

LA REDUCCIÓN DISCRECIONAL DE HORARIOS DE ATENCIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS: UNA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS Y DEL PROPIO ESTADO

José Ernesto Lagos Monasterios ¹

1. Carrera de Derecho, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia
joseernestolagosmonasterios@gmail.com

RESUMEN

En numerosas entidades públicas es frecuente la emisión de circulares, instructivos, memorandos o disposiciones internas mediante las cuales se reduce, limita o condiciona el horario de atención al público. Tales medidas suelen justificarse por razones de reorganización administrativa, falta de personal, reuniones internas, contingencias presupuestarias o criterios de eficiencia institucional. Sin embargo, cuando estas restricciones se adoptan sin sustento normativo suficiente, de manera unilateral y discrecional, terminan afectando derechos fundamentales de los administrados, particularmente el derecho de petición, el acceso a la función administrativa, la igualdad, la continuidad del servicio público y la seguridad jurídica.

El problema adquiere una dimensión aún mayor cuando se advierte que las propias entidades públicas también son administradas frente a otras entidades estatales. En consecuencia, la limitación arbitraria de horarios no solo perjudica a los ciudadanos, empresas u organizaciones privadas, sino también al propio Estado, que se ve impedido de presentar documentación, efectuar trámites, formular recursos o ejercer oportunamente sus competencias.

El presente trabajo sostiene que la reducción discrecional de horarios de atención mediante instrumentos internos carece de validez cuando no se encuentra expresamente prevista por una norma de jerarquía suficiente, y que dicha práctica constituye una forma de desviación administrativa incompatible con los principios constitucionales que rigen el servicio público.

Palabras clave: derecho administrativo, entidades públicas, horarios de atención, derecho de petición, servicio público, administrados.

1. INTRODUCCIÓN: LA NORMALIZACIÓN DE LA RESTRICCIÓN HORARIA COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL

La administración pública tiene como finalidad satisfacer necesidades colectivas y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. Para ello, el servicio público debe prestarse de forma continua, accesible, regular y en condiciones que permitan a los administrados relacionarse efectivamente con el Estado.

No obstante, en la práctica administrativa boliviana es habitual encontrar entidades públicas que, a través de simples circulares, instructivos, memorandos o comunicados internos, reducen los horarios de atención al público. Algunas instituciones establecen que únicamente se recibirá documentación hasta determinada hora; otras restringen la atención a ciertos días de la semana; y otras suspenden parcialmente la atención bajo el argumento de reuniones internas, capacitaciones o carga laboral.

Estas decisiones suelen asumirse como una facultad discrecional de la administración. Sin embargo, la *discrecionalidad administrativa no es sinónimo de arbitrariedad*. Ninguna entidad pública puede, por decisión interna, restringir el ejercicio de derechos o imponer limitaciones que no estén previstas por una norma válida y razonable.

La tesis central de este artículo es que la reducción unilateral de horarios de atención al público, cuando se realiza mediante instrumentos administrativos internos carentes de base normativa, vulnera derechos de los administrados y contradice los principios de legalidad, continuidad del servicio público y sometimiento pleno de la administración al ordenamiento jurídico.

2. EL ADMINISTRADO Y SU DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El administrado es toda persona natural o jurídica, pública o privada, que se relaciona con la administración pública en procura de un derecho, interés o prestación. *Tradicionalmente se ha entendido que el administrado es el ciudadano frente al Estado; sin embargo, desde una perspectiva moderna del derecho administrativo, también las entidades públicas pueden ser administrados cuando actúan frente a otra entidad.*

Así, un ministerio es administrado frente a otra entidad que debe autorizar un trámite; una empresa pública es administrada cuando requiere una licencia, registro o certificación; y una alcaldía o gobernación también puede ser administrada cuando debe presentar documentación ante otra institución estatal.

Por ello, la limitación arbitraria de horarios de atención no solo perjudica a particulares, sino al propio funcionamiento estatal. Una entidad que no puede presentar un recurso administrativo, registrar una garantía, formalizar una solicitud o cumplir un plazo debido a que otra entidad redujo discrecionalmente su horario, se convierte también en víctima de la vulneración.

La administración pública termina, de esta manera, lesionando al propio Estado, generando retrasos, pérdida de plazos, nulidades, responsabilidades y una innecesaria burocratización de la gestión pública.

3. EL DERECHO DE PETICIÓN Y EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO.

El derecho de petición constituye uno de los principales mecanismos de relación entre los administrados y el Estado. Toda persona tiene derecho a presentar solicitudes, recursos, reclamos, memoriales o peticiones ante las autoridades, y a obtener una respuesta oportuna.

Este derecho no se agota en la posibilidad abstracta de presentar una petición. Para que sea real y efectivo, la administración debe garantizar condiciones materiales de acceso, entre ellas:

- Horarios razonables y suficientes de atención.
- Recepción permanente de documentación dentro de los horarios de funcionamiento de la administración pública.
- Mecanismos accesibles para la presentación de cualquier solicitud o documento por parte del administrado.
- Prohibición de imponer barreras injustificadas.

Cuando una entidad establece, por ejemplo, que solo recibirá documentos hasta las 11:30 de la mañana, pese a que la jornada institucional concluye a las 16:30, en los hechos está restringiendo el derecho de petición. Lo mismo ocurre cuando se dispone que determinados trámites solo serán recibidos determinados días o en lapsos reducidos.

La vulneración es aún más grave cuando de dicha limitación depende el ejercicio de otros derechos, como:

- La interposición de recursos administrativos.
- La participación en procesos de contratación.

- La presentación de descargos.
- El acceso a beneficios o prestaciones.
- El cumplimiento de plazos perentorios.

En tales casos, la reducción de horarios deja de ser una simple cuestión organizativa y se transforma en una restricción material al ejercicio de derechos.

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PROHIBICIÓN DE RESTRINGIR HORARIOS MEDIANTE INSTRUMENTOS INTERNOS.

La Constitución Política del Estado reconoce, en su artículo 24, que toda persona tiene derecho a formular peticiones individual o colectivamente, oralmente o por escrito, y a obtener respuesta formal y pronta. Este derecho no se limita a la posibilidad abstracta de presentar una solicitud, sino que exige que la administración garantice condiciones reales y materiales para ejercerlo.

En consecuencia, cuando una entidad pública reduce sus horarios de atención o limita la recepción de documentación mediante una circular o memorando interno, restringe materialmente el derecho de petición. Una institución que recibe memoriales, solicitudes y otros, únicamente hasta determinada hora, pese a que continúa funcionando administrativamente, está impidiendo el ejercicio efectivo del derecho reconocido por el artículo 24 de la Constitución.

Asimismo, el artículo 232 de la Constitución dispone que la Administración Pública se rige por los principios de legalidad, publicidad, compromiso e interés social. *El principio de legalidad impide que las entidades creen restricciones mediante simples decisiones internas, pues toda limitación de derechos debe estar prevista por una norma válida y de jerarquía suficiente.*

A ello se suma el artículo 410 de la Constitución, que consagra la jerarquía normativa. Conforme a dicho precepto, la Constitución prevalece sobre cualquier otra disposición y las normas inferiores no pueden contrariarla. Por ello, una circular, instructivo o memorando no puede válidamente restringir el acceso a la administración pública ni modificar el horario de atención establecido conforme a la jornada legal.

La Ley Nº 2341 de Procedimiento Administrativo refuerza esta conclusión. Su artículo 1 establece que la finalidad de la ley es hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública. Del mismo modo, el artículo 2 dispone que la ley se aplica a todas las

entidades públicas, incluyendo ministerios, entidades descentralizadas, gobiernos autónomos, universidades públicas y empresas estatales.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley N° 2341 incorpora expresamente los principios de sometimiento pleno a la ley y jerarquía normativa. Conforme a dichos principios, la administración solo puede actuar dentro de las facultades conferidas por la Constitución y la ley, sin que pueda imponer limitaciones por medio de instrumentos internos.

El artículo 5 de la Ley N° 2341 señala, además, que la competencia administrativa nace únicamente de la Constitución, la ley y los reglamentos. Por tanto, ninguna autoridad tiene competencia para restringir horarios de atención o limitar la recepción de documentación si dicha facultad no ha sido prevista expresamente por una norma formal.

Finalmente, el artículo 72 de la Ley N° 2341 establece que ninguna limitación o sanción puede imponerse sin norma previa. Aunque esta disposición está referida a la potestad sancionadora, su lógica jurídica resulta plenamente aplicable a la restricción de derechos administrativos: ninguna entidad puede afectar el acceso del administrado sin base legal previa y suficiente.

4. LA INEXISTENCIA DE FUNDAMENTO JURÍDICO EN LAS CIRCULARES E INSTRUCTIVOS INTERNOS.

Las circulares, memorandos, instructivos y comunicados internos son instrumentos destinados a organizar el funcionamiento interno de una institución. Su finalidad es coordinar actividades, distribuir funciones o impartir directrices al personal.

Sin embargo, estos instrumentos no tienen jerarquía normativa suficiente para restringir derechos ni para modificar las condiciones legales de acceso a la administración pública.

La jerarquía normativa exige que toda limitación de derechos esté prevista por una norma formal, emitida por autoridad competente y conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Una circular interna carece de tales características.

Por ello, resulta jurídicamente cuestionable que una entidad pretenda:

- Reducir el horario de recepción de documentos.
- Establecer días específicos de atención.
- Suspender trámites por razones administrativas internas.

- Limitar la presencia de usuarios en determinadas dependencias.

4.1. LA JERARQUÍA NORMATIVA COMO LÍMITE INFRANQUEABLE.

El artículo 4, inciso h) de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo consagra expresamente el "**Principio de jerarquía normativa**", disponiendo 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"

Este principio, que tiene rango legal y se fundamenta en la supremacía constitucional, implica que ninguna norma de menor jerarquía puede contradecir lo dispuesto por una norma de mayor jerarquía. En el caso concreto de las circulares e instructivos internos, estos se ubican en el escalón más bajo de la pirámide normativa, por debajo de:

Jerarquía normativa	Instrumentos típicos	¿Puede reducir horarios de atención?
Constitución	CPE	Sí, mediante disposición expresa
Ley	Ley N° 2341, Ley N° 2027	Sí, con sujeción a la Constitución
Decreto Supremo	DS 27113, DS 4971, DS 5168	Sí, dentro de los límites de la ley
Resolución Ministerial	RM de cada ministerio	Solo si la ley lo autoriza expresamente
Resolución Administrativa	RA de cada entidad	Solo para aspectos internos no vinculados a derechos
Circular, Instructivo, Memorando	Instrumentos internos	NO , por falta de jerarquía suficiente

En consecuencia, una circular interna que pretenda reducir el horario de atención al público está invadiendo una esfera reservada a normas de mayor jerarquía, vulnerando el principio de jerarquía normativa.

4.2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY.

El artículo 4, inciso c) de la Ley Nº 2341 establece el "**Principio de sometimiento pleno a la ley**", conforme al cual:

"La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso"

Este principio, que constituye una manifestación específica del principio de legalidad consagrado en el artículo 232 de la Constitución Política del Estado, significa que la administración pública solo puede hacer aquello que está expresamente autorizada por la ley. No existe una "potestad general implícita" de la administración para restringir derechos o modificar las condiciones de acceso al servicio público.

En materia de horarios de atención, ninguna disposición constitucional o legal autoriza a las entidades públicas a reducir discrecionalmente sus horarios de atención mediante circulares internas. Por el contrario, el artículo 1, inciso b) de la Ley Nº 2341 establece que uno de los objetos de la ley es precisamente "*Hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública*", lo que implica que la administración debe garantizar condiciones reales y materiales para el ejercicio de este derecho, no restringirlas.

4.3. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA: ORIGEN Y LÍMITES.

El artículo 5 de la Ley Nº 2341 dispone expresamente:

"Los órganos administrativos tendrán competencia para conocer y resolver un asunto administrativo cuando éste emane, derive o resulte expresamente de la Constitución Política del Estado, las leyes y las disposiciones reglamentarias"

De esta disposición se desprenden dos consecuencias fundamentales:

Primera: La competencia administrativa nace únicamente de fuentes formales del derecho (Constitución, leyes y reglamentos). Ninguna autoridad tiene competencia para actuar si dicha facultad no ha sido prevista expresamente por una norma de esta jerarquía.

Segunda: El artículo 5, parágrafo II de la Ley Nº 2341 establece que "*La competencia atribuida a un órgano administrativo es irrenunciable, inexcusable y de ejercicio obligatorio*". Esto significa que las entidades públicas tienen la obligación inexcusable de ejercer su competencia, incluyendo la atención al público, y no pueden unilateralmente reducir el ejercicio de dicha competencia mediante instrumentos internos.

- En materia de horarios de atención, las entidades públicas deben preguntarse:
- ¿Existe una ley que autorice la reducción del horario de atención al público?
- ¿Existe un reglamento que prevea la posibilidad de modificar los horarios mediante circulares internas?
- ¿La reducción horaria que se pretende implementar está dentro de las facultades expresamente conferidas?

La respuesta a estas preguntas, en la gran mayoría de los casos, es negativa. La práctica de reducir horarios mediante circulares internas se sostiene, no en una habilitación normativa, sino en una costumbre administrativa carente de todo respaldo jurídico.

4.4. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO LÍMITE MATERIAL A LA DISCRECIONALIDAD.

El artículo 4 del Decreto Supremo Nº 27113, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, establece:

"La petición es un derecho de los ciudadanos y compromete a la administración pública a dar una respuesta oportuna y pertinente"

Este derecho constitucional (artículo 24 de la CPE) impone a la administración la obligación de garantizar condiciones reales y materiales para su ejercicio. Cuando una entidad reduce sus horarios de atención mediante una simple circular, está creando una barrera material que impide o dificulta el ejercicio del derecho de petición.

Es importante destacar que el derecho de petición no se limita a la posibilidad abstracta de presentar una solicitud en cualquier momento, sino que exige que la administración establezca condiciones razonables y accesibles para su ejercicio. La reducción horaria que impide a los ciudadanos presentar sus solicitudes fuera del horario reducido constituye una vulneración de este derecho.

4.5. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LA PROHIBICIÓN DE ARBITRARIEDAD.

El artículo 4, inciso p) de la Ley Nº 2341 consagra el "**Principio de proporcionalidad**", conforme al cual:

"La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento"

Este principio exige que toda medida administrativa sea:

- **Idónea:** adecuada para alcanzar el fin propuesto.
- **Necesaria:** no existan medidas alternativas menos lesivas.
- **Proporcional en sentido estricto:** el beneficio obtenido debe ser mayor que el sacrificio impuesto.

Además, el artículo 4, inciso g) de la Ley N° 2341 establece el principio de legalidad y presunción de legitimidad, señalando que *"Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario"*. Sin embargo, esta presunción es iuris tantum (admite prueba en contrario) y, en el caso de las circulares reductoras de horarios, la ausencia de base normativa suficiente permite cuestionar su legitimidad.

4.6. LA EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El artículo 7 del Decreto Supremo N° 27113 establece que la declaración de incompetencia —y por extensión, toda decisión administrativa que afecte derechos de los administrados— debe ser efectuada *"mediante resolución motivada"*.

Las circulares que reducen horarios de atención adolecen de un vicio de motivación por las siguientes razones:

1. **Ausencia de justificación técnica:** No suelen contener estudios de impacto ciudadano que demuestren la necesidad de la reducción.
2. **Falta de evaluación de alternativas:** No se considera la posibilidad de implementar turnos rotativos u otras medidas menos lesivas.
3. **Inexistencia de proporcionalidad:** No se demuestra que la medida sea proporcional al fin perseguido.

4. **Omisión del interés general:** No se considera el impacto en los administrados, especialmente en grupos vulnerables.

4.7. LA POTESTAD ORGANIZATIVA Y SUS LÍMITES.

Es cierto que las entidades públicas gozan de una **potestad organizativa** o autoorganizativa, que les permite regular aspectos internos de su funcionamiento. Sin embargo, esta potestad tiene límites claros, derivados del ordenamiento jurídico:

- **No puede afectar derechos fundamentales de los administrados:** El derecho de petición, el acceso a la administración, el debido proceso y la seguridad jurídica son límites infranqueables.
- **No puede modificar las condiciones esenciales de prestación del servicio público:** El horario de atención es una condición esencial del servicio, no un mero aspecto organizativo.
- **No puede contravenir disposiciones constitucionales o legales:** La jerarquía normativa impide que instrumentos internos contradigan lo dispuesto por leyes formales.
- **Debe ejercerse dentro de los márgenes de la razonabilidad y proporcionalidad:** Toda medida debe superar el test de proporcionalidad.

La reducción de horarios de atención no es un mero aspecto organizativo interno. Es una decisión que impacta directamente en la relación entre la administración y los administrados, y que por tanto debe estar prevista por una norma de suficiente jerarquía.

4.8. LA INVALIDEZ DE LAS CIRCULARES REDUCTORAS DE HORARIOS.

A la luz de los principios y normas analizados, las circulares, instructivos, memorandos y demás instrumentos internos que reducen horarios de atención al público adolecen de los siguientes vicios de invalidez:

VICIO	FUNDAMENTO NORMATIVO	CONSECUENCIA
INCOMPETENCIA	Artículo 5 de la Ley N° 2341: la competencia nace únicamente de la Constitución, la ley y los reglamentos. Ninguna norma atribuye competencia para reducir horarios mediante circulares.	Nulidad absoluta del acto

VICIO	FUNDAMENTO NORMATIVO	CONSECUENCIA
VIOLACIÓN DE LA JERARQUÍA NORMATIVA	Artículo 4, inciso h) de la Ley N° 2341: las normas de menor jerarquía deben adecuarse a las de mayor jerarquía. Una circular no puede contradecir lo dispuesto por la ley.	Nulidad relativa o anulabilidad
FALTA DE MOTIVACIÓN	Artículo 7 del DS 27113: toda decisión administrativa que afecte derechos debe ser motivada.	Anulabilidad
DESVIACIÓN DE PODER	Principio general del derecho (artículo 4, inciso p) de la Ley N° 2341): la administración debe actuar con sometimiento a los fines establecidos por la ley. Reducir horarios por razones internas no es el fin de la potestad organizativa.	Nulidad absoluta
ARBITRARIEDAD	Artículo 115 CPE y principio de proporcionalidad (artículo 4, inciso p) de la Ley N° 2341): prohibición de actuar con arbitrariedad.	Vulneración constitucional

4.9. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INVALIDEZ.

La invalidez de las circulares reductoras de horarios tiene las siguientes consecuencias jurídicas:

a) Inaplicabilidad: Los administrados no están obligados a acatar una circular inválida. Pueden presentar sus solicitudes dentro del horario de los horarios de funcionamiento de la administración pública, independientemente de lo dispuesto en la circular. La administración no puede válidamente rechazar una solicitud por haber sido presentada fuera del horario establecido en una circular inválida.

b) Impugnabilidad: Las circulares pueden ser impugnadas mediante:

- Recurso de revocatoria (artículo 53 de la Ley N° 2341)
- Recurso jerárquico (artículo 55 de la Ley N° 2341)
- Acción de Amparo Constitucional (artículos 125-128 CPE)

c) Responsabilidad de los servidores públicos: Los funcionarios que emiten o aplican circulares inválidas pueden incurrir en responsabilidad administrativa, civil o disciplinaria, por vulnerar derechos de los administrados. La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales establece el régimen de responsabilidad por la función pública.

d) Nulidad de los actos emitidos con base en la circular: Los actos administrativos que rechazan solicitudes por haber sido presentadas fuera del horario reducido establecido en una circular inválida son nulos por carecer de fundamento legal.

4.10. LO QUE UNA CIRCULAR NO PUEDE HACER VÁLIDAMENTE.

A la luz del ordenamiento jurídico boliviano, resulta jurídicamente cuestionable —y en muchos casos abiertamente ilegal— que una entidad pretenda mediante circular, instructivo o memorando interno:

PRETENSIÓN DE LA CIRCULAR	ANÁLISIS DE VALIDEZ	FUNDAMENTO
REDUCIR EL HORARIO DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS	INVÁLIDO: Viola el derecho de petición (art. 24 CPE, art. 4 DS 27113) y el principio de jerarquía normativa (art. 4.h Ley 2341)	La recepción de documentos es parte esencial del derecho de petición; su reducción requiere norma de mayor jerarquía
ESTABLECER DÍAS ESPECÍFICOS DE ATENCIÓN	INVÁLIDO: Viola el principio de continuidad del servicio público y la obligación de atención permanente	La atención al público debe ser regular y continua; la segmentación por días restringe el acceso
SUSPENDER TRÁMITES POR RAZONES ADMINISTRATIVAS INTERNAS	INVÁLIDO: Viola el principio de eficacia (art. 4.j Ley 2341) y el deber de impulso de oficio (art. 4.n Ley 2341)	Las razones internas no justifican la suspensión del servicio público
LIMITAR LA PRESENCIA DE USUARIOS EN DETERMINADAS DEPENDENCIAS	CUESTIONABLE: Solo válido por razones de seguridad o salud pública debidamente justificadas, nunca por mera discrecionalidad administrativa	Debiéndose hacer un análisis previo en relación con la proporcionalidad (art. 4.p Ley 2341)

5. CONCLUSIONES.

El análisis desarrollado a lo largo del presente artículo permite arribar a las siguientes conclusiones, fundamentadas en la normativa boliviana vigente y en los principios generales del derecho administrativo:

Primera conclusión: Las circulares e instructivos internos carecen de jerarquía normativa para restringir derechos. El artículo 4, inciso h) de la Ley N° 2341 establece el principio de jerarquía

normativa, conforme al cual las normas de menor jerarquía deben adecuarse a las de mayor jerarquía. Las circulares, memorandos e instructivos internos se ubican en el nivel más bajo de la pirámide normativa y no pueden válidamente modificar las condiciones de acceso a la administración pública ni restringir el derecho de petición de los administrados.

Segunda conclusión: El principio de legalidad y sometimiento pleno a la ley impide la reducción discrecional de horarios. El artículo 4, inciso c) de la Ley N° 2341 consagra el principio de sometimiento pleno a la ley, conforme al cual la administración pública solo puede actuar dentro de las facultades expresamente conferidas por la Constitución y las leyes. Ninguna disposición normativa autoriza a las entidades públicas a reducir sus horarios de atención mediante instrumentos internos.

Tercera conclusión: La competencia administrativa nace únicamente de fuentes formales. El artículo 5 de la Ley N° 2341 establece que los órganos administrativos tienen competencia únicamente cuando esta emane expresamente de la Constitución, las leyes o los reglamentos. La potestad de modificar horarios de atención no ha sido atribuida a las entidades mediante instrumentos internos, por lo que las circulares que reducen horarios adolecen de incompetencia.

Cuarta conclusión: La reducción horaria vulnera el derecho de petición y la garantía de respuesta oportuna. El artículo 4 del Decreto Supremo N° 27113 establece que la petición es un derecho de los ciudadanos que compromete a la administración a dar una respuesta oportuna y pertinente. La reducción horaria que impide materialmente a los ciudadanos presentar sus solicitudes constituye una vulneración de este derecho.

Quinta conclusión: La práctica administrativa de reducir horarios mediante circulares es inválida. A la luz de los principios de jerarquía normativa, legalidad, competencia y proporcionalidad, las circulares e instructivos internos que reducen horarios de atención adolecen de vicios de invalidez (incompetencia, violación de la jerarquía normativa, falta de motivación, desviación de poder, arbitrariedad) que las hacen pasibles de impugnación administrativa y constitucional.

Sexta conclusión: El Estado también resulta afectado como administrado. Las entidades públicas, en su calidad de administradas institucionales, enfrentan las mismas restricciones horarias que los

ciudadanos particulares cuando deben realizar trámites ante otras entidades. Esta situación genera ineficiencia sistémica, fragmentación del principio de unidad del Estado y contradicción del interés general.

Septima conclusión: Se requiere una intervención normativa y de control. Es necesario que cada nivel de gobierno apruebe leyes de horarios de atención, cumpliendo la reserva de ley del artículo 49.II de la CPE. Asimismo, la Contraloría General del Estado debe fiscalizar estas prácticas y el Tribunal Constitucional Plurinacional debe desarrollar jurisprudencia específica sobre la materia.

Octava conclusión: Los administrados cuentan con vías de impugnación efectivas. Las circulares reductoras de horarios pueden ser impugnadas mediante recursos de revocatoria y jerárquico (Ley Nº 2341, arts. 53 y 55), así como mediante acción de amparo constitucional (arts. 125-128 CPE) por vulneración del derecho de petición y debido proceso.

Novena conclusión: La administración pública debe adecuar sus prácticas al orden constitucional. La reducción discrecional de horarios constituye una práctica administrativa incompatible con los principios constitucionales que rigen la función pública. Las entidades públicas tienen la obligación de reorganizar sus sistemas de atención mediante horarios ampliados y turnos rotativos, bajo el imperio de la ley y no de la discrecionalidad no controlada.

REFLEXIÓN FINAL

El Estado boliviano no puede seguir siendo víctima de sus propias prácticas administrativas. La fragmentación institucional que permite a cada entidad definir discrecionalmente sus horarios — sin considerar el impacto en otros órganos del Estado ni en la ciudadanía— contradice los principios más elementales del derecho administrativo y la propia razón de ser del Estado: el servicio al interés general. La accesibilidad temporal es una deuda pendiente de la administración pública boliviana con la ciudadanía y consigo misma. El Estado que se respeta a sí mismo comienza por no obstaculizarse a sí mismo.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), arts. 24, 49, 115, 125-128, 178, 232.
- Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo (23 de abril de 2002), arts. 1, 2, 4, 5, 53, 55.
- Decreto Supremo N° 27113, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo (23 de julio de 2003), arts. 1, 2, 4, 5, 7.
- Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público (1999), art. 8.
- Ley General del Trabajo, art. 46.
- Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales (20 de julio de 1990).