



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0013/2014-S2
Sucre, 6 de octubre de 2014

SALA SEGUNDA

Magistrado Relator: Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
Acción de amparo constitucional

Expediente: 06423-2014-13-AAC
Departamento: Cochabamba

En revisión la Resolución 004/2014 de 7 de marzo, cursante de fs. 831 a 840, pronunciada dentro de la **acción de amparo constitucional** interpuesta por **Yolanda Marleny García Meneses** contra **Hernán Delgadillo Dorado, Gerente General a.i.**; y, **Andrea González Vides, Autoridad Sumariante**, ambos del **Seguro Social Universitario (SSU) de Cochabamba**.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memorial presentado el 20 de enero de 2014, cursante de fs. 763 a 780 vta.; subsanado el 3 de febrero del mismo año, corriente a fs. 783 y vta.; y, escrito de ampliación de 25 del referido mes y año, de fs. 789 a 790 vta., la accionante manifestó, que:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

Desde 1991, prestó servicios en el SSU de Cochabamba, sin haber tenido problema, ni reclamo alguno en el desempeño de su trabajo; no obstante, el 9 de octubre de 2013, Andrea González Vides, -autoridad codemandada- en calidad de sumariante de dicha institución, le notificó con el Auto inicial de proceso administrativo interno, iniciado en su contra y la de Fredy Jaldín Salazar, por la presunta contravención del art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del SSU, en base a una auditoría realizada por el Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES) DTF/EXT/0209/2013 de 13 de mayo, Auditoría

Interna UAI 65/13 de 20 de septiembre de 2013, e informe legal 123/13 de 1 de octubre del mismo año, sin especificar qué hechos exactamente se le estarían atribuyendo y cuales al otro procesado.

Por notas de 10 y 14 de octubre de 2013, solicitó le hagan conocer, cuáles eran los hechos, acciones u omisiones que se le acusaba, así como también fotocopias de las referida auditorias, pero al no tener respuesta aclaratoria, interpuso nulidad de obrados, el 17 del mismo mes y año, por falta de individualización de las supuestas contravenciones y por inexistencia de las mencionadas auditorias. Empero, la sumariante -ahora codemandada-, mediante Auto de 15 de octubre de 2013, reiteró que el proceso administrativo, se inició por indicios de responsabilidad administrativa que resultaron de las auditorías realizadas.

No habiéndose dado curso al recurso de nulidad, asumió defensa, sin consentir los vicios de nulidad existentes presentando prueba; sin embargo, la accionada sin hacerle conocer y fuera de plazo convocó a testigos de cargo, para posteriormente emitir la Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa en su contra, que le impuso la sanción de destitución de funciones, en base a faltas y contravenciones no mencionadas en el Auto inicial del proceso. Por tal motivo, interpuso recurso de revocatoria; pero la accionada por Auto 01/2013 de 12 de noviembre, ratificó la Resolución impugnada, añadiendo nuevos hechos y normas contravenidas, por lo que se vio en la obligación de formular recurso jerárquico, para que el Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, revocará las resoluciones emitidas; empero, por Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, que carecía de fundamento sobre los puntos observados, y la prueba de descargo, confirmó las resoluciones impugnadas.

Añade que el mencionado proceso administrativo, contraviene lo previsto por el Reglamento Interno de Trabajo del SSU, ya que el mismo en su art. 83, claramente establece las causales de destitución; sin embargo, su persona no fue procesada por ninguna de ellas.

I.1.2. Derechos supuestamente vulnerados

La accionante denuncia como lesionados sus derechos de acceso a la función pública, al trabajo, a la estabilidad laboral, a la defensa y al debido proceso, en sus elementos de tipificación, motivación y congruencia de las resoluciones, citando para el efecto los arts. 13.I, 23.1, 46.I y II, 48.II, 115.II y 119.II de la Constitución Política del Estado (CPE).

I.1.3. Petitorio

Solicita se conceda la tutela solicitada, y se deje sin efecto el Auto inicial del proceso administrativo interno de 7 de octubre de 2013, la Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, el Auto 01/2013 de 12 de noviembre, que resolvió el recurso de revocatoria; así como la Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, hasta que la tipificación y los hechos que se le atribuyen sean correctamente identificados y se señale en forma clara y precisa, cual es la base de los mismos o en su caso, valorándose la prueba adjunta se disponga la inexistencia de responsabilidad administrativa en su contra; la restitución al cargo y funciones de licenciada en enfermería del SSU de Cochabamba; el pago de daños y perjuicios; así como también costas procesales.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de garantías

Celebrada la audiencia pública, el 7 de marzo de 2014, según consta en el acta cursante de fs. 823 a 830 vta., se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

La abogada de la accionante, en la audiencia de garantías, a tiempo de ratificar in extenso su amparo constitucional, añadió: **a)** Ante la emisión de una convocatoria a concurso de méritos y examen de competencia, fue nombrada como parte del tribunal calificador, proceso de selección que se llevó a cabo de forma regular sujetándose a las normas vigentes y una vez que salieron los resultados ninguna de las perdedoras impugnó ni observó los resultados; sin embargo, el 7 de octubre de 2013, se le notificó con la apertura de proceso administrativo interno instaurado en su contra; **b)** Los testigos de cargo prestaron sus declaraciones fuera de los diez días; es decir, el 23, 24 y 25 de octubre del referido año, las cuales fueron tomadas con total fe probatoria por la sumariante; **c)** La Resolución sumarial 01/2013, resulta ser arbitraria, toda vez que en ella se mencionó como hecho probado lo indicado en la auditoria IAI-06/13 de 6 de septiembre, que tiene 22 puntos, cuando la misma no fue mencionada en el Auto de apertura de proceso; **d)** El hecho de sancionarle por no haber realizado el cierre de recepción de documentos del concurso en el libro de actas, no era motivo del proceso, además que ello no le correspondía a sus funciones; **e)** Se incluyó el art. 6 de Reclutamiento del Reglamento Interno de Trabajo del SSU, como norma contravenida, la cual no fue objeto de proceso; **f)** Asimismo, el art. 12 inc. f) del Reglamento de Concurso, porque supuestamente habría excluido a personas que no habrían presentado certificados o memorándums legalizados, cuando estos hechos no fueron objeto de la apertura del proceso administrativo; **g)** En la Resolución de revocatoria, se agregó otro hecho nuevo, cual es la existencia de un error de sumatoria en la evaluación en el examen de conocimientos de la seguridad

social, que no fue objeto del proceso; y, **h)** En la Resolución del recurso jerárquico nuevamente le aumentaron normas contravenidas, como los incisos c) y d) del art. 43 del Reglamento Interno del SSU y los art. 9 y 16 inc. e) de la Ley General del Trabajo (LGT), que no fueron motivo de apertura de proceso; sin fundamentar, ni valorar la prueba ofrecida.

I.2.2. Informe de las autoridades demandadas

Andrea González Vides, en calidad de Autoridad Sumariante del SSU de Cochabamba, mediante informe escrito cursante de fs. 793 a 809 vta., señaló:

- 1)** Las resoluciones impugnadas, fueron dictadas dentro de un proceso administrativo interno, por lo que queda la vía contenciosa administrativa para ejercer el control de legalidad al proceso administrativo, por lo que llega a ser improcedente la presente acción en base al principio de subsidiariedad;
- 2)** Del informe IAI-06/13 de auditoría especial del Departamento de Recursos Humanos (RR.HH.), se estableció que la accionante, no realizó el cierre de recepción de documentos del concurso de méritos en el libro de actas; que falta uniformidad en la evaluación de las llamadas de atención de las postulantes; algunas aspirantes al cargo de enfermeras que fueron habilitadas, no cumplen con los requisitos de la convocatoria; los formularios de la evaluación oral del idioma quechua no fueron debidamente llenados; además de encontrarse con algunos errores de sumatoria en el examen de conocimiento de seguridad social;
- 3)** La accionante, no puede alegar desconocimiento de la auditoría, cuando mediante nota CI GG 72/13 de 11 de septiembre, dirigida a Yolanda Marleny García Meneses, se le elevó una copia del informe IAI-06/13 e instructivo;
- 4)** Si existía observación al Auto inicial del proceso, podía objetarla en el plazo de tres días;
- 5)** Asimismo, en el referido Auto inicial del proceso, se establecen claramente los hechos que se imputan a cada una de las partes procesadas, se les imputan indicios de responsabilidad administrativa, solo por los hechos mencionados en la parte considerativa mencionada que contravienen el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del Seguro Social Universitario;
- 6)** El argumento de que las auditorías e informe legal que respaldan el Auto inicial "no existirían" es falso, puesto que las mismas se encuentran en el expediente y señalan cada una de ellas, indicios respecto a cada una de las partes;
- 7)** Existe tipicidad ya que existen los presupuestos, como la acción u omisión, descritos en las auditorías y en el auto inicial, y una norma que tipifique las mismas en el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del Seguro Social Universitario;
- 8)** En el Auto inicial del proceso, de 7 de octubre se apertura un término de prueba común y perentorio de diez días, a partir de su notificación; la accionante fue notificada el 9 de octubre de 2013, y por lo tanto el término de prueba corría a partir del 10 del mismo mes y año;
- 9)** Es completamente falso, que su persona hubiese producido prueba fuera de término, ya que el término concluía el 23 de octubre

de 2013, y fue esa fecha en la que produjo la prueba de cargo; sin embargo, las declaraciones de otros testigos tomadas más allá del término fijado, no fueron tomadas en cuenta en las resoluciones; **10)** La abundante prueba de descargo, poco o nada desvirtuó el tema de fondo; **11)** La parte tuvo la oportunidad de proponer y producir toda la prueba que consideró necesaria para desvirtuar las acusaciones en su contra, interpuso nulidades observaciones hasta recursos de revocatoria y jerárquico, por lo que deduce que no estuvo en estado de indefensión; **12)** En la Resolución de destitución, así como en el Auto de revocatoria, se aplica únicamente el artículo correspondiente del Reglamento Interno del SSU, siendo las otras meramente referenciales como parte de las consideraciones jurídicas; **13)** Las auditorías y demás informes, así como la prueba recolectada, indican que fue ella, quien cometió contravenciones, no pudiendo procesarse por lo mismo, a otras personas si es que no existe prueba que haga presuponer la comisión de actos de responsabilidad administrativa; **14)** Todos los considerandos del Auto 01/2013 de 12 de noviembre; fueron fundamentados, por lo que no se vulneró su derecho al debido proceso; **15)** Solo se recurrió a las normas del Código de Procedimiento Civil, de forma referencial, más de ninguna forma se las aplicó; **16)** Si bien se denunció "nulidades", no ha cumplido con los requisitos que exige esta institución; y, **17)** La notificación con los testigos de cargo a la accionante, es una facultad que puede o no ejercer tal como lo señala el art. 21 inc. h) del Decreto Supremo (DS) 23318-A, además de que la accionante, al no haber expresado el agravio sufrido, con esta falta de notificación, lo convalidó tácitamente; por lo expuesto solicita se deniegue la tutela solicitada.

Asimismo, en la audiencia de garantías, mediante su abogada, añadió: **i)** Como existe otra vía llamada por ley, como el recurso contencioso administrativo, para subsanar todas estas supuestas vulneraciones, la presente acción es improcedente; **ii)** La accionante estuvo presente en la elaboración de una de las auditorías que ella supuestamente la desconoce; **iii)** El Auto inicial, señala las pruebas y los hechos que se le atribuye, así como también la norma contravenida, cual es el art. 46 inc. a) del Reglamento Interno del SSU; **iv)** Las declaraciones testificales tomadas fuera de término, no fueron tomadas en cuenta en la Resolución; **v)** Por la gravedad de las contravenciones, se le aplicó la sanción de destitución, por haber ocasionado daño a la institución; y, **vi)** El principio de especificidad, indica que la nulidad debe estar expresamente prevista en la ley y debe ser emitida por autoridad competente; y el principio de convalidación significa que la accionante, tenía las instancias y los momentos oportunos para hacer valer estas nulidades y no guardarlos para tratarlos ante el Tribunal de garantías.

Hernán Delgadillo Dorado, Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, mediante informe escrito, cursante de fs. 813 a 816, precisó: **a)** La accionante

no señaló qué derechos fueron suprimidos o restringidos por la autoridad sumariante y la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), en el proceso administrativo interno, lo cual inviabiliza su petitorio; **b)** El Auto inicial, señala los motivos que dan lugar al proceso administrativo, estableciendo las faltas en los que los procesados habrían incurrido; **c)** La falta de tipificación no es evidente porque la autoridad sumariante, estableció los indicios de responsabilidad administrativa; **d)** La restitución o reincorporación solicitada es improcedente, porque este recurso no es la vía para ello; y, **e)** La accionante tiene expedita la vía judicial a través de la justicia laboral para hacer valer sus derechos, conforme establece el art. 43 inc. b) del Código Procesal del Trabajo (CPT).

En uso de la dúplica, precisó: **1)** El 20 de diciembre de 2013, la Contraloría General del Estado, remitió la evaluación del informe de auditoría interna IAI-06/2013, sobre la auditoría especial de recursos humanos del SSU, del período 3 de enero, al 30 de junio de 2013, mucho después que terminó el proceso y que avaló la auditoría practicada en ese entonces; **2)** En los casos de responsabilidad administrativa y penal, los que tienen competencia para conocer estos indicios son el proceso administrativo y penal, tal como lo establecieron las circulares emitidas por la mencionada institución; y, **3)** Si se va a esperar que la Contraloría General del Estado, analice todos los informes de auditoría donde hay pequeñas y grandes responsabilidades, no se llegaría a concluir el proceso.

I.2.3. Intervención del tercer interesado

Fredy Jardín Salazar, ex Jefe de Recursos Humanos, de la SSU de Cochabamba, en calidad de tercero interesado, por intermedio de su abogado, a tiempo de adherirse a la acción de amparo constitucional, en audiencia señaló: **i)** El proceso sumario se sustanció con irregularidades de procedimiento, como la no valoración de la prueba documental de descargo, bajo el argumento de que la misma no estuvo legalizada; sin tomar en cuenta que los procesos sancionadores administrativos están sujetos al principio de no formalismo; no corresponde la aplicación complementaria del Código Civil, debido a que dicha normativa forma parte del derecho privado, y el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa del Estado, corresponde al derecho público; **ii)** Existe incongruencia entre la acusación expresada en el Auto inicial del proceso con la Resolución sumarial sancionadora, en atención a que se identifica 7 conductas de los procesados, pero no se indica que conductas pertenecen a Fredy Jardín Salazar y cuales a Yolanda Marleny García Meneses, requisito *sine qua non* para poder asumir defensa; además de que en la mencionada Resolución se incriminan 22 conductas identificadas en una auditoría especial interna que carece de validez; **iii)** Existe diferencia entre el informe de auditoría

que es un dictamen técnico establecido por la unidad de auditoría interna y otra cosa es el informe, que es la comunicación que hace la encargada de la unidad sobre los indicios o hallazgos de irregularidades; **iv)** Hay un error en el Auto inicial, porque en él se hace mención al informe que cursa la unidad de auditoría al mencionado Gerente y no así el informe de auditoría que es otra cosa; sin embargo, ya en la Resolución se hizo referencia a este informe de auditoría especial interna expedida por INASES; **v)** El informe de auditoría IAI-06/2013, carece de validez legal, porque no cumplió con las exigencias previstas en los arts. 39 y 40 del Reglamento del Ejercicio de las Potestades de la Contraloría General del Estado; **vi)** Por mandato del art. 39 de la citada norma, el informe de auditoría si establece hallazgos de responsabilidad, debe ser puesto a conocimiento de los posibles responsables, mediante una notificación oficial y estos gozan del plazo de diez días para presentar las aclaraciones, los descargos respectivos referentes a los hallazgos encontrados y una vez cumplida esta exigencia recién se emite el informe final de auditoría, que en su caso será remitido a la Contraloría General para que emita el dictamen de responsabilidad civil o responsabilidad penal; el art. 40, establece que si un servidor en cuya contra se detectó hallazgos de responsabilidad debe ser citado, lo cual no fue cumplido; **vii)** Se pretende encuadrar la conducta de los procesados a un supuesto ilícito previsto por el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno de Trabajo del SSU, que no tipifica una falta; **viii)** Recién en el capítulo décimo de dicha norma, se incluyen artículos con el *nomen juris* de sanciones, que defectuosamente describen faltas; asimismo, el art. 83 bajo el título de destitución, dispone que sólo será aplicada por el gerente general o por funcionarios que tengan dicha facultad en forma directa en los casos previstos y por reincidencia cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas; **ix)** El sólo hecho de no cumplir sus funciones, no es suficiente condición para merecer la sanción máxima de destitución; **x)** En el recurso de revocatoria debieron anularse los antecedentes hasta el momento de abrirse proceso o en su caso el codemandado, en el recurso jerárquico debió corregirlo para evitar esta acción de amparo; sin embargo, esta última autoridad pretende subsanar esos errores añadiendo el art. 16 inc. e) de la LGT, que no habla de causal de destitución sino del pago de beneficios sociales; **xi)** En el recurso jerárquico recién se introduce la tipificación y la sanción prevista en el art. 83 inc. a), pero no se reflexiona jurídicamente, ni se fundamenta una sola razón que justifique su aplicación; y, **xii)** No corresponde la subsidiariedad, porque la amplia jurisprudencia constitucional estableció que no se requiere acudir previamente al recurso contencioso administrativo para interponer la presente acción de amparo.

I.2.4. Resolución

La Sala Social y Administrativa del Tribunal Departamental de Justicia de

Cochabamba, constituido en Tribunal de garantías, pronunció la Resolución 004/2014 de 7 de marzo, cursante de fs. 831 a 840, por la que **concedió "en parte"** la tutela solicitada, y anulando el Auto de 3 de diciembre de 2013, pronunciado en Resolución de recurso jerárquico por Hernán Delgadillo Dorado, en su condición de Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, para que emita una nueva, de forma inmediata, conforme a los parámetros expresados en la presente Resolución; asimismo, dispuso la inmediata prosecución del proceso administrativo interno conforme a ley, bajo los siguientes fundamentos: **a)** Respecto a los rasgos que debe contener el Auto inicial del Programa Anual de Inmunización (PAI), la "SC 0498/2011 de 25 de junio", prescribió que debe existir claridad en la descripción de los hechos que motivan el proceso, a fin de permitir a los procesados el conocimiento exacto de las acciones u omisiones que en grado de indicios habrían vulnerado el ordenamiento jurídico administrativo aplicable y de esta manera conferir el legítimo derecho a la defensa en el marco de un debido proceso; **b)** El Auto inicial del proceso, si bien describe los hechos motivadores de las presuntas contravenciones administrativas, pero lo hace de manera genérica, olvidando que las funciones de ambos procesados eran diferentes, lo cual genera en la accionante una evidente lesión a sus derechos fundamentales, al estar impedida de formular sus descargos; **c)** El codemandado, a tiempo de pronunciar la resolución jerárquica no advirtió el vicio de nulidad en el Auto inicial del PAI; **d)** Tampoco advirtieron las autoridades mencionadas, que cuando se dio inicio al PAI, la auditoría IAI-06/13, aun no estaba debidamente aprobada por el órgano rector de control gubernamental, lo que fue admitido por el señalado Gerente General en la audiencia de garantías, lo que significa que se lo tramitó sobre la base de una auditoría carente de validez y como tal inoponible; **e)** No se advirtió que el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del SSU, por sí mismo es incapaz de generar en específico, responsabilidad administrativa, al reflejar un deber ser del servidor público, pero no la tipificación de una conducta susceptible de ser atribuible y sancionable; **f)** Ante la gravedad de los antecedentes, la autoridad codemandada puede aplicar las medidas cautelares conducentes dentro el proceso administrativo interno a instaurar, como el cambio de funciones o incluso la suspensión provisional con reconocimiento salarial, pero en ningún caso disponer una sanción de destitución a costa de la vulneración de los derechos fundamentales del procesado; **g)** La inclusión de los arts. 16 de la LGT y 9 del Decreto Reglamentario de la LGT, no genera ninguna vulneración a tales derechos, por tratarse de la simple consecuencia de una eventual destitución gravísima y de una aclaración provisoria, ante una eventual intención de cobro de beneficios sociales; y, **h)** Si bien el proceso contencioso administrativo abre la posibilidad de llevar a cabo un control de legalidad de los actos y resoluciones administrativas definitivas; sin embargo, no es menos cierto que la acción de amparo constitucional prevé una excepción como es el daño inminente, que se

produjo con la sanción de destitución.

II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsa de los antecedentes que cursan en obrados, se establecen las siguientes conclusiones:

- II.1.** Mediante Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Fredy Jaldín Salazar y Yolanda Marleny García Meneses, por haber incurrido en contravención a lo previsto por el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del SSU, por lo que en aplicación de la parte in fine del art. 29 de la Ley de Administración y Control Gubernamental, se dispuso su destitución, en base a las declaraciones testificales de Karina Carvajal y María Julia Bozo, entre otras; así como también con el argumento de que: **1)** No realizó el cierre de recepción de documentos del concurso de méritos en el Libro de actas a cargo de la Secretaria de Gerencia de Servicios de Salud, contraviniendo el art. 9 del Estatuto Orgánico del Colegio de Enfermeras; **2)** Falta de uniformidad en la evaluación de las llamadas de atención de las postulantes; **3)** Al habilitar a las postulantes que no cumplían con los requisitos de la convocatoria, contraviniendo el art. 12 inc. f) del Reglamento de Concurso de Méritos y Examen de Competencia del Colegio de Enfermeras de Bolivia; y, **4)** Al presentarse observaciones al proceso de calificación, ya que se estableció que algunos formularios utilizados para la evaluación oral del idioma quechua no fueron llenados completamente (fs. 355 a 374). Determinación que fue objeto de recurso de revocatoria, por parte de la accionante, mediante memorial de 31 de octubre de 2013 y resuelto mediante Auto 01/2013 de 12 de noviembre, emitido por Andrea González Vides, Autoridad Sumariante del SSU de Cochabamba, ratificando en forma in extensa la Resolución sumarial 01/2013 (fs. 421 a 432).
- II.2.** La accionante, mediante memorial de 15 de noviembre de 2013, interpuso recurso jerárquico contra Auto 01/2013 de 12 del mismo mes y año, en base a los siguientes argumentos: **i)** El recurso de revocatoria solo realizó observaciones sobre supuestas irregularidades en la sustanciación del proceso, sin fundamentar sobre el fondo de la causa, que serían las conclusiones de la auditoría Especial del Departamento de Recursos Humanos IAI-06/13 de 6 de septiembre; **ii)** Que su persona de ninguna manera confundió la apelación con la nulidad de obrados, además que no existe apelación en los procesos administrativos, sino recurso de revocatoria; **iii)** La autoridad sumarial

ha obviado pronunciarse sobre todas las observaciones realizadas por su partes, omitiendo su obligación de fundamentar; **iv)** En la etapa de impugnación, recién se le indicó que el proceso seguido en su contra se basaba en las conclusiones de una auditoría, puesto que con anterioridad solo indicaron una serie de hechos como contravenciones de forma general y sin especificar cuales se le imputan; **v)** La autoridad sumariante produjo prueba testifical de cargo, fuera del plazo probatorio, la que además no fue puesta a su conocimiento para tacharla; y, **vi)** La sumariante, a tiempo de resolver el recurso de revocatoria, no se pronunció sobre los todos los argumentos precisados por su persona en el indicado recurso, por lo que se vulnera el debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación de las resoluciones (fs. 441 a 447 vta.).

II.3. Mediante Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, emitido por el Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, se confirmó la referida Resolución de recurso de revocatoria, ratificando la sanción de destitución de Yolanda Marleny García Meneses y "otro", señalando que las infracciones cometidas por dichas personas, se encuentran tipificadas como causal de despido en el inc. e) del art. 16 de la LGT y 9 de su Decreto Reglamentario; y que al no haberse desvirtuado los indicios de responsabilidad establecidos por las auditorías señaladas, también incurrieron en infracción expresa de los incs. a), c) y d) del art. 43 del mencionado Reglamento; con el siguiente fundamento: "Por su parte la Lic. Yolanda Marleny García Meneses, en su recurso plantea una serie de hechos, tales como que el proceso contiene una serie de vicios que merecen la nulidad del mismo, siendo una de las principales observaciones, el que la autoridad sumariante no hubiera tipificado y fundamentado el Auto inicial de proceso, al respecto señalar que el referido Auto se encuentra motivado y sustentado, ya que señala de manera clara que la base del proceso son los dos informes de auditoría tantas veces mencionado; otra grave contradicción en la que incurre la accionante, es el de señalar que desconoce las auditorías cuando se evidencia que en el informe de Auditoría participó directamente en su validación, por lo que el señalado informe constituye en un documento válido para el actual proceso. Por último señalar que no se ha podido encontrar evidencia clara que desvirtúe la responsabilidad administrativa en la que incurrieron ambos trabajadores" (sic) (fs. 721 a 725).

III. FUNDAMENTOS JURIDÍCOS DEL FALLO

La accionante, señala que las autoridades demandadas, vulneraron sus

derechos constitucionales, al haberle iniciado proceso administrativo interno, mediante Auto inicial de proceso administrativo de 7 de octubre de 2013, sin especificar qué hechos le estarían atribuyendo a su persona y cuales al otro procesado. En el curso del proceso, evidenció que la sumariante convocó, fuera de plazo y sin hacerle conocer, testigos de cargo, para luego emitir la Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa en su contra; que le impuso la sanción de destitución de funciones, en base a faltas y contravenciones no mencionadas en el Auto inicial del proceso administrativo; aspecto por el que interpuso recurso de revocatoria, empero la autoridad sumariante por Auto 01/2013 de 12 de noviembre, resolvió ratificar la Resolución impugnada, añadiendo nuevos hechos y normas contravenidas, por lo que formuló recurso jerárquico, para que el Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, revocará las resoluciones emitidas; sin embargo, por Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, que carecía de fundamento sobre los puntos observados, se confirmó las resoluciones impugnadas.

En consecuencia, corresponde en revisión, verificar si tales extremos son evidentes a fin de conceder o denegar la tutela solicitada.

III.1. Configuración constitucional de la acción de amparo

La SCP 0002/2012 de 13 de marzo, citada por la SCP 1179/2013 de 30 de julio, sobre la naturaleza del amparo constitucional señaló: "...la acción de amparo constitucional es un mecanismo de defensa jurisdiccional, eficaz, rápido e inmediato de protección de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, cuyo ámbito de protección se circunscribe respecto de aquellos derechos fundamentales y garantías, que no se encuentran resguardados por los otros mecanismos de protección especializada que el mismo orden constitucional brinda a los bolivianos, como la acción de libertad, de protección de privacidad, popular, de cumplimiento, etc. Asimismo, desde el ámbito de los actos contra los que procede, esta acción se dirige contra aquellos actos y omisiones ilegales o indebidos provenientes no sólo de los servidores públicos sino también de las personas individuales o colectivas que restrinjan o amenacen restringir los derechos y garantías objeto de su protección.

En este contexto, el amparo constitucional boliviano en su dimensión procesal, se encuentra concebido como una acción que otorga a la persona la facultad de activar la justicia constitucional en defensa de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales.

El término de acción no debe ser entendido como un simple cambio de nomenclatura, que no incide en su naturaleza jurídica, se trata de una verdadera acción de defensa inmediata, oportuna y eficaz para la reparación y restablecimiento de los derechos y garantías fundamentales, y dada su configuración, el amparo constitucional se constituye en un proceso constitucional, de carácter autónomo e independiente con partes procesales diferentes a las del proceso ordinario o por lo menos con una postura procesal distinta, con un objeto específico y diferente, cual es la protección y restitución de derechos fundamentales con una causa distinta a la proveniente del proceso ordinario, esto es, la vulneración concreta o inminente de derechos fundamentales a raíz de actos y omisiones ilegales o indebidos con un régimen jurídico procesal propio.

En este orden de ideas, la acción de amparo constitucional adquiere las características de sumariidad e inmediatez en la protección, por ser un procedimiento rápido, sencillo y sin ritualismos dilatorios. A estas características se añade la de generalidad, a través de la cual la acción puede ser presentada sin excepción contra todo servidor público o persona individual o colectiva”.

III.2. No es exigible acudir al recurso contencioso administrativo, con anterioridad a la presentación de la acción de amparo constitucional

La SCP 0435/2014 de 25 de febrero, sobre la temática señaló: *"Siguiendo la línea jurisprudencial sobre la subsidiariedad, en razón a ser aplicable el proceso contencioso administrativo, a través de la SC 0885/2010-R de 10 de agosto, entre otras, estableció que es posible acudir directamente a la justicia constitucional cuando el acto administrativo ha sido impugnado a través de los recursos previstos por el ordenamiento jurídico, no siendo necesario agotar previamente el proceso contencioso administrativo; sin embargo, se aclaró dicho entendimiento, conforme lo expresado en la SCP 0693/2012 de 2 de agosto, que dice: '...la justicia constitucional a través de la acción de amparo constitucional no puede sustituir a la jurisdicción contenciosa administrativa en el control de legalidad que realiza la referida jurisdicción, máxime si se considera que el amparo constitucional: «...es un mecanismo instrumental para la protección del goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de las personas, por tanto protege dichos derechos cuando se encuentran consolidados a favor del actor del amparo, no siendo la vía adecuada para dirimir supuestos derechos que se encuentren controvertidos o que no se encuentren consolidados,*

porque dependen para su consolidación de la dilucidación de cuestiones de hecho o de la resolución de una controversia sobre los hechos; porque de analizar dichas cuestiones importaría el reconocimiento de derechos por vía del recurso de amparo, lo que no corresponde a su ámbito de protección, sino sólo la protección de los mismos cuando están consolidados; por ello, la doctrina emergente de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, también ha expresado que el recurso de amparo no puede ingresar a valorar y analizar hechos controvertidos...' (SC 0278/2006-R de 27 de marzo)»".

III.3. De la fundamentación y motivación de las resoluciones como elemento del debido proceso

La SCP 1691/2014 de 29 de agosto, en torno a la fundamentación de las resoluciones indicó: *"El debido proceso implica, entre otros aspectos, la exigencia de motivación o fundamentación de las resoluciones sean éstas judiciales o administrativas; y, concretamente tratándose de resoluciones judiciales en el ámbito penal, el art. 124 del CPP, impone que las sentencias y autos interlocutorios se encuentren debidamente fundamentados, de forma que: 'Expresarán los motivos de hecho y de derecho en que basan sus decisiones y el valor otorgado a los medios de prueba y que: **La fundamentación no podrá ser reemplazada por la simple relación de los documentos o la mención de los requerimientos de las partes**'.*

*En ese orden, la SC 1365/2005-R de 31 de octubre, refirió que: «...la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, **debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas**. En sentido contrario, cuando la resolución aún siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas».*

*De la jurisprudencia citada, se concluye que la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales no se traduce en una exigencia de extensión o simplemente de forma, sino que esencialmente se refiere a aspectos de fondo referidos a que el juzgador, de una forma imparcial, **debe expresar en su resolución los hechos, pruebas y normas en función de las cuales adopta su posición, además de explicar***

las razones -el por qué- valora los hechos y pruebas de una manera determinada y el sentido de aplicación de las normas” (las negrillas nos corresponden).

Por su parte, la SCP 0350/2014 de 21 de febrero, de igual manera precisó: *"La jurisprudencia constitucional, ha establecido que la fundamentación y motivación que realice un juez o tribunal ordinario a tiempo de emitir una resolución, **debe exponer con claridad los motivos que sustentaron su decisión;** en ese sentido, la SCP 0450/2012 de 29 de junio, ratificando lo señalado en la SC 0863/2007-R de 12 de diciembre, entre otras, señaló que: 'la garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o que dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió.*

*Al contrario, **cuando aquella motivación no existe y se emite únicamente la conclusión a la que ha arribado el juzgador, son razonables las dudas del justiciable en sentido de que los hechos no fueron juzgados conforme a los principios y valores supremos, vale decir, no se le convence que ha actuado con apego a la justicia,** por lo mismo se le abren los canales que la Ley Fundamental le otorga para que en búsqueda de la justicia, acuda a este Tribunal como contralor de la misma, a fin de que dentro del proceso se observen sus derechos y garantías fundamentales, y así pueda obtener una resolución que ordene la restitución de dichos derechos y garantías, entre los cuales, se encuentra la garantía del debido proceso, que faculta a todo justiciable a exigir del órgano jurisdiccional a cargo del juzgamiento una resolución debidamente fundamentada, así se ha entendido en varios fallos de este Tribunal, entre ellos, la SC 0752/2002-R, de 25 de junio, que ampliando el entendimiento de la SC 1369/2001-R de 19 de diciembre señaló lo*

*siguiente: '(...) el derecho al debido proceso, entre su ámbito de presupuestos exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que **cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma.** Que, consecuentemente cuando un Juez omita la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión'" (las negrillas son nuestras).*

III.4. Análisis del caso concreto

La accionante, señala que las autoridades demandadas, vulneraron sus derechos constitucionales, toda vez que la autoridad sumariante, le inició proceso administrativo interno, sin especificar qué hechos le estarían atribuyendo a su persona y cuales al otro procesado; porque en el curso del proceso, convocó a testigos de cargo, fuera de plazo, para luego mediante Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, determinar la existencia de responsabilidad administrativa en su contra, e imponerle la sanción de destitución de funciones, en base a faltas y contravenciones no mencionadas en el Auto inicial del proceso administrativo; por la que, interpuso recurso de revocatoria; empero, la sumariante por Auto 01/2013 de 12 de noviembre, ratificó la Resolución impugnada, añadiendo nuevos hechos y normas contravenidas, por lo que tuvo que formular recurso jerárquico, para que el Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, revocará las resoluciones emitidas; sin embargo, por Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, que carecía de fundamento sobre los puntos observados, se confirmaron las resoluciones impugnadas.

III.4.1. Sobre la subsidiariedad alegada en la audiencia de garantías

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, glosada en el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, es posible acudir directamente a la justicia constitucional cuando el acto administrativo fue impugnado a través de los recursos previstos por el ordenamiento jurídico; no siendo por ello, necesario agotar

previamente el proceso contencioso administrativo, con anterioridad a la interposición de la presente acción. En tal sentido, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, ingresar a verificar si los extremos denunciados, evidentemente vulneraron derechos y garantías constitucionales de la accionante.

III.4.2. En relación a la falta de fundamentación de la Resolución de recurso jerárquico

La acción de amparo constitucional, se encuentra establecido como un mecanismo de defensa extraordinario, que resguarda y protege los derechos de toda persona natural o jurídica, de los actos ilegales u omisiones indebidas de los servidores público o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir; sin embargo, para poder activar el mismo, corresponderá que la persona agraviada, previamente acuda y agote todas las instancias idóneas establecidas por ley, para proteger de forma inmediata los derechos y garantías restringidos o amenazados de ser restringidos; denunciando ante los mismos, los actos o hechos que presuntamente vulnerarían derechos y garantías constitucionales, para que de esa manera, las autoridades ordinarias, puedan conocerlas y resolverlas de manera fundamentada, por tener plenas facultades para establecer si evidentemente existió lesión a derechos o garantías constitucionales, y reparar el acto vulneratorio o en su caso dejarlo sin efecto.

En este entendido, en los procesos administrativos disciplinarios, si se denunciare la lesión a los derechos fundamentales de una persona, con el Auto de inicio de proceso administrativo interno, corresponderá resolver dicha situación; inicialmente, a la autoridad que emitió aquella Resolución, mediante recurso de revocatoria; y, en caso de que la presunta vulneración no sea resuelta por la indicada autoridad, deberá interponerse recurso jerárquico contra la Resolución de recurso de revocatoria, para que de esta manera, el superior en grado, advertido de las presuntas lesiones o agravios sufridos, pueda enmendarlos o dejarlos sin efecto, de acuerdo a las facultades reconocidas por el ordenamiento vigente.

Por lo mencionado, corresponde indicar, que como en la

presente acción tutelar, se denunció –entre otros aspectos– que la MAE a tiempo de emitir Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, confirmó el Auto de recurso de revocatoria 01/2013 de 12 noviembre; ratificando la sanción de destitución de Yolanda Marleny García Meneses y “otro”, dentro del proceso administrativo interno proseguido contra la accionante y “otro”; no hubiera efectuado una adecuada fundamentación y motivación sobre todos los puntos observados en el memorial de recurso jerárquico de 15 de noviembre de 2013, así como la prueba de descargo presentada, corresponderá en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, circunscribimos únicamente, al análisis de la indicada Resolución jerárquica, en virtud a que la misma se constituye en la última Resolución dentro del proceso administrativo, que puede modificar, enmendar o dejar sin efecto, las determinaciones asumidas por el inferior, por la presunta vulneración de derechos constitucionales emergentes de irregularidades en el procedimiento.

De la revisión de antecedentes, se advierte que la Autoridad Sumariante, ante la interposición del recurso de revocatoria por parte de la accionante, contra la Resolución sumarial 01/2013 de 28 de octubre, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Yolanda Marleny García Meneses y “otro”, por haber incurrido en contravención a lo previsto por el art. 43 inc. a) del Reglamento Interno del SSU, y dispuso su destitución; confirmó dicha determinación, mediante Auto 01/2013 de 12 de noviembre; circunstancia por la cual, la accionante mediante memorial de 15 de noviembre de 2013, interpuso recurso jerárquico contra la citada Resolución, en base a los siguientes argumentos: **a)** El recurso de revocatoria solo realizó observaciones sobre supuestas irregularidades en la sustanciación del proceso, sin fundamentar sobre el fondo de la causa, que serían las conclusiones de la auditoría especial del Departamento de Recursos Humanos IAI-06/13 de 6 de septiembre de 2013; **b)** Que su persona de ninguna manera confundió la apelación con la nulidad de obrados, además que no existe apelación en los procesos administrativos, sino recurso de revocatoria; **c)** La autoridad sumarial ha obviado pronunciarse sobre todas las observaciones realizadas por su parte, omitiendo su obligación de fundamentar; **d)** En la etapa de impugnación, recién se le indicó que el proceso seguido en su contra se basaba en las

conclusiones de una auditoría, puesto que con anterioridad solo indicaron una serie de hechos como contravenciones de forma general y sin especificar cuales se le imputan; **e)** La autoridad sumariante produjo prueba testifical de cargo, fuera del plazo probatorio, la que además no fue puesta a su conocimiento para tacharla; y, **f)** La codemandada, a tiempo de resolver el recurso de revocatoria, no se pronunció sobre todos los argumentos precisados por su persona en el indicado recurso, por lo que se vulnera el debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación de las resoluciones.

Motivo por el que, Hernán Delgadillo Dorado, Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, mediante Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, resolvió confirmar la Resolución impugnada, ratificando la sanción de destitución de Yolanda Marleny García Meneses; y, señalando, que las infracciones cometidas se encuentran tipificadas como causal de despido en el inc. e) del art. 16 de la LGT y 9 de su Decreto Reglamentario del SSU; y que al no haberse desvirtuado los indicios de responsabilidad establecidos por las auditorías señaladas, también se incurrió en infracción expresa de los incs. a), c) y d) del art. 43 del Reglamento Interno de Trabajo del SSU de Cochabamba; esto en base a los siguientes argumentos: "Por su parte la Lic. Yolanda Marleny García Meneses, en su recurso plantea una serie de hechos, tales como que el proceso contiene una serie de vicios que merecen la nulidad del mismo, siendo una de las principales observaciones, el que la autoridad sumariante no hubiera tipificado y fundamentado el auto inicial de proceso, al respecto señalar que el referido Auto se encuentra motivado y sustentado, ya que señala de manera clara que la base del proceso son los dos informes de auditoría tantas veces mencionado; otra grave contradicción en la que incurre la Lic. García, es el de señalar que desconoce las auditorías cuando se evidencia que en el informe de auditoría participó directamente en su validación, por lo que dicho informe constituye en un documento válido para el actual proceso. Por último señalar que no se pudo encontrar evidencia clara que desvirtúe la responsabilidad administrativa en la que incurrieron ambos trabajadores" (sic).

En mérito a lo precedentemente expuesto, se puede evidenciar, que la Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, emita por

el Gerente General a.i., del SSU de Cochabamba, -autoridad ahora demandada- si bien resolvió el recurso de revocatoria interpuesto por la accionante, confirmando el Auto 01/2013 de 12 de noviembre, emitido por la autoridad sumariante, citando las normas en las que sustenta su parte dispositiva; sin embargo, no se advierte que hubiera realizado una adecuada exposición de los puntos recurridos por la accionante; que hubiese efectuado una adecuada fundamentación legal de su razonamiento; así como tampoco que haya precisado el valor otorgado a los medios de prueba por los que se hubiera sancionado a Yolanda Marleny García Meneses; lo que dio lugar, ineludiblemente, a que la referida autoridad jerárquica, emitiera una Resolución carente de razonabilidad en su decisión, en virtud a que no absolvió de forma clara y precisa, cada uno de los puntos impugnados, sino tan sólo realizó una fundamentación superficial y genérica, sobre la motivación efectuada en el Auto de apertura de proceso administrativo interno de 7 de octubre de 2013; y sobre el conocimiento que la accionante, habría tenido sobre el informe de auditoría; para luego concluir que no se encontró evidencia, que desvirtúe la responsabilidad administrativa de la accionante. Lo que nos hace colegir, que la MAE, evidentemente vulneró el debido proceso de la accionante, en su vertiente de fundamentación de las resoluciones; consiguientemente, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, conceder la tutela solicitada, en relación a esta autoridad jerárquica, dejando sin efecto la Resolución jerárquica, de 3 de diciembre de 2013, para que se emita una nueva debidamente fundamentada, en torno a todos los puntos recurridos; en virtud a que la indicada autoridad, goza de plenas facultades de conocer y resolver en derecho, todas las observaciones e irregularidades cometidas por la autoridad sumariante, que presuntamente hubieran vulnerado sus derechos constitucionales.

En consecuencia, el Tribunal de garantías constitucionales, al haber **concedido "en parte"** la presente acción, ha evaluado en forma parcial los datos del proceso y las normas aplicables al mismo.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Segunda; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de conformidad con el art. 44.1 del Código Procesal Constitucional, en revisión, resuelve:

1° CONFIRMAR en parte la Resolución de 004/2014 de 7 de marzo,

cursante de fs. 831 a 840, pronunciada por la Sala Social y Administrativa del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba; y, en consecuencia,

2° CONCEDER la acción de amparo constitucional interpuesta, en relación a Hernán Delgadillo Dorado, Gerente General a.i., del Seguro Social Universitario de Cochabamba; y por consiguiente se deja sin efecto la Resolución de recurso jerárquico de 3 de diciembre de 2013, disponiendo la emisión de una nueva, debidamente fundamentada, sobre todos los puntos impugnados por la accionante; y,

3° DENEGAR en relación a los demás puntos demandados.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. Dr. Hugo Zenón Bacarreza Morales
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga
MAGISTRADA