

SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0284/2007-R (3)
Sucre, 19 de abril de 2007

Expediente: 2006-14054-29-RAC

Distrito: La Paz

Magistrado Relator: Dr. Walter Raña Arana

En revisión la Resolución 025/2006 de 7 de junio, cursante de fs. 148 a 149 vta., pronunciada por la Sala Civil Cuarta de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz, dentro del recurso de amparo constitucional interpuesto por Anita García Lara contra José Pedro Ribera Chávez, Director Ejecutivo a.i. del Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES), alegando la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a una remuneración justa, a la presunción de inocencia, a la defensa y a no ser condenada a una pena sin haber sido antes oída y juzgada en proceso legal, previstos por los arts. 7 incs. a) d) y j) y 16.I, II y IV de la Constitución Política del Estado (CPE).

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

I.1.1. Hechos que motivan el recurso

La recurrente en el escrito presentado el 31 de mayo de 2006, cursante de fs. 40 a 42 vta., manifestó que por siete años fue funcionaria del INASES, hasta que el 12 de abril de 2006, fue notificada con el memorando DE-01-03-092/06, mediante el cual se la destituía de las funciones que venía desempeñando, indicando en el párrafo primero que había abusado de la confianza y buena fe del anterior Director Ejecutivo al contraer compromisos institucionales fuera del marco legal y normativa interna del INASES; lo cual no fue así ya que el compromiso suscrito entre dicha entidad (Bolivia) y la Asociación Internacional Un Punto Macrobiótico (Italia) no está firmado por su persona, pues si bien asistió a un evento organizado en Italia, fue por invitación directa de la Asociación Internacional Un Punto Macrobiótico, y no por invitación institucional al Estado Boliviano, razón por la que no se incurrió en gasto alguno estatal, siendo sólo afirmaciones subjetivas las aducidas que no pueden ser consideradas dentro de un acto administrativo. Es así que en el párrafo segundo del referido memorando se establece que su persona vulneró los arts. 31 inc. d) y 33 incs. b), c) y o) del Reglamento Interno de Personal del INASES, aseverando además que dicha vulneración es considerada de gravedad, por lo que una vez más se enfrenta a una interpretación subjetiva de la norma y con una autoridad no competente para el caso en cuestión, porque no puede fungir como Juez Sumariante y establecer Sentencia ordenando su destitución sin proceso previo, haciendo gala de arbitrariedad absoluta.

Refiere también, que en el memorando de destitución se indica que es el tercero de llamada de atención, situación sancionable con la medida adoptada, sin tener presente que el Reglamento Interno de Personal del INASES en su Capítulo XI Régimen Disciplinario, no establece de manera textual que con el tercer

memorando de llamada de atención se da la destitución. Finalmente, en el último párrafo se dispuso su suspensión, sin haber efectuado un proceso administrativo interno que determine su culpabilidad, incumpliendo así con el art. 44 del citado Reglamento Interno que establece la aplicación de la Ley de Administración y Control Gubernamentales y el Decreto Supremo (DS) 23318-A de 3 de noviembre de 1992, circunstancia por la que solicitó al Director del INASES así como al Ministerio de Salud y Deportes la reconsideración del memorando de destitución, sin obtener ninguna respuesta, restringiendo, suprimiendo y amenazando sus derechos al trabajo, a una remuneración justa que le asegure para sí y su familia una existencia digna de ser humano, a la presunción de inocencia, a la defensa y a no ser condenada a pena alguna sin haber sido oída y juzgada previamente en proceso legal, vulnerando de la misma manera los arts. 28 incs. a) y b) y 29 de la Ley de Administración y Control Gubernamentales (LACG), 44 del Reglamento Interno de Personal del INASES y 3 inc. d) del DS 28631 de 9 de marzo de 2006.

I.1.2. Derechos supuestamente vulnerados

Indica como vulnerados sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a una remuneración justa, a la presunción de inocencia, a la defensa y a no ser condenada a una pena sin haber sido antes oída y juzgada en proceso legal, previstos por los arts. 7 incs. a), d) y j) y 16.I, II y IV de la CPE.

I.1.3. Autoridad recurrida y petitorio

La recurrente interpone recurso de amparo constitucional contra José Pedro Ribera Chávez, Director Ejecutivo a.i. del INASES, solicitando se conceda el recurso, disponiendo se deje sin efecto y valor el memorando DE-01-03-092/06 de 12 de abril de 2006, se ordene la restitución inmediata a sus funciones y se pague sus sueldos o haberes mensuales, con calificación de daños y perjuicios.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de amparo constitucional

Efectuada la audiencia pública el 7 de junio de 2006, según consta en el acta cursante de fs. 146 a 147 vta. de obrados, se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación del recurso

El abogado de la recurrente, ratificó los términos del recurso planteado y los amplió señalando: 1) Luego de consumado el acto ilegal de su destitución, su cliente recurrió ante la autoridad recurrida y Directorio del INASES, hecho que puso en conocimiento del Ministerio de Salud, solicitando la reconsideración del memorando, respondiendo el Directorio que no puede influir en las decisiones del Director Ejecutivo. Asimismo, se evidencia que el INASES tiene autonomía propia de gestión y no tiene dependencia con el Ministerio de Salud; 2) La recurrente fue alejada de su fuente de trabajo sin respetar el debido proceso que le permita presentar descargos en su favor ni en contra de la autoridad recurrida, pues conforme a la jurisprudencia constitucional y al art. 16 de la CPE, todos tienen derecho a la defensa y al debido proceso ante cualquier sindicación; 3) Resultado

de un viaje realizado a Italia por la recurrente quien en uso de su vacación y recursos propios asistió a una invitación de una empresa de salud, fue la animadversión de la autoridad recurrida, determinando su destitución mediante el memorando cuestionado, sin permitirle un descargo, no se le comunicó el inicio de un sumario, vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y otros señalados en el recurso y que están establecidos en la Constitución Política del Estado, lo que determina sea concedida la tutela solicitada.

I.2.2. Informe de la autoridad recurrida

El recurrido Director Ejecutivo a.i. del INASES, José Pedro Ribera Chávez, en el informe escrito cursante de fs. 79 a 87 y en audiencia manifestó: a) La recurrente incurrió en falta considerada de gravedad, por hacer valer sus influencias para beneficiarse con un viaje de estudios fuera de la misión institucional y valerse de información poseída de forma directa con fines ajenos a la institución, sin dar parte a su superior jerárquico, direccionando la suscripción de un convenio ajeno a la misión institucional con la Asociación Internacional Un punto Macrobiótico de Italia, por el cual el INASES asumía compromisos ajenos a su normativa, situación que analizada por el Directorio, determinó su alejamiento de la entidad, la que de acuerdo a su Reglamento para la asistencia del personal a cursos nacionales o internacionales tiene su normativa, a la que deben sujetarse quienes son comisionados, pues se requiere declaratoria en comisión y cuando es al exterior una resolución administrativa expresa, lo que no ocurrió en el caso de la recurrente, incurriendo en la infracción de los arts. 31 inc. d) y 33 incs. b), c) y o) del Reglamento Interno de Personal del INASES; b) En la hoja de servicios de la recurrente, constan dos memorandos de severas llamadas de atención de fechas 29 de noviembre de 2004 y 3 de junio de 2003, lo que prueba que ya incurrió en faltas anteriores, por lo que su último accionar fue considerado por el Consejo Técnico como de gravedad, determinando su destitución conforme al art. 55 del DS 21060 de 29 de agosto de 1985; c) El personal del INASES está sujeto a las normas y procedimientos del Sistema de Administración de Personal en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamentales y al Estatuto del Funcionario Público, sólo en cuanto a lo establecido en el párrafo IV de su art. 3 modificado por la Ley 2104 de 21 de junio de 2000, no siendo evidente que se hayan vulnerado los derechos de la recurrente al trabajo y a una remuneración justa, pues consta en planillas y papeletas de pago que se le ha cancelado hasta el momento de sus destitución, y el pago de sus beneficios sociales se encuentran depositados en cuentas del Ministerio de Trabajo, sin ser cobrados por la recurrente, ni a la defensa por cuanto no utilizó los derechos de defensa consagrados en la Constitución Política del Estado sino interpuso reclamos del tipo de procedimiento utilizado en su destitución; d) El accionar de la recurrente se ha circunscrito en el marco de la normativa interna del INASES al haber infringido los arts. 31 y 33 del Reglamento Interno de Personal. Refiere posteriormente la creación y estructura del INASES, concluyendo que de conformidad con el marco legal de dicha entidad, todas las controversias o problemas laborales emergentes de las relaciones con los trabajadores del INASES, deben ser previamente sometidos a la judicatura laboral, considerando que la jurisdicción especial del trabajo y seguridad social se ejerce por órganos judiciales señalados por el art. 6

del Decreto Ley (DL) 16896 de 25 de julio de 1979 (Código Procesal del Trabajo), que tiene competencia de acuerdo a su art. 9 para decidir las controversias emergentes de contratos de trabajo individuales o colectivos, lo que prueba que no agotó las vías ordinaria administrativa o judicial como correspondía, antes de interponer el presente recurso, pues debió acudir ante el Director del Trabajo y luego a la judicatura laboral en defensa de sus intereses, no obstante que su nombramiento fue político y no como resultado de un examen de competencia ni concurso de méritos, determinando la improcedencia del recurso, por la subsidiariedad del amparo constitucional, solicitando se lo declare improcedente.

I.2.3. Resolución

Concluida la audiencia, el Tribunal de amparo constitucional, pronunció Resolución que concedió el recurso y dispuso se deje sin efecto el memorando DE-01-03-092/06 de 12 de abril de 2006, la restitución inmediata de la recurrente a sus funciones, se le paguen sus sueldos con responsabilidad al Director Ejecutivo recurrido a determinarse en ejecución de fallos, con los siguientes fundamentos: i) La destitución de la recurrente se la realizó sin seguirse ningún tipo de procedimiento, ni proceso establecido en la Ley de Administración y Control Gubernamentales que se refiere a la administración de personal, lo que viola la seguridad jurídica y su componente del debido proceso previsto en el art. 16 de la CPE; ii) En la vía administrativa se interpreta que ninguna autoridad ejecutiva puede determinar la destitución de una persona, sin antes haberla sometido a un proceso legal, en este caso, a un procedimiento administrativo; iii) La recurrente agotó la vía administrativa, no siendo de aplicación la judicatura laboral ni la participación de Ministerio de Trabajo en la vía conciliatoria.

II.CONCLUSIONES

De la revisión y compulsas de los antecedentes, se establecen las siguientes conclusiones:

II.1.La recurrente hace siete años era funcionaria del INASES, como Responsable de Reglamentación de Salud, constatándose en el finiquito que cursa en obrados hubiese ingresado a dicha entidad el 19 de marzo de 1999 (fs. 99 y vta.).

II.2.El Director Ejecutivo a.i. del INASES, mediante memorando DE-01-03-092/06 de 12 de abril de 2006, destituyó a la recurrente de acuerdo con el art. 55 del DS 21060, por haber tenido conocimiento de su participación en un curso realizado en Italia, contrayendo compromisos institucionales fuera del marco legal y normativa interna del INASES y tener dos memorandos anteriores de llamada de atención (fs. 1).

II.3.El 18 de abril de 2006, la recurrente mediante memorial dirigido al Presidente y miembros del Directorio del INASES, agotando la vía administrativa solicitó se disponga la reconsideración y se deje sin efecto el memorando de 12 de abril de 2006 (fs. 6 a 7). En la misma fecha mediante escrito dirigido a la Ministra de Salud y Deportes, puso en su conocimiento la destitución de que fue objeto, señalando

que como cabeza del sector instruya al Director Ejecutivo a.i. del INASES, deje sin efecto el memorando de destitución (fs. 5 y vta.).

II.4. Mediante memoriales de 24 de abril de 2006, dirigidos al Presidente y miembros del INASES y a la Ministra de Salud y Deportes, la recurrente reiteró su solicitud de reconsideración y se deje sin efecto el memorando cuestionado (fs. 2 a 4). Por su parte, el Presidente del Directorio del INASES, respondió a través del cite DE-01-01 de 15 de mayo de 2006, a la solicitud planteada por la recurrente, en sentido de que ese ente colegiado, de conformidad con lo dispuesto por el DS 25798 de 2 de junio de 2000, no cuenta con atribuciones para reconsiderar las decisiones de la Dirección Ejecutiva (fs. 45).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

La recurrente alega que la autoridad recurrida, ha vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a una remuneración justa, a la presunción de inocencia, a la defensa y a no ser condenada a una pena sin haber sido antes oída y juzgada en proceso legal, pues mediante el memorando que cuestiona fue destituida de sus funciones que venía desempeñando en el INASES, sin un debido proceso, ante la supuesta comisión de faltas, pues como resultado de un viaje realizado a Italia en uso de su vacación y con sus recursos por invitación directa de una institución italiana, el recurrido por animadversión adoptó la medida de despido, vulnerando no sólo los derechos fundamentales enunciados, sino también infringiendo la Ley de Administración y Control Gubernamentales, la normativa interna del INASES, y el DS 23318-A, modificado por su similar 26237 de 29 de junio de 2001. En consecuencia, corresponde en revisión determinar si los extremos demandados son evidentes y si merecen la protección que brinda el art. 19 de la CPE.

III.1. . Con carácter previo a resolver la situación planteada y ante la afirmación de la autoridad recurrida de que la recurrente previo a interponer el recurso de amparo constitucional, debió agotar la vía prevista por ley, acudiendo ante el Director de Trabajo y a la jurisdicción laboral, en defensa de sus intereses, es necesario, referirse en lo pertinente a la SC 1415/2005-R de 8 de noviembre, que sobre la naturaleza jurídica del INASES, señaló: "(...) Al efecto se constata que el DS 25798 de 2 de junio de 2000, que aprueba las normas que rigen el INASES, en su art. 3 dispone que la misión institucional del INASES, es la fiscalización del Sistema Nacional de Seguros de Salud, con atribución general de evaluar y supervisar entre otros a entes gestores, seguros delegados y otros, siendo su ámbito de aplicación al tenor del art. 4 del mismo, también los seguros sociales universitarios, de modo que, debe entenderse que la fiscalización, en un razonamiento lógico y conforme a la ratio legis que dejan traslucir las citadas disposiciones, sólo alcanza a fiscalizar la gestión y servicios del ente bajo su ámbito de aplicación, pero no que sus normas de régimen disciplinario sean aplicables a los funcionarios de dichos entes.

Tal entendimiento, se corrobora con lo estipulado en el art. 32 del mismo Decreto que señala:

'1. El régimen de personal del INASES se sujetará a las siguientes disposiciones:
b) Los funcionarios del INASES son servidores públicos, por tanto, se hallan sujetos a las normas y procedimientos del Sistema de Administración de Personal, en el marco de la Ley 1178 y al Estatuto del Funcionario Público.....

c) Su designación, nombramiento y estabilidad funcionaria se halla basada en el mérito personal y el régimen de carrera administrativa correspondiente al INASES".

III.2. .En efecto, del INASES, fue creado por el art. 14 del DS 23716 de 15 de enero de 1994, como entidad descentralizada del Poder Ejecutivo, con el objeto de hacer cumplir los principios de eficiencia, economía, suficiencia y oportunidad en los regimenes de corto plazo de la seguridad social. Por otra parte el art. 55 del DS 25055 de 23 de mayo de 1998, le otorga al INASES la naturaleza jurídica de institución pública descentralizada del Poder Ejecutivo. Asimismo el art. 8 del DS 25471 de 28 de julio de 1999, establece que el INASES es el órgano responsable del control y fiscalización de los seguros de salud, con facultades de evaluación y supervisión sobre los entes gestores de seguros delegados. Es así, que para efectuar la adecuación institucional del INASES, al marco estructural establecido por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo y sus Disposiciones Reglamentarias, para lograr una eficiente gestión administrativa y el cumplimiento de su misión institucional se emitió el DS 25798 de 2 de junio de 2000, ratificando en su art. 1 inc. a) su creación efectuada el 15 de enero de 1994, así como en el art. 2.I y II, su naturaleza de institución pública descentralizada, para luego en el art. 32.I. referente a Recursos Humanos establece que: "Los funcionarios del INASES son servidores públicos, por tanto, se hallan sujetos a las normas y procedimientos del Sistema de Administración de Personal, en el marco de la Ley 1178 y al Estatuto del Funcionario Público".

Es así, que mediante Resolución Ministerial (RM) 469/04 de 16 de septiembre de 2004, se dejó sin efecto legal, su similar 265/99 de 4 de junio de 1999, y aprobó la modificación del Reglamento Interno de Trabajo del INASES, en cuyo art. 3 relativo al ámbito de su aplicación prescribe: "Todo funcionario del INASES, se rige por la Ley 1178 de julio 20 de 1990 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), DS 23318-A de 3 de noviembre de 1992 "Responsabilidad por la Función Pública" modificado por el DS 26237 de 29 de junio de 2001 y Decretos o Resoluciones Reglamentarias de la materia", advirtiéndose que existe una clara contradicción e incompatibilidad entre el DS 25798 y el aludido Reglamento.

Al respecto, el Reglamento Interno de Personal del INASES, debe ser interpretado en concordancia práctica con el ordenamiento jurídico nacional y tomando en cuenta la jerarquía normativa prevista por el art. 228 de la CPE. Así, desde esta perspectiva, el DS 25798, es de preferente aplicación respecto al citado Reglamento Interno de Personal del INASES, por cuanto éste fue aprobado por RM 469/04 de 16 de septiembre de 2004; consiguientemente, en el caso de la recurrente no podrá aplicarse dicho Reglamento, por cuanto se ha establecido,

que los funcionarios del INASES están sujetos a las normas del Sistema de Administración de Personal, en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamentales y al Estatuto del Funcionario Público y no a la Ley General del Trabajo, lo que desvirtúa que no haya agotado la vía laboral.

III.3. Dentro de este contexto legal, en el caso en examen se constata que la recurrente, fue designada como funcionaria del INASES, en forma directa, nombramiento que no fue resultado de un proceso de selección de personal, ni respondió a un concurso de méritos y examen de competencia, lo que determina que no tenga la condición de funcionaria de carrera, sino provisoria de acuerdo a lo establecido por las normas previstas por los art. 70 y 71 del Estatuto del Funcionario Público (EFP), y por tanto no goza de los derechos establecidos para los funcionarios de carrera; empero respecto a los funcionarios provisorios, el Tribunal Constitucional ha establecido, entre otros fallos, en la SC 1068/2004-R de 6 de julio, que: "(...) el hecho de que la recurrente sea una funcionaria pública provisoria y, como tal, no sometida a las ventajas de un funcionario de carrera, no hace que la misma se encuentre exenta o eximida de responsabilidad por la función pública que nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación, gestionen la cosa pública persiguiendo el bien común y el interés colectivo, así lo ha dejado establecido la SC 0187/2003-R de 21 de febrero.

De lo que se colige que todo funcionario público provisorio o ex funcionario público provisorio puede ser sometido a proceso cuando se le atribuye la comisión de supuestas faltas, más aún cuando como consecuencia de la supuesta comisión de las mismas se le destituye de sus funciones.

(...) Lo que significa que la recurrente fue destituida de sus funciones por la supuesta comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, sin que hubiera sido sometida a un proceso previo, puesto que si bien es cierto que ésta no goza de inamovilidad funcionaria por no ser una funcionaria de carrera, ello no significa que pueda ser arbitrariamente destituida por la supuesta comisión de faltas, pues en ese caso y a fin de determinar responsabilidades, debe iniciarse a todo funcionario público sin exclusión, un proceso previo, dentro del cual ejerza sus derechos y garantías esenciales previstos en el art. 16.II y IV de la CPE, que reconocen el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso en coherencia con esta disposición el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Bolivia a través de la Ley 1430 de 11 de febrero de 1993, en su art. 8.1. referente a garantías judiciales expresa: '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, ó para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter'.

III.4. La jurisprudencia glosada, es aplicable en el caso de autos, por cuanto si bien la recurrente es funcionaria pública provisoria, no es menos cierto que ha sido destituida de sus funciones, por la presunta comisión de falta considerada de

gravedad por los arts. 31 inc. d) y 33 incs. b), c) y o) del Reglamento Interno de Personal del INASES, al haber contraído compromisos institucionales fuera del marco legal y normativa interna del INASES y tener dos memorandos anteriores de llamada de atención, circunstancias por las que debió ser previamente sometida a un proceso administrativo para determinar su responsabilidad, y darle la posibilidad -como sostiene la recurrente- de probar no ser evidente lo aseverado por el Director Ejecutivo que decidió su destitución, lo que vulnera el debido proceso y dentro de él el derecho a la defensa, haciendo ello viable que se otorgue la tutela solicitada a través de este recurso extraordinario instituido por el art. 19 de la CPE, para precautelar los derechos y garantías constitucionales de la persona ante actos ilegales, resoluciones u omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que los restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimirlos en su ejercicio.

En consecuencia, el Tribunal de amparo al haber concedido el recurso, ha compulsado debidamente los antecedentes procesales y dados correcta aplicación al citado art. 19 de la Ley Fundamental.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional en virtud de la jurisdicción y competencia, que ejerce por mandato de los arts. 19 y 120.7ª de la CPE; arts. 7 inc. 8) y 102.V de la Ley del Tribunal Constitucional, en revisión, resuelve APROBAR la Resolución 025/2006 de 7 de junio, cursante de fs. 148 a 149 vta., pronunciada por la Sala Civil Cuarta de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz; y en consecuencia CONCEDE el amparo solicitado, debiendo ser la recurrente sometida al proceso administrativo correspondiente. A mayor abundamiento se aclara que el pago de sueldos dispuestos a favor de la recurrente, debía efectuarse hasta el día en que la recurrente fuera restituida al cargo como efecto de la tutela concedida.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional.

No interviene la Decana, Dra. Martha Rojas Álvarez, por encontrarse en uso de su vacación anual.

Fdo. Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas
Presidenta

Fdo. Dr. Artemio Arias Romano
Magistrado

Fdo. Dra. Silvia Salame Farjat
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Walter Raña Arana
MAGISTRADO