

PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA, NO BASTA CON LA PREVISIÓN LEGAL DE RECURSOS, SINO QUE ÉSTOS DEBEN GARANTIZAR QUE UNA AUTORIDAD DIFERENTE A LA ORIGINAL EXAMINE EL FALLO RECURRIDO

Sinopsis: En la siguiente sentencia, la Sala Tercera del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia resolvió una acción de amparo en revisión que tuvo como origen una resolución dictada por el Tribunal Disciplinario Administrativo de la Dirección Distrital de Educación III de la ciudad de Santa Cruz, en la que se imponía como sanción el descenso a un puesto inferior a un director de una escuela secundaria. Contra esta resolución, el afectado promovió un recurso de revocatoria ante el Director Departamental de Educación que confirmó la sanción impuesta, por lo que el accionante presentó un recurso jerárquico que fue desechado por improcedente por el mismo Director Departamental de Educación. Este fallo fue objeto de una acción de amparo ante la Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz, que ordenó la restitución del accionante a su cargo como director y anuló las resoluciones que recayeron a los recursos de revocatoria y jerárquico, en razón de que se dictaron conforme a una ley sin vigencia, por lo que el procedimiento debía ser repetido aplicando la normativa en vigor que establece una distribución de competencias distinta. Asimismo, determinó que se violó el principio a la presunción de inocencia al haberse ejecutado un fallo que no había causado estado al ser objeto de subsecuentes recursos.

En primer lugar, la Corte Constitucional determinó que si bien la potestad que tiene el Estado de sancionar a sus servidores públicos se fundamenta en la búsqueda de los fines y funciones que le son esenciales al propio Estado, el ejercicio de esta potestad se encuentra condicionado al cumplimiento de ciertas garantías mínimas, entre las que se encuentran el debido proceso. De no respetarse estos límites, esa facultad sancionadora devendría arbitraria y contraria a los valores que se pretenden alcanzar, que en lo conducente, corresponden a la justicia y la armonía. En este punto, la Sala citó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que interpretando el artículo 8º de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha determinado que las garantías del debido proceso no se restringen ni a la materia penal ni al ámbito judicial, aun cuando el mencionado precepto lleve como título "Garantías judiciales"; por el contrario, deben ser respetadas en cualquier procedimiento cuyo resultado pueda afectar la esfera de derechos de las personas, puesto que se erigen como el límite a la actividad estatal a fin de permitir que los gobernados se defiendan adecuadamente. Por tanto, en todos aquellos casos en que se despliegue el poder sancionatorio del Estado, no basta que las autoridades apeguen sus actos al ordenamiento jurídico, sino que deben respetar las garantías mínimas del debido proceso que constituyen el mecanismo mediante el cual es posible alcanzar decisiones justas.

Partiendo de este contexto establecido, la Sala señaló que los recursos de revocatoria y jerárquico se establecen a fin de garantizar el derecho a la doble instancia, es decir, el de someter un asunto ante una autoridad superior, y el derecho a la defensa. Empero, no basta con la previsión legal de los recursos, pues ello llevaría a una justicia meramente formal, la cual no basta, pues es necesario que el ejercicio de los derechos sea efectivo. En este orden de ideas, se citó nuevamente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que el derecho a recurrir un fallo pretende evitar que una decisión viciada quede firme, por lo que para hacer real este derecho es menester que los recursos permitan que una autoridad distinta a la que resolvió en un primer momento la litis planteada haga un examen integral de la determinación de que se trate.

Al darse el caso de que tanto el recurso de revocatoria como el recurso jerárquico fueran resueltos por idéntico órgano, se suprimió la posibilidad de que una autoridad distinta entrara al examen del caso y, por lo tanto, aun cuando formalmente existieron dos recursos, en los hechos, el director de secundaria fue procesado en una única instancia, lo que se tradujo en violación a los derechos a la doble instancia, a que una autoridad superior y diferente revisara la determinación del inferior y corrigiera los errores en los que hubiera incurrido, y a la defensa en la fase impugnativa. En razón de lo anterior, la Corte Constitucional de Bolivia estimó que la determinación del Director Departamental de Educación fue arbitraria al incurrir en violación a las garantías del debido proceso, por lo que concedió la tutela solicitada al efecto de que se repusiera el procedimiento respetando el derecho a la doble instancia.

En la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia se citó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivada de los casos Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Tribunal Constitucional vs. Perú y Herrera Ulloa vs. Costa Rica.

TO ENSURE COMPLIANCE WITH THE RIGHT TO APPEAL IT IS INSUFFICIENT FOR THE LAW TO CONTEMPLATE REMEDIES; RATHER, SUCH REMEDIES MUST GUARANTEE THAT A DIFFERENT AUTHORITY EXAMINES THE DECISION UNDER APPEAL

Synopsis: *In the following judgment, the Third Chamber of the Plurinational Constitutional Tribunal of Bolivia resolved an amparo appeal under review which originated from a resolution issued by the Disciplinary Administrative Court of the III District Department of Education of Santa Cruz, which imposed the punishment of demotion of a high school principal. The victim filed an appeal for reversal against this resolution before the Department Director of Education, who confirmed the punishment imposed. Consequently, the plaintiff filed a hierarchical recourse which was disregarded on the basis of inadmissibility by the same Department Director of Education. This decision was subject to an appeal for legal protection before the First Civil Chamber of the Department Court of Justice of Santa Cruz, which ordered the restitution of the plaintiff to his position as principal and annulled the resolutions of the appeal for reversal and hierarchical recourse, on the grounds that they were issued based on a law that was not in effect; therefore the proceedings had to be repeated applying the regulations in effect, which establish a different distribution of jurisdictions. Furthermore, it determined that the principle of presumption of innocence was infringed, given that a resolution was executed which had not become final as it was subject to subsequent remedies.*

Firstly, the Constitutional Tribunal determined that although the State's power to punish its public servants is based on the search for goals and purposes which are essential to the State itself, the exercise of this power is conditioned to compliance with certain minimum guarantees, including due process. If these limits are not respected, this punishing power would become arbitrary and contrary to the values that it seeks, namely justice and harmony. In this regard, it quoted the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights which, interpreting Article 8 of the American Convention on Human Rights, determined that the guarantees of due process are not restricted to criminal or judicial matters, even when the aforementioned precept is titled "right to a fair trial." On the contrary, these must be respected in any proceeding whose results may affect the rights of persons, given that they are established as a limit on State activity to allow those governed to adequately defend themselves. Therefore, in all cases where the punishing authority of the State is exercised, it is not sufficient for the authorities to abide in their actions to the body of law; they must also respect the minimum guarantees of due process, which constitute a mechanism whereby it is possible to reach fair decisions.

Based on this context, the Chamber indicated that the appeals for reversal and hierarchical recourse were established to guarantee the right to appeal, meaning submitting a matter to a superior authority, and the right to defend oneself. Nonetheless, it is not sufficient for remedies to be contemplated in the law as this would lead to a merely formal justice, which is not enough given that it is necessary for the exercise of rights to be effective. In this regard, the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights was referenced once again, in that the right to appeal a decision intends to prevent a flawed decision from becoming final; therefore, to ensure this right it is essential for remedies to allow an authority different from the authority of first instance which resolved the action to perform a comprehensive review of the decision under consideration.

In the instant case, where the appeal for reversal and the hierarchical recourse were resolved by the same organ, the possibility of having a different authority perform a review of the case was eliminated. Thus, although formally there were two remedies, the high school principal was in fact processed only at a single instance, which resulted in the violation of the right to appeal in that a superior and different authority review the decision of the lower authority and correct the errors incurred, and to defense in the appeal phase. Based on the foregoing, the Constitutional Tribunal of Bolivia considered that the ruling of the Department Director of Education was arbitrary, as it violated the guarantee of due process; therefore, it granted the protection requested to repeat the proceedings whilst respecting the right to appeal.

The judgment of the Third Chamber of the Plurinational Constitutional Tribunal of Bolivia referred to the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights derived from the cases Baena Ricardo et al. v. Panama, Constitutional Court v. Peru and Herrera Ulloa v. Costa Rica.

**SALA TERCERA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL
BOLIVIA
RECURSO DE REVISIÓN
SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0140/2012
EXPEDIENTE: 00087-2012-01-AAC
9 DE MAYO DE 2012**

En revisión la Resolución 06 de 2 de febrero de 2012, ..., pronunciada dentro de la acción de amparo constitucional interpuesta por Francisco Vedia Aldana contra Daniel Quispe Manchego, Director Distrital de Educación III y Bartolomé Puma Velásquez, Director Departamental de Educación ambos de Santa Cruz.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. *Contenido de la demanda*

El accionante mediante memorial presentado el 19 de enero de 2012, ..., manifestó que:

I.1.1. *Hechos que motivan la acción*

Señala que es profesor con más de veinte años de ejercicio profesional en el Magisterio y que en su condición de Director del nivel secundario de la Unidad Educativa Buenas Nuevas de la ciudad de Santa Cruz, con una hoja de vida sin tacha y con el reconocimiento de autoridades, padres de familia y estudiantes constituidos en Juntas Escolares y Juntas Vecinales, decidió generar y consolidar un ambicioso y a la vez noble proceso de integración con la Comunidad Educativa del barrio Unión, que se encuentra en la zona del Plan 3000, proyecto que se emprendió con éxito con el apoyo de la Misión Sueca Libre en Bolivia. Sin embargo, como emergencia que Fanny Hurtado Paz, -quien también trabajó en el mencionado proyecto y, por lo mismo, conocedora del destino de los recursos recaudados-, denunció ante la Dirección Distrital de Educación III de la ciudad de Santa Cruz una serie de hechos infundados relativos a supuestas exacciones a los padres de familia situación que motivó se inicie proceso sumario administrativo interno en su contra.

Dentro de la sustanciación del proceso sumario referido, el 25 de abril de 2011 fue notificado con la Resolución Administrativa (RA) 007/21-04-2011 (Auto Final de proceso disciplinario administrativo), emitido por el Tribunal Disciplinario Administrativo de la referida Dirección, por el cual se le hizo conocer que fue retirado de sus funciones como Director del nivel secundario de la Unidad Educativa Buenas Nuevas, cargo que ostentaba fruto de un proceso de institucionalización y se le aplicó la sanción de descenso a un cargo inferior.

Contra dicha Resolución interpuso recurso de revocatoria que fue resuelto por RA 024/2011 de 7 de mayo, notificada con dos tenores diferentes, ratificando el fallo emitido por el Tribunal Disciplinario Administrativo de la Dirección Distrital de Educación III del departamento de Santa Cruz, fallo que al ser lesivo a sus intereses impugnó a través de recurso jerárquico el 5 de julio de 2011...

No obstante haber solicitado pronunciamiento respecto de la Resolución del recurso jerárquico mediante carta notariada de 7 de diciembre de 2011, sin embargo, supuestamente se le notificó en el domicilio de su abogada con la Resolución de negativa

por improcedencia del recurso jerárquico 035/2011 de 18 de julio, esa misma fecha, cuando la indicada diligencia debió realizarse en su domicilio señalado en el recurso jerárquico, quedando evidente que dicha Resolución y notificación no existieron nunca.

Además, refiere que la Resolución en mención carece de validez porque fue firmada por la misma autoridad que resolvió el recurso de revocatoria, es decir, el Director Departamental de Educación (ex SEDUCA) quien debió haber remitido el recurso jerárquico ante el Ministro de Educación, autoridad competente para resolver el mismo en cumplimiento del art. 66.III de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA)..

I.2.3. Resolución

Los Vocales de la Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz, por Resolución 06/2012 de 2 de febrero, ..., concedió la tutela solicitada y dispuso la inmediata restitución del accionante al cargo que venía desempeñando anteriormente y, en consecuencia, anuló las Resoluciones de los recursos de revocatoria y jerárquico, a efecto de que se reencause el procedimiento en base a la Ley de Procedimiento Administrativo, respetando la competencia para resolver ambos recursos, aclarando que una vez ejecutoriadas las Resoluciones que se dicten, recién se podrán ejecutar y disponer los fallos de carácter sancionatorios que son consecuencias de este procedimiento.

...

II. CONCLUSIONES

De la revisión y compulsas de los antecedentes se llega a las conclusiones que se señalan seguidamente:

- II.1. Por memorando de designación 000999, Francisco Vedia Aldana fue institucionalizado como Director de nivel secundario de la Unidad Educativa Buenas Nuevas de la ciudad de Santa Cruz.
- II.2. Dentro del proceso disciplinario administrativo seguido a denuncia de Fanny Hurtado Paz, Directora del nivel primario, turno mañana de la Unidad Educativa Fiscal Evangélica Buenas Nuevas contra Francisco Vedia Aldana, Director del nivel secundario, turno mañana de la misma Unidad Educativa -ahora accionante-, mediante RA 003/18-03-2011, el Tribunal Disciplinario Administrativo III de la

Dirección Distrital de Educación III de Santa Cruz, pronunció Auto Inicial del proceso disciplinario por faltas graves y muy graves contenidas en la RS 212414...

II.3. Después de la presentación de pruebas de cargo y descargo, el Tribunal Disciplinario Administrativo III de la Dirección Distrital de Educación III de Santa Cruz, por RA 007/21-04-2011, dictó el Auto Final de proceso disciplinario administrativo, resolvió aplicar la sanción de descenso a un cargo inferior establecido en el art. 13 (tipificación de sanciones) inc. b) (sanciones por faltas graves) 3era parte al profesor Francisco Vedia Aldana en calidad de Director del nivel secundario de la Unidad Educativa fiscal Buenas Nuevas del turno de la mañana...

II.4. Contra dicha Resolución, el accionante interpuso recurso de revocatoria el 28 de abril de 2011, que fue resuelto por el Director Departamental de Educación de Santa Cruz, Bartolomé Puma Velásquez, mediante RA 024/2011, de 7 de mayo (fs. 54 a 55), ratificando el fallo emitido por el Tribunal Disciplinario Administrativo de la Dirección Distrital de Educación III de Santa Cruz (...).

II.5. Por memorial de 5 de julio de 2011, el accionante interpuso ante la Dirección Departamental de Educación Santa Cruz, recurso jerárquico (...) que fue resuelto por RA 035/2011, de 18 de julio, por Bartolomé Puma Velásquez, Director Departamental de Educación, rechazando el recurso jerárquico en aplicación a lo establecido en el art. 31 del DS 23968 de 24 de febrero de 1995 (...).

...

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

...

III.1. *El ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado debe respetar, entre otras la garantía del debido proceso. Su sustento, el modelo de Estado Constitucional de Derecho Plurinacional Comunitario e intercultural*

Conforme se desarrolló en la SCP 0112/2012 de 27 de abril de 2012, existen consecuencias del nuevo modelo de Estado Constitucional de Derecho, Plurinacional Comunitario e Intercultural asumido en la Constitución de 2009 en el razonamiento jurídico de los jueces a la hora de cumplir su labor decisoria cotidiana. Entendimiento que se hace extensivo también, de manera general, en el razonamiento jurídico de las servidoras y servidores públicos del Estado, del nivel central y de las entidades

territoriales autónomas, cuando ejerzan potestades administrativas, entre ellas, la potestad sancionadora de la administración pública.

Una de las consecuencias, es que el razonamiento jurídico de las servidoras y servidores públicos del Estado, del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, debe partir de la Constitución Política del Estado, de sus normas constitucionales-principios atendiendo las características del nuevo modelo de Estado que los sustentan.

La referida Sentencia Constitucional Plurinacional, refiere que: Las normas constitucionales-principios en la Constitución boliviana, son la pluralidad de valores, principios, derechos fundamentales no sólo individuales (liberales y sociales) sino un amplio catálogo de derechos y garantías, principios y valores plurales y colectivos que la constitución representa como un pacto de postulados distintos y hasta veces contradictorios, pero que al final deben coexistir. En esta situación se requiere más ponderación que subsunción, que transforme las promesas constitucionales en realidades constitucionales.

Más adelante dicha Sentencia Constitucional Plurinacional precisó que las normas constitucionales principios: no son otra cosa que los valores, principios, derechos fundamentales y garantías constitucionales, es decir, la 'moral objetivada-positivada', 'meta-normas' que informan, orientan al poder público y a la convivencia social, las relaciones entre el ciudadano y el Estado y entre particulares, que si bien se agotan en su positivización constitucional, empero encuentran una construcción judicial constante, siempre y cuando se salvaguarde la unidad del ordenamiento, es decir, su coherencia.

El mismo fallo, respecto al valor normativo, jerarquía y obligatoriedad de las normas constitucionales principios, puntualizó que las normas constitucionales-principios, establecidos en el texto constitucional tienen validez normativa, prelación jerárquica y son obligatorias respecto a las normas constitucionales-reglas y con mayor con relación respecto a las normas legales-reglas (contenidas en las leyes en sentido general sustantivas o procesales) por el sólo hecho de estar inscritas en la Constitución, una Constitución ideada dentro del modelo de Estado Constitucional, con todo lo que ello implica.

De esa concepción, respecto al ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, se desprenden dos temas, que se sustentan en normas constitucionales-

principios del nuevo modelo de Estado: 1) El fundamento de su ejercicio y, 2) Los límites a ese ejercicio, que encuentran una barra de contención en el respeto de garantías mínimas, siendo una de ellas, el debido proceso.

1) El ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, en el ámbito disciplinario, permite a la administración pública en sus distintos órganos e instituciones del nivel central y de las diferentes entidades territoriales autónomas imponer sanciones a sus servidoras y servidores públicos para garantizar que se cumplan los fines y funciones esenciales del Estado previstos en la Constitución y la ley conforme refiere el art. 9 de la CPE, siendo ese su fundamento. En efecto, son la Constitución, la legislación y reglamentación del nivel central y de las entidades territoriales autónomas que en ese cometido le confieren a la Administración Pública la potestad y facultad de aplicar, en vía disciplinaria, diversos tipos de sanciones a sus servidoras y servidores públicos.

2) Ahora bien, el ejercicio de la potestad de las entidades públicas de imponer sanciones disciplinarias a sus propios servidores públicos, está subordinado y limitado al respeto de determinadas garantías mínimas, entre ellas, la garantía del debido proceso, por cuanto ello controla y limita el campo de acción de la potestad sancionadora del Estado, a efectos de evitar una actividad arbitraria de la administración pública que se torne en ilícita. Ello, en aras de la búsqueda de la materialización de los valores, en los que se sustenta el Estado Constitucional de Derecho Plurinacional Comunitario e Intercultural (art. 8.II de la CPE), que en lo conducente, al ámbito sancionador disciplinario, principalmente son el de justicia y armonía.

III.1.1. *El debido proceso en el ejercicio de la actividad sancionadora del Estado*

a) El debido proceso, está reconocido como derecho fundamental, garantía jurisdiccional y derecho humano en las normas contenidas en los arts. 115.II y 117.I de la CPE, art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

El art. 115.II de la CPE, reconoce que: El Estado garantiza el derecho al proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

A su vez, el art. 117.I de la CPE, consagra: Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso. Nadie sufrirá sanción

penal que no haya sido impuesta por autoridad judicial competente en sentencia ejecutoriada.

Por su parte el art. 8 de la CADH, señala:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

b) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), -que forma parte del bloque de constitucionalidad según la SC 0110/2010-R, de 10 de mayo-, interpretando el art. 8 de la Convención Americana sobre derechos Humanos (CADH) ha entendido que el respeto y protección del debido proceso es también aplicable en el ámbito de la potestad sancionadora de la administración pública.

Así en el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá (Sentencia de 2 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas) entendió que: cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal, derecho que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas (párrafos 124 y 127).

El mismo órgano interamericano de protección derechos humanos, en el caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú (Sentencia de 31 de enero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas) a partir de la interpretación del art. 8 de la CADH, señaló:

El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención (párrafo 68).

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos (párrafo 69).

Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal (párrafo 70).

De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana (párrafo 71).

- c) La jurisprudencia constitucional, del mismo modo, interpretando el contenido del debido proceso, entendió que éste se aplica a toda actividad sancionadora del Estado sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo.

En ese sentido la SC 0042/2004 de 22 de abril, pronunciada por el Tribunal Constitucional anterior señaló que: toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho *pro actione* o a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad.

Y respecto al debido proceso disciplinario en la SC 0022/2006 de 18 de abril, el mismo órgano jurisdiccional señaló: el derecho administrativo disciplinario, por afectar la esfera de autodeterminación de las personas mediante la imposición de sanciones personales, alberga los principios del Derecho Penal en cuanto al debido proceso.

El Tribunal Constitucional aplicó este entendimiento a infinidad de casos que fueron resueltos en su jurisdicción entendiendo que todos los principios y garantías propias del derecho penal se aplican también extensivamente en el ámbito administrativo sancionador.

III.1.2. El recurso de revocatoria y el recurso jerárquico como medios de impugnación en la vía administrativa disciplinaria sancionadora (formas procesales) tienen la finalidad de asegurar la eficacia material del derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior y el derecho a la defensa en la fase impugnativa

Desde la concepción del Estado Constitucional de Derecho, la tramitación de los procesos judiciales o administrativos no debe constituirse en simples enunciados formales (justicia formal, como mera constatación de cumplimiento de las formas procesales), sino debe asegurar la plena eficacia material de los derechos fundamentales procesales y sustantivos (justicia material, debido proceso y sus derechos fundamentales constitutivos y sustantivos).

Al respecto, como ejemplo, corresponde recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anterior, cuando en la línea jurisprudencial construida a partir de la SC 1845/2004-R, de 30 de noviembre, entendió que la forma procesal de las notificaciones - en sentido genérico- en los procesos judiciales o administrativos, no está dirigida a cumplir una formalidad en sí misma, sino que su valor está condicionado en la medida que asegure la eficacia material del derecho a la defensa. Por ello, dicha Sentencia concluyó que cuando la notificación por defectuosa que sea en su forma (por ejemplo no se cumplan las formas procesales para la notificación personal, cedularia, edictal, etc.), pero cumplan con su finalidad (hacer conocer la comunicación en cuestión) y, por ende, aseguren la eficacia material del derecho a la defensa, esa notificación es válida.

De ahí que es posible concluir que el reconocimiento de los típicos medios de impugnación de los actos administrativos, reconocidos en el orden legal (Ley de Procedimiento Administrativo), a través de dos instancias: el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico, son formas procesales de impugnación en sede administrativa,

instituidas por el legislador, con base en las cuales debe procederse en la vía de impugnación, es decir, es el procedimiento del ordenamiento interno del Estado que prevé dos instancias, las que no están dirigidas a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino que tienen valor en la medida que aseguren la eficacia material de los siguientes derechos fundamentales y garantías constitucionales: i) Derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior en el ámbito disciplinario sancionador y, su nexos con ii) El derecho a la defensa en la fase impugnativa.

Es decir, en el caso, las formas del procedimiento administrativo sancionador en sus diferentes fases, guardarán correspondencia y coherencia con el derecho al debido proceso en la medida en que se aseguren su eficacia.

Dado el carácter sancionador del proceso disciplinario, este -en todas sus fases o instancias- tiene que sustanciarse y resolverse garantizando el debido proceso, que tiene como componente esencial el derecho a la defensa. En efecto si se analiza la fase de impugnación del proceso disciplinario en sede administrativa, es posible concluir que sólo puede predicarse la eficacia material del derecho a la defensa (art. 115.II de la CPE y 8.2 inc. f) de la CADH) cuando se otorga a las servidoras y servidores públicos la oportunidad de ejercer un otro derecho fundamental, este es: el derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior art. 8.2 inc. h) de la CADH y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

El art. 8.2 inc. h) de la CADH, señala: Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Por su parte, el art. 14.5 del PIDCP, estipula: Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica (Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) precisando el alcance del derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior, estableció, en lo que en el caso interesa, las siguientes afirmaciones, cuyo subrayado es añadido:

1. El derecho de recurrir el fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica (párrafo 158).
2. El derecho de recurrir busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona (párrafo 158).
3. Independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir un fallo, lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida (párrafo 165).

En el caso de un proceso administrativo disciplinario sancionador, el derecho a la doble instancia o de recurrir ante una instancia superior, permite que esta última, conozca y revise la resolución pronunciada por el tribunal de primera grado. Instancia superior que debe ser diferente a la que emitió la decisión administrativa sancionadora en primera instancia, a efectos de que, la servidora o el servidor público, impugnando o controvertiendo una decisión sancionatoria, obtengan la revisión de la decisión ante la instancia superior.

III.2. *El caso de examen*

De la acción de amparo constitucional interpuesta por el accionante en su condición de Director del nivel secundario de la Unidad Educativa Buenas Nuevas de la ciudad de Santa Cruz, se tienen los siguientes actos denunciados como lesivos que —a juicio del accionante— vulneraron sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, al trabajo y estabilidad laboral, a la seguridad social y a la vida: 1) Refiere que el Director Departamental de Educación, usurpando competencias del Ministerio de Educación, emitió tanto la Resolución de revocatoria como la jerárquica...

III.2.1. *Sobre el pronunciamiento del recurso jerárquico por la misma autoridad administrativa pública que resolvió el recurso de revocatoria y la vulneración al debido proceso.*

De los antecedentes del caso se evidencia que dentro del proceso disciplinario seguido en contra del accionante en su condición de Director del nivel secundario de la Unidad Educativa Buenas Nuevas de la ciudad de Santa Cruz, Bartolomé Puma Velásquez,

Director Departamental de Educación de Santa Cruz —codemandado— pronunció tanto la Resolución de revocatoria 024/2011 de 7 de mayo (Conclusión II.4) como la Resolución jerárquica 035/2011 de 18 de julio (Conclusión II.5).

De este hecho, por demás lesivo a derechos fundamentales y garantías constitucionales como se precisará más adelante, se desprende varios razonamientos:

- i) Que en el proceso disciplinario sustanciado contra el ahora accionante, se suprimió la posibilidad de que la Resolución administrativa sancionatoria 007/21-04-2011, que resolvió aplicarle la sanción de descenso a un cargo inferior y designarlo a otra Unidad Educativa en calidad de profesor pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica (CIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- ii) Que el accionante, en los hechos, fue procesado y sancionado disciplinariamente en única instancia, precisamente por la supresión de la posibilidad de impugnar la decisión sancionatoria cuestionada de adversa por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica.

Ello ocasionó que el proceso disciplinario sancionador contra el accionante, que goza de garantías mínimas, una de ellas, el debido proceso, se convierta en un proceso de única instancia de facto, cuando el legislador ha reconocido la doble instancia instituyendo precisamente el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico, conforme a los cuales deben procederse en la vía de impugnación administrativa. Recursos administrativos que como se analizó anteriormente no están dirigidas a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino que tienen valor en la medida que aseguren la eficacia material de los derechos a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior en el ámbito disciplinario sancionador y el derecho a la defensa en la fase impugnativa.

Es decir, como efecto de la supresión del recurso jerárquico, también fueron suprimidos los derechos fundamentales referidos, los que reconocen a quienes han intervenido en un proceso disciplinario sancionador la posibilidad de controvertir, impugnar o cuestionar la Resolución sancionatoria de primera instancia ante una autoridad administrativa superior y diferente a la que emitió la sanción, para que ésta revise y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos en los que hubiera podido incurrir la autoridad de primera instancia. Situación que la presente acción de amparo

constitucional, debe corregir, dado que su ámbito de protección de acuerdo a la norma contenida en el art. 128 de la CPE, tendrá lugar contra actos u omisiones ilegales o indebidos de los servidores públicos, o de persona individual o colectiva, que restrinjan, supriman los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

De otro lado, ese acto ilegal, ocasionó que el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública reconocido por el orden constitucional se convierta en arbitrario e ilícito, al no haber encontrado límites en el respeto de garantías mínimas, entre ellas, la garantía al debido proceso, el que en su dimensión de principio es el que debe guiar el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la administración del Estado.

...

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Tercera virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 12.7 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional en revisión, resuelve:

1º APROBAR parcialmente la Resolución 06/2012 de 2 de febrero, de fs. 97 a 100 pronunciada por la Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz; y, en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada en cuanto a la vulneración al debido proceso, al derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior, y el derecho a la defensa en la fase impugnativa conforme el Fundamento Jurídico III.2.1, y no así respecto a los derechos a la seguridad social a corto plazo y a la vida.

2º ANULAR la Resolución jerárquica 035/2011 de 18 de julio (Conclusión II.5) y, por ende, disponer la inmediata corrección del procedimiento administrativo disciplinario, a efectos de que se asegure el derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior, y el derecho a la defensa en la fase impugnativa.

...

El texto completo de la sentencia puede verse en:

[http://190.24.134.67/documentos/boletines/132/S3/25000-23-26-000-2012-00537-01\(45092\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/132/S3/25000-23-26-000-2012-00537-01(45092).pdf)