 2009, los derechos laborales prescribían a los dos años desde que se hacían exigibles, se entendía que en aplicación de la prescripción de los derechos, se podía acumular hasta dos vacaciones, ahora éste derecho, al uso de las vacaciones, es imprescriptible como todos los derechos laborales; en consecuencia, la situación jurídica del pago de vacaciones no gozadas en caso de ruptura de la relación laboral, es similar, pues esas vacaciones ante la imposibilidad de ser gozadas por el trabajador; deben ser compensadas económicamente por los días no gozados de todas las vacaciones pendientes, pago que constituye un reconocimiento excepcional del derecho al uso del descanso, precisamente por la ruptura de la relación laboral; es decir, si antes de la extinción de la relación laboral se tienen vacaciones pendientes de hacer uso, en aplicación al art. 33 del DR-LGT, procede su pago, respecto de todos los días no gozados de vacación, conforme se ha reglamentado el art. 44 de la LGT, en el DS 12058, ésta excepción fue desarrollada en la Sentencia Constitucional (SC) 0194/2010-R de 24 de mayo".

En consecuencia, sostener que las vacaciones son prescriptibles o que están fuera del alcance del Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, es desconocer y desmerecer derechos laborales, los cuales se encuentran plenamente amparados y protegidos por los fallos del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Es preciso refutar las nuevas apreciaciones contenidas en la Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, de acuerdo a lo siguiente:

"(...)Conforme la normativa señalada precedentemente, se concluye que la vacación adquirida, es aquella que se consigue por cada año de trabajo transcurrido, asimismo, respecto a la vacación ganada, es aquella que aún no fue adquirida pero que corresponde a las duodécimas de vacación del último año de servicios prestados en la entidad siempre y cuando el servidor público, tenga un año de antigüedad en la entidad, y la vacación acumulada, es la sumatoria de vacaciones adquiridas y vacaciones ganadas (...)"

Al respecto, manifiesta que las conclusiones contenidas en el informe son totalmente subjetivas, sin ningún tipo de basamento legal, realizando una diferenciación entre la vacación adquirida, la vacación ganada y la vacación acumulada.

Sobre estos conceptos, es necesario manifestar lo que se entiende por cada uno de ellos y no como equivocadamente señala el citado Informe:

- Vacación ganada: Son los días de descanso a los que el trabajador adquiere derecho por cumplir un año completo de trabajo (por ejemplo, 15 días hábiles tras el primer año). Es el derecho consolidado por el tiempo de servicio.
- Vacación adquirida: Es un sinónimo de vacación ganada o devengada. Hace referencia al derecho efectivo que nace en el momento exacto en que se cumple el aniversario laboral y que está disponible para ser utilizado.
- Vacación acumulada: Son los días de vacación correspondientes a gestiones pasadas que el trabajador no tomó durante su año correspondiente y que se suman a los nuevos períodos.

En consecuencia, las conclusiones del Informe DGAC/DJ/UAJ/INF – 0032/26 DAGAC/00683/2026 de 22 de enero de 2026, transcritas en la Resolución objeto del presente recurso, son totalmente equivocadas.

Asimismo, es preciso referirme a otros nuevos argumentos plasmados en la misma Resolución, los mismos que señalan:

> "Ahora bien, aclarado todo esto, se debe señalar que el término "gestión", para efectos de acumulación no se refiere exclusivamente a un año cerrado de 12 meses, sino al periodo de cómputo anual en el que se adquieren derechos. Al señalar la norma que no se pueden acumular más de "dos gestiones de vacaciones", se refiere a que el servidor no puede tener expectativas económicas sobre un tercer periodo cronológico. Sí el servidor ya tiene una gestión cerrada pendiente (12 meses) y está cursando una segunda (donde ya generó duodécimas), el total de su derecho acumulado abarca dos periodos de tiempo distintos, vale decir (2) dos gestiones.
> Permitir el pago de 2 gestiones cerradas más duodécimas implicaría reconocer derechos sobre tres periodos anuales distintos, lo cual vulneraría el espíritu del Articulo 23 del Decreto Supremo Nº 25749 (...)
> Por otra parte, a diferencia del sector privado, el servidor público se rige por el Principio de Legalidad y la disponibilidad presupuestaria. Las vacaciones del sector público tienen como fin principal el reemplazo de energías (descanso físico) y no el beneficio económico. La acumulación es una excepción y, como tal, debe interpretarse de manera restrictiva.
>
> La programación de vacaciones es obligatoria y anual. Si el servidor permitió que se junte una gestión anterior con la actual (duodécimas), ya ha alcanzado el límite máximo de "permanencia de derecho" qua la administración puede tolerar sin que prescriba el beneficio, si este no solicitó su descanso en la gestión anterior, operó una negligencia de su parte. La institución solo está obligada a reconocer el "periodo anterior inmediato" y el "periodo vigente (duodécimas)", vale decir Dos gestiones en mora. Cualquier otra gestión previa a estas dos ya habría prescrito por mandato de la Ley Nº 2027 (...).
>
> Considerando que el Artículo 23 del Reglamento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público prohíbe la acumulación de vacaciones por más de dos gestiones, esta unidad legal interpreta que dicho límite constituye un techo temporal absoluto. En ese sentido, al existir una gestión cerrada pendiente de goce y encontrándose el servidor en el transcurso de una nueva etapa de generación de duodécimas; la sumatoria de ambas representa la ocupación de dos espacios cronológicos de beneficios. Por tanto, proceder al pago de una tercera fracción vulneraría la prohibición de acumulación, pudiendo generar responsabilidad por pagos indebidos ante la Contraloría General del Estado.

De acuerdo a lo establecido en la norma legal antes transcrita, el uso de vacaciones de los servidores públicos, no puede acumularse más de dos gestiones consecutivas, consecuentemente el pago de dichas vacaciones corresponde sea por ese mismo tiempo.

En consecuencia, las duodécimas de vacación, no pueden ser consideradas como una gestión como mal lo interpretó la Dirección General de Aeronáutica Civil a través de la Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, considerando que la vacación se la adquiere al cumplimiento de un año y un día; por lo que, se violó mi derecho a un pago justo conforme lo prescribe la norma, afectando mis derechos.

Al respecto, es necesario referirse a precedentes administrativos emitidos por la administración pública, citando la RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 059 de 03 de marzo de 2021, emitido por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.

Asimismo, cita la RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 23/2018 de 07 de febrero de 2018, emitida por el Órgano Electoral Departamental de Cochabamba.

Señala que, en consecuencia, **cuando el servidor cumple un año y un día en la entidad tiene consolidado el primer periodo de vacación, al momento de cumplir dos años y un día en la entidad se consolida su segundo periodo de vacación y en el supuesto caso, que el servidor público cumpla tres años y un día en la entidad, se consolida recién un tercer periodo de vacación, prescribiendo automáticamente el derecho a solicitar la vacación del primer periodo consolidado**.

En mi caso, no cumplí tres años y un día en la entidad, para que se consolide un tercer periodo de vacación, para que prescriba mi derecho a percibir el pago por la vacación del primer período consolidado.

Todos estos hechos vulneratorios a la normativa, que generaron el no pago de mis vacaciones correspondientes a la gestión del 07 de agosto de 2023 al 07 de agosto de 2024, transgreden mis derechos privando gozar esos recursos económicos en beneficio de mi familia.

Finalmente, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones a efectos de desvirtuar concretamente lo manifestado en la Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026.

1. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: " ...permitir el pago de 2 gestiones cerradas más duodécimas implicaría reconocer derechos sobre tres períodos anuales distintos, lo cual vulneraría el espíritu del Artículo 23 del Decreto Supremo Nº 25749"
   Al respecto, debo manifestar que el pago de más de dos gestiones no es contrario a lo establecido en el Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, por cuanto las vacaciones son imprescriptibles.
   Pese a lo anterior y si la DGAC se rehúsa a cumplir la Constitución Política del Estado, debió considerar aplicar lo más beneficioso para el trabajador (en este caso al servidor público) es decir, que no se paguen las duodécimas de vacación, pero sí la vacación consolidada del 07 de agosto de 2023 al 07 de agosto de 2024.
2. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "Por otra parte, a diferencia del sector privado, el servidor público se rige por el Principio de Legalidad y la disponibilidad presupuestaria".
   Al respecto debo manifestar que el principio de legalidad exige que toda actuación de las entidades públicas y servidores del Estado se someta estrictamente a la Constitución, las leyes y el derecho.
   En el presente caso, la DGAC no aplicó el Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, sosteniendo alarmantemente que las vacaciones prescriben, contrariando lo establecido por el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional, poniendo como excusa la disponibilidad presupuestaria por encima de derechos laborales reconocimos por la Norma Suprema.
3. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "Las vacaciones del sector público tienen como fin principal el reemplazo de energías (descanso físico) y no el beneficio económico". Al respecto debo manifestar que en el momento que existe desvinculación laboral, corresponde por derecho que las vacaciones sean pagadas.

4. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "La acumulación es una excepción y, como tal debe interpretarse de manera restrictiva interpretarse de manera restrictiva".
   Al respecto debo manifestar que el Articulo 48 de la Constitución Política del Estado no establece ningún tipo de restricciones a los derechos laborales, teniendo las características de irrenunciables, inembargables e imprescriptibles, estando plenamente permitido la acumulación de vacaciones.
5. La Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "La programación de vacaciones es obligatoria y anual. Sí el servidor permitió que se junte una gestión anterior con la actual (duodécimas), ya ha alcanzado el límite máximo de "permanencia de derecho" que la administración puede tolerar sin que prescriba el beneficio, si este no solicitó su descanso en la gestión anterior, operó una negligencia de su parte".
   Al respecto debo manifestar que de ninguna manera existió una negligencia de mi parte para hacer uso de mis vacaciones, por el contrario, actué con responsabilidad en el desempeño de mis funciones; puesto que, no me fue posible hacer uso de las mismas debido a las recargadas labores en mi calidad de Jefe de la Unidad de Análisis Jurídico. Además, es preciso señalar que la DGAC en todo caso antes de prescindir de mis servicios debió otorgarme mis vacaciones.
6. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: *"La institución solo está obligada a reconocer el "periodo anterior inmediato" y el "periodo vigente (duodécimas)", vale decir Dos gestiones en mora. Cualquier otra gestión previa a estas dos ya habría prescrito por mandato de la Ley N° 2027".*
   Este aspecto ya fue desarrollado en el punto 1 de este apartado.
7. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: *"Considerando que el Artículo 23 del Reglamento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público prohíbe la acumulación de vacaciones por más de dos gestiones, esta unidad legal interpreta que dicho límite constituye un techo temporal absoluto".*
   De igual manera, este aspecto ya fue desarrollado en el punto 1 de este apartado; sin embargo, llama la atención que, en esta parte de la Resolución ahora impugnada, se haga alusión a una interpretación de la unidad legal cuando en ninguna parte de la esa Resolución refiere que esté realizando una cita a algún Informe legal, siendo totalmente incongruente.
8. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "*En ese sentido, al existir una gestión cerrada pendiente de goce y encontrándose el servidor en el transcurso de una nueva etapa de generación de duodécimas, la sumatoria de ambas representa la ocupación de dos espacios cronológicos de beneficios".*
   Al respecto debo manifestar que la DGAC forzadamente pretende hacer ver que las duodécimas constituyen una gestión cuando no es así, las vacaciones se adquieren y consolidan al año y un día de cumplimiento de trabajo.
9. La Resolución de Revocatoria Nº 194/2026 de 15 de mayo de 2026, señala que: "Por tanto, proceder al pago de una tercera fracción vulneraría la prohibición de acumulación, pudiendo generar responsabilidad por pagos indebidos ante la Contraloría General del Estado".

CONSIDERANDO: Que considerados los antecedentes y argumentos expuestos en el recurso jerárquico motivo de autos, en el Informe Jurídico INF/MOPSV/DGAJ RJ Nº 92/2026 de 31 de agosto de 2026, se tienen las siguientes consideraciones:

1. El artículo 232 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece que la administración pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, **imparcialidad**, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

2 . El inciso c) del artículo 4 de la Ley Nº 2341, Ley de Procedimiento Administrativo, dispone que la Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso y en el inciso g) referido al Principio de Legalidad y presunción de legitimidad, expone que las actuaciones de la Administración por estar sometidas plenamente a la ley, se presumen legítimas salvo expresa declaración judicial en contrario.

3. El parágrafo II del artículo 35 de la misma Ley Nº 2341 determina que las nulidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en esa Ley.

4. El artículo 58 de la precitada Ley Nº 2341 establece que los recursos se presentarán de manera fundada, cumpliendo con los requisitos y formalidades, en los plazos que establece la ley.

5. El artículo 61 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, establece que los recursos administrativos previstos en la presente Ley, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si este tuviese interpuesto fuera de término, no cumpliese las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumpliese el requisito de legitimación establecido en el artículo 11 de esa ley.

6. El parágrafo II del artículo 66 de la Ley Nº 2341 establece que el recurso jerárquico se interpondrá ante la misma autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocatoria, dentro del plazo de diez días siguientes a su notificación.

7. El artículo 67, numeral I de la Ley Nº 2341 establece que, para sustanciar y resolver el recurso jerárquico, la autoridad administrativa competente de la entidad pública, tendrá el plazo de noventa (90) días, computables a partir de su interposición.

8. Que el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003 (en adelante Reglamento aprobado por DS 27113), dispone que se resolverá el recurso jerárquico en un plazo de sesenta (60) días hábiles administrativos y dispone las formas de resolución del Recurso Jerárquico, el inciso a) señala que puede ser resuelto desestimando, el inciso b) Aceptando y c) Rechazando.

9. Por su parte, la SCP 0450/2012 de 29 de junio, remarcó: *"La jurisprudencia señaló que* ***el debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales, jurisdiccionales y administrativas, y constituye una garantía de legalidad procesal prevista por el constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales o administrativas****. Abarca un conjunto de derechos y garantías mínimas que garantizan el diseño de los procedimientos judiciales y administrativos,* ***entre sus elementos se encuentra la fundamentación y motivación de las resoluciones, a las que toda autoridad a cargo de un proceso está obligada a cumplir, no solamente a efectos de resolver el caso sometido a su conocimiento, sino exponiendo de manera suficiente, las razones que llevaron a tomar cierta decisión, así como las disposiciones legales que sustentan la misma, es decir, debe llevar al convencimiento que se hizo justicia, tanto a las partes, abogados, acusadores y defensores, así como a la opinión pública en general****; de lo contrario, no sólo se suprimiría una parte estructural de la resolución sino impediría que las partes del proceso conozcan los motivos que llevaron a dicha autoridad a asumir una determinación, lo que no implica que dicha motivación contenga una exposición ampulosa y sobrecargada de consideraciones y citas legales, basta con que ésta sea concisa pero clara y satisfaga todos los aspectos demandados…"* (El resaltado nos corresponde).

Que de la revisión de los antecedentes se tiene que, a partir de la decisión de la DGAC de desvincular al servidor público Nelson Ortega Yapura, contenida en el Memorándum citado en antecedentes, que pone fin al vínculo entre la entidad y el ahora Recurrente, emerge la obligación de la entidad del pago de vacaciones no utilizadas conforme a normativa; de lo que se tiene que la controversia radica en determinar el alcance de tal pago de vacaciones no utilizadas, la interpretación de la normativa aplicable, cuestionando el Recurrente que el cálculo es errado y el pago realizado es insuficiente siendo que aún se le adeuda una gestión.

Una vez expuestos los antecedentes y el marco normativo aplicable, previamente a ingresar al análisis de los agravios expuestos en el presente recurso, corresponde determinar si la normativa y el procedimiento aplicados en el análisis del presente caso fueron adecuados para la atención

de la solicitud de revisión del cálculo de vacaciones no utilizadas sujetas a compensación económica y resolución del Recurso de Revocatoria, mediante la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC, respecto del Recurso de Revocatoria en contra de la Nota Externa DGAC/DAF/UGTH/NE-0033/26 de 26 de marzo de 2026. En ese sentido, se ordenará y puntualizará los aspectos de análisis conforme a lo que sigue.

Para abordar el presente, es necesario citar la Jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, conforme a lo que sigue:

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0489/2024-S2 de 20 de agosto de 2024

"(…)
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO
(…)
III.1. Sobre el principio de impugnación vinculado al derecho de acceso a la justicia de los servidores públicos respecto al Régimen Laboral previsto en el Estatuto del Funcionario Público

En correspondencia a la atribución conferida al Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social prevista en el art. 86 inc. r) del DS 29894 de 7 de febrero de 2009, concerniente a formular políticas relacionadas con el servicio civil, régimen laboral, carrera administrativa, registro, ética y capacitación ***emergentes del vínculo laboral entre el Estado y las servidoras y servidores públicos,*** *dicha cartera de Estado ante la imperiosa necesidad de contar con un procedimiento que permita a los servidores públicos impugnar aquellas decisiones que vulneren sus derechos laborales, aprobó el Reglamento de Impugnaciones al Régimen Laboral de la Función Pública previsto en el Estatuto del Funcionario Público y el DS 25749, a partir de la RM 014/10 de 18 de enero de 2010, cuyo objeto tal como lo describe el art. 1 de dicho Reglamento establece:*
*"**Artículo 1. (Objeto).** La presente disposición normativa tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo que **regule el conocimiento, sustanciación y resolución del proceso de impugnación del Régimen Laboral establecido en el Título IV de la Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público y en el Título III del Decreto Supremo N° 25749 de 20 de abril de 2000, en todo lo que fuera compatible con los Decretos Supremos N° 29894 de 7 de febrero de 2009 y N° 0071 de 9 de abril de 2009**" (las negrillas y el subrayado es nuestro).*
Así, ***tanto el Título IV del EFP, como el Título III del DS 25749 instituyen dentro del Régimen Laboral lo concerniente a la jornada laboral, vacaciones y remuneraciones****.*
En su ámbito de aplicación el citado Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, dispone lo siguiente:
"Artículo 2. (Ámbito de Aplicación). La presente disposición normativa es aplicable a todas las acciones de impugnación del régimen laboral que se presentan en las entidades públicas sujetas al ámbito de aplicación del Estatuto del Funcionario Público, comprendiendo a las servidoras y los servidores públicos previstos en los incisos b), c), d) y e) del artículo 5 de la mencionada disposición legal y a la autoridad recurrida" (énfasis añadido).
En el marco de lo descrito, dicho Reglamento es aplicable en lo que respecta al régimen laboral (jornada laboral, vacaciones y remuneraciones) de los funcionarios designados, de libre nombramiento, de carrera e interinos.
Ahora bien, dentro de esta clasificación de servidores públicos, la SCP 0067/2023- S3 de 23 de marzo, remitiéndose a lo descrito en el art. 5 del EFP, refirió lo siguiente: "El art. 233 de la CPE, establece que: 'Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento'.
A su vez, el art. 4 del Estatuto del Funcionario Público (EFP) -Ley 2027 de 27 de octubre de 1999-, define al servidor público, como: '…aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley…', alcanzando esa definición a '…dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración'. En el art. 5 del referido Estatuto, se establece una clasificación de los funcionarios públicos, indicando que:

'a) Funcionarios electos: Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del Estado. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa y Régimen Laboral del Presente Estatuto.

b) Funcionarios designados: Son aquellas personas cuya función pública emerge de un nombramiento a cargo público, conforme a la Constitución Política del Estado, disposición legal u Sistema de Organización Administrativa aplicable. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.

c) Funcionarios de libre nombramiento: Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. El Sistema de Administración de Personal, en forma coordinada con los Sistemas de Organización Administrativa y de Presupuesto, determinará el número y atribuciones específicas de éstos y el presupuesto asignado para este fin. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.

d) Funcionarios de carrera: Son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la Carrera Administrativa que se establecen en el presente Estatuto.

e) Funcionarios interinos: Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al presente Estatuto y disposiciones reglamentarias'.

El art. 7.II del referido Estatuto, en cuanto a los derechos de los que gozan los funcionarios públicos, señala, entre otros, a los siguientes: 'a) A la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad. (...) c) A impugnar, en la forma prevista en la presente Ley y sus reglamentos, las decisiones administrativas que afecten a situaciones relativas a su ingreso, promoción o retiro, o aquellas que deriven de procesos disciplinarios. d) A representar por escrito, ante la autoridad jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de alguno de sus derechos'.

Bajo ese contexto, el art. 71 del mencionado Estatuto, respecto a la condición de funcionario provisorio, determinó que: 'Los servidores públicos que actualmente desempeñen sus funciones en cargos correspondientes a la carrera administrativa y cuya situación no se encuentre comprendida en el artículo precedente, serán considerados funcionarios provisorios, que no gozarán de los derechos a los que hace referencia el Numeral II del Artículo 7° de la presente Ley'".

Del entendimiento vertido, se aprecia que además de la clasificación establecida en el art. 5 del EFP, se encuentran los funcionarios provisorios que siendo servidores públicos que desempeñan sus funciones en cargos correspondientes a la carrera administrativa, cuya situación no se encuentra en el art. 70 de esa norma, no gozan de los derechos consagrados en el art. 7.II del mismo cuerpo legal, entre los que se encuentran entre otros el derecho a la carrera administrativa y estabilidad laboral; a impugnar las decisiones administrativas que afecten a situaciones relativas a su ingreso, promoción o retiro o aquellas que deriven de procesos disciplinarios; y, a representar por escrito, ante la autoridad jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de alguno de sus derechos, en el marco se entiende de la protección del derecho a la estabilidad laboral de la cual dichos funcionarios no gozan.

Así, dicho criterio fue expuesto realizando al respecto una precisa diferenciación en relación a este tipo de funcionarios y los funcionarios de carrera, en la SCP 0349/2021-S3 de 14 de julio, en la que se estableció:

«Por otro lado, en cuanto a los derechos de los que gozan los funcionarios públicos de carrera, el art. 7 del referido Estatuto, prevé: "II. Los funcionarios de carrera tendrán, además, los siguientes derechos: a) A la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad. (…) c) A impugnar, en la forma prevista en la presente Ley y sus reglamentos, las decisiones administrativas que afecten a situaciones relativas a su ingreso, promoción o retiro, o aquellas que deriven de procesos disciplinarios. d) A representar por escrito, ante la autoridad jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de alguno de sus derechos".

Por otro lado, el art. 71 de la citada Ley, respecto a la condición de funcionario provisorio, estableció que: "Los servidores públicos que actualmente desempeñen sus funciones en cargos correspondientes a la carrera administrativa y cuya situación no se encuentre comprendida en el

artículo precedente, serán considerados funcionarios provisorios, que no gozarán de los derechos a los que hace referencia el Numeral II del 7 de la presente Ley".

Al respecto, la SC 0474/2011-R de 18 de abril, concluyó refiriendo que: "La jurisprudencia constitucional también precisó la distinción existente entre servidor público de carrera y servidor público provisorio, señalando que la diferencia entre ambos radica en las previsiones por los arts. 7.II y 71 de la indicada norma legal, que rige el sistema de administración de personal en las entidades públicas. En síntesis, el servidor público de carrera, es aquel que independientemente de gozar de los mismos derechos que los demás previstos en el art. 7 del EFP, tiene derecho a la inamovilidad laboral y en su caso a impugnar toda determinación relacionada con su ingreso, promoción o retiro, o aquellas que deriven de procesos disciplinarios; de otra parte, el art. 57 del DS 26115 de 16 de marzo de 2001, dispone quienes son los funcionarios reconocidos en la carrera administrativa, estableciendo para ello requisitos como el cumplimiento de determinada cantidad de años de servicio ininterrumpidos, registro en la Superintendencia del Servicio Civil y la renuncia voluntaria a su cargo".

Sobre el mismo tema, en cuanto a la condición de funcionarios públicos relacionado con el derecho de inamovilidad laboral, la SCP 0776/2016-S3 de 4 de julio, señaló que: "El extinto Tribunal Constitucional a partir de la SC 0051/2002-R de 18 de enero, sostuvo que los funcionarios provisorios no gozan del derecho a la estabilidad laboral, por cuanto dicha facultad solo asiste a los de carrera, por consiguiente tampoco pueden ser sometidos a un previo proceso disciplinario para su destitución, resolviendo el caso concreto concluyó que: 'en su condición de funcionario público provisorio, el recurrente no goza del derecho a la estabilidad laboral, prevista sólo para los funcionarios de carrera, de acuerdo al art. 7.II, inc. a) del Estatuto del Funcionario Público, y tampoco es aplicable el caso de retiro por la vía de la destitución, previo proceso disciplinario, pues éste también es un derecho exclusivo de aquellos funcionarios incorporados a la carrera administrativa, según determina el art. 41 de dicho Estatuto'".

(…)

*Por su parte, la SC 0474/2011-R de 18 de abril, indicó que: "**Los servidores públicos provisorios gozan de los mismos derechos establecidos en el art. 7.I EFP; empero, no pueden impugnar las resoluciones que impliquen su remoción; es decir no gozan de la inamovilidad laboral**. Otra diferencia consiste en que al servidor público de carrera se le deberá especificar la falta por la cual es destituido de su fuente laboral previo el inicio de un proceso administrativo interno, en cambio, a los servidores públicos provisorios, simplemente se les comunicará el cese de sus funciones sin invocar la comisión de ninguna falta por lo que tampoco se les iniciará proceso administrativo interno. La jurisprudencia constitucional, precisó que si para el retiro de un funcionario provisorio se invocare una causal, ello conlleva la realización de un proceso previo y en su caso el derecho a la impugnación de ese acto administrativo"» (las negrillas fueron añadidas).*

*En ese marco de entendimiento, se tiene establecido que si bien los funcionarios provisorios no tienen derecho a impugnar resoluciones relacionadas a su remoción o retiro, pues como se señaló no gozan de estabilidad laboral, no obstante gozan de los mismos derechos establecidos en el art. 7.I del EFP, entre los cuales se encuentran los derechos a la remuneración, vacaciones, licencias, permisos y otros [incs. b) y d) del citado precepto legal] y, **en ese entendido, en consideración al establecimiento y reconocimiento de estos derechos referentes al régimen laboral, en definitiva se comprende que cualquier determinación que les afecte en relación a los citados derechos laborales -remuneración, vacaciones, licencias, permisos y otros- pueden ser objeto de impugnación por parte de funcionarios considerados provisorios**.*

*En esa línea de razonamiento, de todo el desglose normativo y jurisprudencial realizado, puede concluirse que considerando que **el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, tiene como objeto establecer el procedimiento administrativo que regula el conocimiento, sustanciación y resolución del proceso de impugnación del Régimen Laboral previsto en el Título IV del Estatuto del Funcionario Público y en el Título III del DS 25749, se advierte que el mismo es plenamente aplicable también para los funcionarios provisorios**, en los alcances y dimensión previstos en el párrafo precedente.*

Dicho razonamiento ya fue aplicado por la Comisión de Admisión de este Tribunal al declarar la improcedencia de una acción de amparo constitucional ante el incumplimiento del principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta que para el tema de vacaciones y otros derechos concernientes al régimen laboral se determinó la aplicación de la RM 014/10 que aprueba el

Reglamento Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, estableciendo que en principio se debe agotar la vía administrativa antes de activar la justicia constitucional, criterio también aplicado para los funcionarios provisorios.

Así, el AC 0163/2020-RCA de 11 de noviembre, a tiempo de resolver el caso concreto refirió: "Ahora bien, el citado Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, aprobado por Resolución Ministerial 014/10 de 18 de enero de 2010, establece el procedimiento administrativo para el conocimiento, sustanciación y resolución del proceso de impugnación del Régimen Laboral establecido en el Título Cuarto del EFP (…)

Sobre la base de dicho preámbulo normativo, se tiene que el accionante desempeñó funciones como Director Ejecutivo General interino de la AGIT, teniendo la calidad de funcionario provisorio; y por tanto, tenía la potestad de impugnar la negativa al pago de vacación en la forma solicitada mediante los recursos de revocatoria y jerárquico previstos en el art. 6 del Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, aprobado por Resolución Ministerial 014/10 de 18 de enero de 2010, al tratarse de un acto administrativo definitivo que en criterio del solicitante de tutela vulnera los derechos reconocidos a las y los servidores públicos en el Régimen Laboral previsto en el EFP, lo que no sucedió en el presente caso, pues acudió directamente a la jurisdicción constitucional" (negrillas agregadas).

En ese marco, se concluye que respecto al régimen laboral establecido en el Título IV del EFP y Título III del DS 25749 se tiene previsto un procedimiento de impugnación regulado en el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10, en cuyo ámbito de aplicación además de los servidores públicos descritos en los incs. b), c), d) y e) del art. 5 del EFP, ***deben incluirse a los funcionarios provisorios.***

III.2. Análisis del caso concreto

(…) se hace pertinente remitirnos al entendimiento jurisprudencial establecido a partir del contenido del Fundamento Jurídico III.1 de este fallo constitucional, en función al cual se determinó que además de la clasificación dispuesta en el art. 5 del EFP, se encuentran los funcionarios provisorios que siendo servidores públicos que desempeñan sus funciones en cargos correspondientes a la carrera administrativa, cuya situación no se encuentra en el art. 70 de esa norma, no gozan de los derechos consagrados en el art. 7.II del mismo cuerpo legal, entre los que se encuentran entre otros el derecho a la carrera administrativa y estabilidad laboral.

Marco en el cual, se determinó que si bien los funcionarios provisorios no tienen derecho a impugnar resoluciones relacionadas a su remoción o retiro, pues como se señaló no gozan de estabilidad laboral, no obstante gozan de los mismos derechos establecidos en el art. 7.I del EFP, entre los cuales se encuentran el derecho a la remuneración, vacaciones, licencias, permisos y otros y, en ese entendido, en consideración a este tipo de derechos ya adquiridos referentes al régimen laboral, se comprendió que cualquier determinación que les afecte en relación a los mismos pueden ser objeto de impugnación por parte de funcionarios considerados provisorios.

Con base en ese razonamiento se concluyó que considerando que el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10, tiene como objeto establecer el procedimiento administrativo que regule el conocimiento, sustanciación y resolución del proceso de impugnación del Régimen Laboral dispuesto en el Título IV del Estatuto del Funcionario Público y en el Título III del DS 25749, ***se advierte que el mismo es plenamente aplicable también para los funcionarios provisorios****.*

(…)

se advierte que el mismo desarrolló sus funciones en la categoría de operativo, sin que se evidencie que se encuentre inmerso dentro de los funcionarios de carrera administrativa, por lo tanto su condición efectivamente fue la de funcionario público provisorio.

No obstante, y tal como se viene afirmando dicha clasificación en lo que respecta al régimen laboral previsto en el Estatuto del Funcionario Público y su Reglamento, no impide que el mismo pueda acceder a los medios de impugnación previstos en el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10, el cual por su objeto de regulación -se reitera procedimiento de impugnación del régimen laboral concerniente a la jornada laboral, vacaciones y remuneración-, ***es aplicable también respecto a los funcionarios considerados provisorios.***

En ese marco de entendimiento, se advierte que la autoridad accionada al haber afirmado que el impetrante de tutela no se encuentra inmerso dentro del ámbito de aplicación de dicho Reglamento, rechazando de este modo el recurso jerárquico interpuesto, en efecto vulneró el

debido proceso en su elemento principio de impugnación del accionante.
(…) es pertinente manifestar que, conforme a los antecedentes remitidos a esta instancia, y que fueron detallados anteriormente, se aprecia que el impetrante de tutela al no estar de acuerdo con el monto calculado respecto al pago de sus vacaciones, por memorial dirigido a la Presidenta Ejecutiva de la AN, Karina Liliana Serrudo Miranda, el 8 de octubre de 2021, solicitó la compensación total de sus vacaciones devengadas y aguinaldo, impetrando en el otrosí 2do de su memorial que al efecto se emita respuesta en función al art. 5 de la RM 014/10, (…)
En ese marco, no obstante de que la autoridad accionada manifieste que el objeto del recurso jerárquico como es la Nota Cite: AN-GNAGC-N-1426 2021, debió haber sido pronunciada por la MAE de la entidad, es decir, por la Presidenta Ejecutiva de la AN, dicho aspecto no puede ser reprochado al accionante en su perjuicio, pues como se refirió el mismo formuló su solicitud de compensación total de vacaciones devengadas y aguinaldo ante la máxima autoridad de la entidad con la expresa petición de que se emita un acto administrativo expreso, siendo la propia AN la que -se asume- derivó lo peticionado a la Gerencia Nacional de Administración y Finanzas, dando lugar a la mencionada Nota, respecto a la cual y al no estar de acuerdo con su contenido posibilitó a que el nombrado interpusiera el cuestionado recurso jerárquico.
En ese sentido, mal podría reprocharse al impetrante de tutela que fue él quien equivocó su solicitud al interponer el recurso jerárquico ante una autoridad que, a decir de la parte accionada, no tiene competencia, cuando de lo desarrollado en dicho trámite, el planteamiento del recurso jerárquico ante la Gerencia Nacional de Administración y Finanzas de la AN se debió a que fue ésta autoridad quien en principio respondió su solicitud de compensación total de vacaciones devengadas y aguinaldo; cerrando con la emisión de la Nota Cite: AN-GNAF-N-262/2022 toda posibilidad -a partir del criterio expuesto- de que el accionante pueda acceder a un pronunciamiento de fondo respecto a su pretensión, lo que conlleva a que dicha determinación se constituya en un acto administrativo definitivo, por cuanto en los hechos produjo un efecto de derecho en el administrado extinguiendo su situación jurídica subjetiva o pretensión jurídica concreta, habiendo desconocido además que conforme lo prevé el párrafo segundo del art. 9 del Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10, con el siguiente texto: "(Renuncia al Recurso de Revocatoria). El interesado afectado, de manera potestativa, podrá interponer directamente el recurso jerárquico, sin necesidad de haber previamente presentado y tramitado el recurso de revocatoria.
La autoridad administrativa no podrá, bajo circunstancia alguna, denegar el recurso jerárquico directo, debiendo, tramitarse el mismo, conforme a lo establecido en el parágrafo VII del artículo 29 de la presente disposición normativa", aspecto que en función a lo enunciado a partir de la emisión de la Nota Cite: AN-GNAF-N-262/2022 en los hechos aconteció. (…)" (negritas y subrayado añadidos)

De la justicia constitucional citada, la cual considera la modulación efectuada en la SCP 0180/2019 S4, reiterada en el AC 0163/2020-RCA, tanto los funcionarios interinos y provisorios exceptuando la estabilidad , gozan de los mismos derechos de régimen laboral establecidos en el art. 7.I del EFP que un servidor público de carrera, entre los cuales se encuentran los derechos a la remuneración, **vacaciones**, licencias, permisos y otros; por tanto, pueden acceder al sistema de impugnación descrito y establecido en el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos, aprobado por aprobado por RM 014/10.

En tal sentido, la Ratio decidendi es clara al establecer que, "*el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10, el cual por su objeto de regulación -se reitera procedimiento de impugnación del régimen laboral concerniente a la jornada laboral, vacaciones y remuneración-,* ***es aplicable también respecto a los funcionarios considerados provisorios***."

Atendiendo a ello, desde que un ex servidor público, aunque provisorio, solicita a una entidad pública conocer el cálculo y el pago total de vacaciones, o bien, el pago de vacaciones que no fueron consignadas en el pago efectuado, es menester conforme a derecho que se emita respuesta, debidamente motivada y fundamentada, en función al art. 5 del Reglamento aprobado por la RM 014/10, que prevé lo siguiente:

> *"Artículo 5. (Acto Administrativo Expreso). I. La autoridad administrativa que, conforme al sistema de administración organizativa que corresponda, tenga la competencia para*

*conocer y **resolver sobre el reconocimiento o negativa de un derecho relativo al Régimen Laboral establecido en la Ley N° 2027 y el Decreto Supremo N° 25749, deberá emitir su decisión con un acto administrativo expreso** que así lo determine, dentro del plazo previsto en la correspondiente disposición interna aplicable".*

En el caso particular, se observa que la DGAC no consideró la jurisprudencia antes citada, siendo la norma aplicable el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10 de 18 de enero de 2010, desde el momento inicial en el que daría respuesta a la solicitud de pago en defecto que se habría realizado respecto de vacaciones de su ex servidor. Sin embargo, no lo hizo, emitiendo la nota de contestación sin la debida motivación y fundamentación, y sin ejercer la dirección del proceso haciendo conocer la vía y plazos administrativos para el ejercicio del derecho de impugnación con base en la normativa aplicable, que era el Reglamento aprobado por RM 014/10, como lo dispone la SCP 1416/2022-S1, lo cual es obligación de toda autoridad administrativa sustanciar procedimientos conforme a la normativa aplicable al caso, además sustanciar procedimientos sin vicios.

En ese entendido, cabe atender el argumento planteado por el Recurrente en sentido que no corresponde suplir la motivación y fundamentación del acto de instancia a través del Recurso de Revocatoria, debiendo contener la contestación inicial los fundamentos y motivación respecto de la decisión asumida.

Por su parte, es necesario tomar en cuenta que el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003, determina:

*"ARTICULO 32.- (REQUISITOS ESENCIALES). Sin perjuicio de los requisitos exigidos por otras normas, se considera requisito esencial previo a la emisión del acto administrativo: a) **El dictamen del servicio permanente de asesoramiento jurídico, cuando exista riesgo de violación de derechos subjetivos**.*
b) El debido proceso o garantía de defensa, cuando estén comprometidos derechos subjetivos o intereses legítimos."

En el presente caso, se observa que no cursan en el expediente ningún informe jurídico, ni se han expuesto las razones jurídicas que sustenten las interpretaciones realizadas en relación al cálculo de vacaciones no utilizadas sujetas a compensación económica por destitución. La omisión de incluir los Informes Técnico y Jurídico en el contenido de la Resolución, así como en la contestación a la petición de revisión del cálculo de vacaciones, impiden valorar si acaso existe la debida correlación interdisciplinaria de los criterios de ambos en relación a la causa, diferenciar los criterios técnicos del análisis jurídico que habría sido realizado y verificar su pertinencia; por lo que es evidente la falta de una debida motivación y fundamentación en los pronunciamientos emitidos.

Así se ha pronunciado la Sentencia Constitucional Plurinacional 0859/2022-S1 de 30 de agosto de 2022, cuando señala:

"(…) Este requisito exige que el juez, a través del fallo haga públicas las razones que justifican o autorizan su decisión, así como las que la motivan, refiriéndonos al proceso intelectual fraguado por el juez en torno a las razones por las cuales, a su juicio, resultan aplicables las normas determinadas por él, como conocedor del derecho para la solución del caso a través de la cual el juzgador convence sobre la solidez de su resolución y a la sociedad en general le permite evaluar la labor de los administradores de justicia" (el resaltado y subrayado nos corresponde). Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela2 , refirió que: "77. La Corte ha señalado que la motivación 'es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión'.
El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra**, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. 78. El Tribunal ha resaltado que **las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar

debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. *En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las 'debidas garantías' incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso" (las negrillas son adicionadas). (…)"* (el énfasis es añadido)

La DGAC en el presente caso ha sustanciado el Recurso de Revocatoria con base en la Ley N° 2341, y el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado por DS 27113, remitiendo el Recurso Jerárquico ante esta Cartera de Estado, simplemente por la tuición de este Ministerio respecto de la DGAC, sin considerar la materia objeto de impugnación en relación a de la solicitud que da inicio a la presente causa, a la cual, como antes se ha analizado le correspondía se aplique desde el inicio el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10 de 18 de enero de 2010 y no así, los recursos administrativos propios de la Ley N° 2341 y su Reglamento aprobado por D.S. N° 27113. Por tanto, se ha generado confusión al administrado al no haber referido esta norma desde la primera nota de contestación a su solicitud, para que pueda estar a derecho bajo tal norma procesal y el hecho que la DGAC haya sustanciado todas las instancias prescindiendo de la norma aplicable, ha vulnerado el debido proceso generando indefensión al administrado.

En este marco, corresponderá a la DGAC reencaminar sus actuaciones conforme a derecho, debiendo atender la solicitud de revisión y reconsideración del cálculo de las vacaciones no utilizadas y sujetas a compensación económica con base en los argumentos planteados durante la sustanciación del presente proceso, , la normativa aplicable bajo el principio constitucional "in dubio pro operario" y demás disposiciones establecidas en el artículo 48 de la CPE; con la finalidad de someter sus decisiones y actuaciones en el marco del debido proceso, con el correspondiente sustento jurídico, abstrayéndose de apreciaciones subjetivas, sino más bien, la aplicación de los lineamientos jurisprudenciales, el estándar más alto y la norma procesal aplicable, emitir sus actos y decisiones debidamente motivada y fundamentada.

Una vez, encaminado a derecho el tratamiento de la solicitud de revisión del cálculo del pago de vacaciones no utilizadas, aplicándose la normativa específica, el Reglamento de Impugnación al Régimen Laboral de las Servidoras y Servidores Públicos aprobado por la RM 014/10 de 18 de enero de 2010, considérese que a futuro, en caso de presentarse recurso jerárquico, dicha norma prevé en su Sección IV, en el artículo 28 que la autoridad competente para conocer y sustanciar el mismo es el Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, actualmente denominada la Cartera de Estado como Ministerio de Trabajo, conforme al D.S. N° 5675 de 13 de agosto de 2026.

Cabe recordar que, el Tribunal Constitucional establece la obligación de sustanciar procedimientos libres de vicios, en Sentencia Constitucional 0999/2003-R de 16 de julio de 2003:

"(…) III.1 La garantía constitucional del debido proceso, consagrada en el art. 16 CPE, asegura a las partes el conocimiento de las resoluciones pronunciadas por el órgano judicial o administrativo actuante durante el proceso, a objeto de que pueda comparecer en el juicio y asumir defensa, y en su caso hacer uso efectivo de los recursos que la ley le franquea. En virtud de ello, los órganos jurisdiccionales que conozcan de un proceso deben observar los principios, derechos y normas que la citada garantía resguarda, infiriéndose de ello que ante la vulneración de los mismos se tiene por conculcada la referida disposición constitucional.
La importancia del debido proceso está ligada a la búsqueda del orden justo. No es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimiento sino buscar un proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba; los derechos fundamentales como el derecho a la defensa, a la igualdad, etc., derechos que por su carácter fundamental no pueden ser ignorados ni obviados bajo ningún justificativo o excusa por autoridad alguna, pues dichos mandatos constitucionales son la base de las normas adjetivas procesales en nuestro ordenamiento jurídico, por ello los tribunales y jueces que administran justicia, entre sus obligaciones, tienen el deber de cuidar que los juicios

se lleven sin vicios de nulidad, como también el de tomar medidas que aseguren la igualdad efectiva de las partes. Ese criterio es el que uniformemente ha manifestado este Tribunal en sus SSCC 103/2001-R, 380/2002-R, 418/2002-R, 1514/2002-R, y muchas otras." (subrayado añadido)

Conforme lo expuesto, corresponde anular obrados hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta la Nota Externa DGAC/DAF/UGTH/NE- 0033/26 de 26 de marzo de 2026, que rechazó dicha solicitud, inclusive.

Que a través del Informe Jurídico INF/MOPSV/DGAJ RJ Nº 92/2026 de 31 de agosto de 2026, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis expuesto, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se acepte el Recurso Jerárquico interpuesto por Nelson Nelson Ortega Yapura y se anule obrados hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta la Nota Externa DGAC/DAF/UGTH/NE- 0033/26 de 26 de marzo de 2026, que rechazó la solicitud de revisión del cálculo de vacaciones no utilizadas sujetas a compensación económica, inclusive; en aplicación del inciso b) del artículo 124 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003.

POR TANTO:

El Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, designado por Decreto Presidencial N° 5486 de 09 de noviembre de 2025; en ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

PRIMERO.- Aceptar el Recurso Jerárquico interpuesto por Nelson Ortega Yapura, contra la Resolución de Revocatoria N° 194/2026 de 15 de mayo de 2026, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil- DGAC, Anulando obrados hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta la Nota Externa DGAC/DAF/UGTH/NE- 0033/26 de 26 de marzo de 2026, inclusive; en aplicación del inciso b) del artículo 124 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003.

SEGUNDO.- Instruir a la Dirección General de Aeronáutica Civil- DGAC, sujetar sus actuaciones a la garantía del debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación, así como, aplicar la normativa vigente a las impugnaciones de servidores públicos, respecto a los aspectos del Régimen Laboral del Estatuto del Funcionario Público.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Mauricio Zamora Liebers
MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS,
SERVICIOS Y VIVIENDA
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

D.G.A.J. V°B° Guillen O. M.O.P.S.V.