

El principio de responsabilidad por la función pública. Naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Alan E. VARGAS LIMA*

REDAV, N° 26, 2023, PP. 21-66

Resumen: El trabajo examina el marco normativo y jurisprudencial vigente en materia de responsabilidad administrativa; y ante la inexistencia de estudios específicos sobre esta temática en Bolivia, se describen los principios pertinentes de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, así como la responsabilidad laboral establecida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública; para luego explicar su tratamiento en el ordenamiento jurídico boliviano, explorando a su vez algunas líneas jurisprudenciales sobre la responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Palabras clave: Administración Pública – Carta Iberoamericana – Debido Proceso.

Abstract: *This work aims to examine the current regulatory and jurisprudential framework regarding administrative liability; and given the lack of specific studies on this topic in Bolivia, the relevant principles of the Ibero-American Charter of the Rights and Duties of the Citizen in relation to Public Administration are described, as well as the labor responsibility established in the Ibero-American Charter of the Public Service; to then explain its treatment in the Bolivian legal system, exploring at the same time some jurisprudential lines on responsibility in the exercise of public function.*

Keywords: *Public Administration – Ibero-American Charter – Due Process.*

Recibido

05-10-2023

Aceptado

03-11-2023

* Abogado Especialista en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales (UMSA). Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional – Sección Nacional (Bolivia); del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Jurídica (LATIN IURIS – Bolivia); y de la Asociación Euroamericana de Derechos Fundamentales (ASDEFUN – Bolivia). Miembro Honorario del Consejo Académico de la Sociedad Filosofía y Estado Constitucional APEX IURIS (Perú); Director adjunto del Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales CIIJUS (México) – Capítulo Bolivia; Secretario Académico de la Asociación Boliviana de Derecho Procesal Constitucional. Es autor del libro: Los Principios Generales de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia (Kípus, 2021).

Introducción

A inicios del mes de julio del año 2023, tuve la oportunidad de participar en el Curso virtual organizado por la Asociación Departamental de Derecho Administrativo de Chuquisaca “ADDACH”, gracias a la gentil invitación de su presidente, el Dr. CELÍN SAAVEDRA BEJARANO, quien me propuso exponer brevemente algunas nociones generales sobre la Responsabilidad por la Función Pública, concretamente, la “Responsabilidad Administrativa” de que habla la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley SAFCO).

En aquella ocasión, quise contextualizar mi exposición, sobre la base de la información proporcionada por el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) dependiente de la Contraloría General del Estado (CGE), sin descuidar las reglas mínimas del debido proceso y sus alcances, cuyo amplio desarrollo se puede apreciar –de un tiempo a esta parte– en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), y que definitivamente son de indispensable consulta para comprender –desde una interpretación conforme a la Constitución– la naturaleza jurídica, y reglas de sustanciación de la responsabilidad por la función pública, en general, y de la responsabilidad administrativa en particular, dentro del ordenamiento jurídico boliviano.

En ese sentido, cabe considerar que en el Estado Constitucional de Derecho, el desempeño de toda función pública conlleva la consiguiente responsabilidad, que ciertamente es propia del sistema democrático-representativo de gobierno, en virtud de que siendo el pueblo titular de la soberanía, delega su ejercicio a los órganos del poder público (art. 7 de la CPE).

Entonces, la responsabilidad es una obligación inseparable del ejercicio de toda función pública y privada, y pueden distinguirse generalmente tres clases de responsabilidad: civil, penal y administrativa. La primera deriva del principio general de derecho, de que todo aquel que causa un daño a otro está obligado a repararlo. La responsabilidad penal, es consecuencia de la comisión de alguno de los delitos tipificados en el Código Penal, y se manifiesta en la aplicación de las sanciones previstas en el mismo Código y en leyes conexas. La responsabilidad administrativa, sobreviene por aquellas faltas cometidas en el desempeño de la función pública, según lo previsto en las leyes y reglamentos respectivos¹.

Sin embargo, y atentos al desarrollo incesante de esta rama del Derecho Público, cabe preguntarnos: ¿cuál es la naturaleza jurídica y los alcances de la responsabilidad por la función pública? ¿Cómo se logra

¹ DERMIZAKY, Pablo. La responsabilidad de los servidores públicos. *Revista Boliviana de Derecho* N° 13, 2012, pp. 10-21. En: <https://bit.ly/3t9aEsS>

determinar la existencia de responsabilidad administrativa? ¿Cuáles son los derechos fundamentales que se podrían ver afectados ante las decisiones administrativas ilegales y arbitrarias? ¿Cuáles han sido los lineamientos establecidos por la jurisprudencia constitucional? ¿Qué influencia tiene la jurisprudencia interamericana en esta materia? Son algunas cuestiones que a continuación intentaremos responder.

Debo admitir que el tema de la responsabilidad administrativa, es uno que siempre ha llamado mi atención, como objeto de mi estudio y análisis particular, tanto por la experiencia adquirida en la Administración Pública Municipal², como también por el importante tratamiento que ha tenido esta temática en la jurisprudencia del TCP, lo que me ha llevado a indagar algunas de las líneas jurisprudenciales más relevantes que se han elaborado hasta el presente; aunque sin embargo, también es evidente que no existen estudios específicos sobre este tema, que se hayan realizado en Bolivia –salvo las contadas publicaciones que he podido encontrar³–; por ello, ahora he visto pertinente y necesario repasar algunos aspectos poco difundidos en nuestro medio, acerca de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP), haciendo énfasis en los principios de eficacia y responsabilidad, para luego explicar su tratamiento en el ordenamiento jurídico boliviano, explorando a su vez algunas de las líneas jurisprudenciales sobre la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con particular acercamiento a los alcances de la responsabilidad administrativa.

I. El marco normativo vigente de la responsabilidad

En ese propósito, debemos comenzar señalando que durante el ejercicio de la función pública, todo servidor público, debe orientar su actuación en los principios y valores constitucionales de celeridad, servicio a la sociedad y respeto a los derechos (art. 178.I de la CPE); y a su vez, debe observar los principios que rigen a la administración pública, a

² Algunos detalles acerca de mi experiencia en la gestión pública municipal, fueron detallados en el prólogo que escribí para el libro colectivo de: YUJRA COARITE, Adriano (Coord.). *Comentarios y Anotaciones a la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales. Un estudio desde la perspectiva del Derecho Constitucional y Autonómico*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2022.

³ El tema de la responsabilidad por la función pública, es uno que generalmente se aborda en la exposición de los manuales de Derecho Administrativo; sin embargo, una obra especialmente referida al tema, acorde a las líneas jurisprudenciales más relevantes, y única en su género hasta el momento, corresponde a: PALENQUE DENCKER, Gabriel Moisés, y PALENQUE DENCKER, Daniela Del Carmen. *El proceso sumario interno contra el servidor público*. Cochabamba, 2019. En este ámbito, también destaca una obra específicamente referida al régimen disciplinario del Ministerio Público, escrita por: FRANCO ZAMORA, Paul. *Introducción al Derecho Disciplinario y Procesal Disciplinario del Ministerio Público*. Sucre: Duplikar Impresores, 2017.

nivel nacional, departamental y municipal, entre ellos, el principio de compromiso e interés social, de sometimiento a la ley, debido proceso, eficiencia, calidad, calidez, economía, simplicidad, celeridad y responsabilidad –arts. 232 de la CPE y 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA)–, dado que constituyen las directrices indispensables de su conducta idónea como servidores públicos de la sociedad.

Cabe anotar que algunos de estos principios, ahora se encuentran desarrollados para su mejor aplicabilidad, en el Decreto Supremo 4857 de 06-01-2023, que tiene por objeto establecer la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, las atribuciones de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y de las Ministras y Ministros, así como definir los principios y valores que deben conducir a las servidoras y servidores públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado. Esta norma reglamentaria, señala que entre los principios a ser aplicados por las servidoras y servidores públicos en la gestión pública, se encuentra el Principio de Responsabilidad, que básicamente significa: “Asumir las consecuencias de los actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas”.

No obstante, también es necesario destacar toda la serie de principios que se han insertado en la novedosa Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, por su enorme importancia para la consecución de una buena administración, así como instrumento eficaz de modernización de los lineamientos del ejercicio de la función pública en los países iberoamericanos.

II. Los principios de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública: Eficacia y responsabilidad

El 10-10-2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYD-CAP)⁴, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y

⁴ Documento cuyo texto íntegro se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3PlzZcg> Asimismo, un libro que compendia las Cartas Iberoamericanas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobados por los Gobiernos de los países miembros a través de su Consejo Directivo y de las Conferencias Iberoamericanas de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y que forman un horizonte normativo para que tanto los Gobiernos como las administraciones públicas de Iberoamérica encuentren orientaciones sobre los principales temas a consolidar para superar óptimamente los desafíos de una sociedad del siglo XXI; ahora se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3Phn9Md>

Reforma del Estado (Ciudad de Panamá, 27 y 28 de junio de 2013), y que fue adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013)⁵.

Se trata de un documento elaborado por expertos administrativistas y funcionarios públicos de la región, que básicamente constituye el reflejo del compromiso que existe en el mundo en relación con la construcción de una Administración pública más humana, más justa y equitativa, es decir, más cercana a la ciudadanía a la cual se debe, atendiendo sus necesidades públicas⁶.

En este sentido, si bien la Carta Iberoamericana no se trata de una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, sin embargo –como señala en la parte final de su preámbulo–, constituye un marco de referencia que posibilita establecer una catalogación de los derechos y deberes del ciudadano en su relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las legislaciones nacionales y la idiosincrasia de cada uno de los países de la región.

Asimismo, no se debe perder de vista que la Carta Iberoamericana tiene como finalidad esencial:

...el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. (De esta manera) los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana.

A continuación, y por su importancia, se realiza una breve exposición de los principios que deben entenderse –como dispone el punto 2 de la

⁵ Los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos se reunieron en la ciudad de Panamá, en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana, celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2013. El lema de la reunión fue *"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"*. A esta reunión asistieron los líderes y representantes de los 22 países miembros: Andorra, Argentina, Bolivia (por medio del entonces Viceministro Juan Carlos Alurralde), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁶ Algunas de las referencias de análisis sobre la Carta Iberoamericana en este trabajo, están basadas en los aportes del autor del borrador de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración, quien explica los fundamentos de este relevante documento sobre la reforma administrativa en Iberoamérica, con especial referencia a la concepción del derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes. Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública. *AFDUC* 18, 2014, pp. 17-30, en: <https://bit.ly/3NbLEJO>

Carta Iberoamericana (CIDYDCAP)– en *“el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico”*, contexto en el que debe afirmarse que:

...la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana.

El principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta, según lo dispuesto en el punto 2:

...a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales –incluyendo la inactividad u omisión– y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. La Administración Pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable.

En el apartado 3 se define el principio promocional de los poderes públicos, que:

...se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana.

Este principio, como sabemos, es la expresión administrativa de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho.

En el punto 4 se hace referencia al principio de racionalidad, que *“se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales”*. Este principio es uno de los más importantes para la existencia de una Administración comprometida realmente con la democracia y el Estado de Derecho pues en buena medida se puede afirmar que el compromiso con los derechos humanos de una Administración Pública se mide por la calidad y rigor de las motivaciones de sus decisiones.

En el apartado 5 se trata del principio de igualdad de trato, en cuya virtud *“todos los ciudadanos serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda forma de discriminación cualquiera que sea su*

naturaleza". Este principio debe facilitarse especialmente a las personas con capacidades especiales o diferentes; y en consecuencia: "*Las Administraciones Públicas deberán realizar los ajustes tecnológicos y físicos necesarios para asegurar que este principio llegue efectivamente a los ciudadanos con especiales dificultades, especialmente a las personas con capacidades especiales o capacidades diferentes*".

En el apartado 6 se hace referencia al principio de eficacia, en cuya virtud "*las actuaciones administrativas deberán realizarse, de acuerdo con el personal asignado, en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público, que siempre estarán (orientadas) a la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano*". Entonces, la Administración Pública debe guiarse en atención a objetivos en los cuales los ciudadanos deben tener presencia, en el marco de las actividades que habrá de concretar el Gobierno elegido democráticamente; porque sin objetivos institucionales (misión, visión, etc.) es difícil que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales.

La eficacia –según la Carta Iberoamericana– también está dirigida a eliminar y remover las dificultades que impiden que las actuaciones administrativas cumplan los fines previstos. Así, en el mismo punto 6, la Carta dispone expresamente que:

...las Autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, procurarán remover de oficio los obstáculos puramente formales y evitarán las dilaciones y los retardos, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo al interés general. En esta materia será de aplicación, de acuerdo con los diferentes ordenamientos jurídicos, el régimen de responsabilidad del personal al servicio de la Administración Pública.

Entonces, el fin último de la Administración en el ámbito público, es la satisfacción del interés general, y en la medida en que se logre identificar al funcionario responsable de cada procedimiento, será más sencillo derivar la responsabilidad en que pudiera incurrir como consecuencia de dilaciones y retardos indebidos, cuando no haya justificación alguna.

Asimismo, en virtud del principio de responsabilidad, según el punto 9, "*la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente*". Como es lógico, la Carta Iberoamericana no entra en la cuestión de si las lesiones deben ser consecuencia del funcionamiento anormal o irregular de los servicios públicos, optando por la regla general de la responsabilidad por

actuaciones administrativas que lesionen los bienes o derechos de los ciudadanos⁷.

III. Principios relevantes de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

Es importante considerar que para la consecución de un mejor Estado –instrumento indispensable para el desarrollo de los países–, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Por ello, la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁸, entiende por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos, de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

A los fines de la mencionada Carta, la expresión “función pública”, se entenderá equivalente a la de “servicio civil”, utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana, es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso, múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. Su importancia radica en que la definición de estas bases y su adopción por los gobiernos

⁷ Estos principios de la Carta Iberoamericana, fueron detallados en el trabajo de: Vargas Lima, A. E. (2022). El derecho a la buena administración pública en relación con el principio de informalismo de la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo en Bolivia. *Revista Eurolatinoamericana De Derecho Administrativo*, 9 (1), 99–122. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i1.11609>

⁸ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio de 2003. Adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 14 y 15 de noviembre del mismo año (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Documento cuyo texto íntegro se encuentra en: <http://bit.ly/3PwKVWL>

contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá, por otra, la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso, a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

En efecto, cabe tener presente que la función pública, es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos; por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. En ese sentido, esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma, que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

Cabe resaltar en particular, que algunos de los criterios que inspiran los enunciados de la Carta, son los siguientes:

- a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la

transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

En lo referente a la responsabilidad laboral, la Carta establece que los procedimientos disciplinarios, deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad, las conductas inadecuadas de los empleados públicos. En ese sentido, el régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. En consecuencia, los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho (administrativo) sancionador.

IV. El principio de responsabilidad por la función pública y su desarrollo jurisprudencial

1. La responsabilidad según la jurisprudencia ordinaria

El referido principio establecido por la Carta Iberoamericana, guarda estrecha relación y concordancia con el principio de responsabilidad por la función pública⁹, que se encuentra vigente en nuestro país, dado que en la legislación boliviana –y de acuerdo al entendimiento establecido mediante Auto Supremo 118/2008 del 15 de mayo–, la responsabilidad funcionaria puede ser personalísima, pero también es solidaria cuando se identifica que varios funcionarios públicos o incluso, junto a éstos, otras personas naturales o jurídicas particulares, hubiesen ocasionado daño al Estado; tanto mediante acciones como, por omisiones en el cumplimiento de sus deberes propios o los contratos o pactos suscritos¹⁰.

La responsabilidad funcionaria, definitivamente no está reservada únicamente a la máxima autoridad de la entidad pública, sino por el contrario, alcanza a todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía, pues estos, deben rendir cuentas, no solo de los objetivos a que se

⁹ Un estudio donde se define el concepto jurídico de responsabilidad en el ejercicio de la función pública, identificando los deberes y obligaciones del servidor público en el marco de la Constitución y las leyes, puede verse en el trabajo de: DERMI-ZAKY PEREDO, Pablo. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, 13, 2012, pp. 10-21, en <https://bit.ly/3t9aEsS>

¹⁰ Cabe señalar que de acuerdo al artículo 31 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), la responsabilidad es civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valorable en dinero, y en sus incisos b) y c) prevé la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas cuando se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado, y la responsabilidad solidaria de varias personas cuando resulten responsables del mismo acto o hecho que hubiere causado daño al Estado, respectivamente.

destinaron los recursos públicos que les fueron confiados, sino también de la forma y el resultado de su aplicación, conforme establece el art. 1 inc. c) de la Ley N° 1178 de 20-07-1990.

Es decir, la normativa vigente, reconoce el principio de la responsabilidad objetiva; o responsabilidad sin culpa, porque establece la responsabilidad de los actos de los funcionarios o personas particulares que causen daño al Estado, tomando en cuenta los resultados por la función pública, conforme establece el art. 28 inc. b) de la mencionada Ley SAFCO, cuando instituye que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, presumiéndose la licitud de las operaciones y actividades realizadas, mientras no se demuestre lo contrario, es decir, se busca no solo el cumplimiento de las normas, sino específicamente que el resultado sea eficaz y eficiente obtenido por el debido cumplimiento de sus obligaciones, que incluso puede ser emergente de una omisión aunque no se encuentre instituida expresamente en la norma, al contrario de lo que ocurre con la responsabilidad ordinaria o general, que solo alcanza la omisión cuando se trata de una conducta expresamente ordenada por el sistema jurídico¹¹.

2. La responsabilidad según la jurisprudencia constitucional

Por su parte, y en relación al principio de responsabilidad del servidor público, el Tribunal Constitucional de Bolivia, a través de la Sentencia Constitucional 21/2007 de 10 de mayo¹², estableció el siguiente entendimiento:

¹¹ Cfr. Auto Supremo 118/2008 de 15-05-2008, emitido por la Sala Social y Administrativa Segunda del Tribunal Supremo de Justicia.

¹² En cumplimiento y aplicación de la SC 0021/2007, la Contraloría General del Estado ha establecido que se debe someter a *Procedimiento de Aclaración*, todos los informes de auditoría que establezcan indicios de responsabilidad penal y civil "significativa", conforme los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República (CGR) aprobado mediante D.S. N° 23215; a cuyo efecto, emitió la Resolución N° CGR/069-A/2008 de 20 de marzo, a través de la cual aprueba el Instructivo I/CI-014 de "Aplicación de la Sentencia Constitucional N° 0021/07 del Tribunal Constitucional" (en su segunda versión), siendo de obligatorio cumplimiento para todas las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones públicas sujetas a control gubernamental. Disponible en: <https://bit.ly/3x3zdJT> Años más tarde, en un caso concreto en que se denunció haberse omitido el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Sentencia Constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional estableció que el ámbito de protección de la Acción de Cumplimiento, es garantizar la materialización de un deber omitido, encontrándose de manera expresa y específica en la norma constitucional o legal; "empero, la SC 0021/2007 de 10 de mayo, no puede ser exigida en su cumplimiento de manera indubitable; pues, tal Resolución, declaró la inconstitucionalidad en cuanto al contenido del art. 50 del DS 23215 de 22 de julio de 1992; y, dispuso la publicación de la misma en la Gaceta Oficial de Bolivia, así como la notificación al órgano que generó la norma impugnada, para su cumplimiento,

La responsabilidad por la función pública está relacionada con la administración de los recursos públicos del Estado. En este orden, se debe partir del principio de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales, bajo cuya perspectiva las autoridades y los servidores públicos deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En este propósito surge la necesidad de controlar la gestión de quienes ejercen funciones fiscales, vale decir, por parte de los servidores públicos que ejercen la gestión pública o los particulares cuando administran bienes o fondos públicos.

El fundamento constitucional se apoya en el art. 154 de la CPE al atribuir que: "La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. (...). El Poder Legislativo mediante sus comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades (...). El desarrollo legal de dicho mandato constitucional se encuentra en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, cuyo art. 3 prevé que los sistemas de administración y de control se aplicarán en todas las entidades del sector público, sin excepción, cuyo objetivo principal es lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación (art. 1 inc. c) de la LACG)" (se refiere a la Ley SAFCO).

Años más tarde, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 276/2013, de 13 de marzo, pronunciada en ocasión de resolver la acción de inconstitucionalidad concreta interpuesta por Luis Carlos Torrico Díaz ante el Sumariante de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) dentro del proceso administrativo seguido en su contra, se demandó la inconstitucionalidad de los arts. 15, 16, 18, 21.a) del Anexo al Decreto Supremo (DS) 23318-A de 03-11-1992, modificado por el art. 1 del DS 26237 de 29-06-2001, por ser presuntamente contrarios a los arts. 12.III, 14.IV, 122, 232, 233 y 410 de la Constitución Política del Estado (CPE)¹³; la Sala Plena del TCP hizo un breve análisis acerca

sin imponer un deber concreto a los demandados", por lo que, finalmente resolvió que no era posible conceder la tutela (Cfr. Auto Constitucional 0185/2016-RCA, de 24 de junio).

¹³ La referida Sentencia Constitucional Plurinacional, resolvió declarar: "1° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 15 del Anexo al DS 23318-A, modificado por el art. 1 del DS 26237, en la parte que expresamente señala '...Lo son asimismo los ex servidores públicos a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad'. 2° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 16 del Anexo al DS 23318-A, modificado por el art. 1 del DS 26237, en la parte que expresamente señala: 'La responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como para ex servidores públicos'. 3° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 18 del Anexo al DS 23318-A, modificado por el art. 1 del DS 26237, en la parte que expresamente señala: 'Es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda'. 4° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 21 inc. a) del Anexo al DS 23318-A, modificado por

de la teoría de la fractura del poder y su aplicación en el Estado Plurinacional de Bolivia, así como también hizo referencia a la génesis constitucional de la responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

A. La teoría de la fractura del poder y su aplicación en el Estado Plurinacional de Bolivia

A la luz de estos valores plurales supremos y de la concepción de la Constitución Axiomática desarrollada en el acápite precedente, es pertinente señalar que la parte orgánica de la Norma Suprema, en la cual la Función Constituyente, plasma la estructura institucional del Estado Plurinacional de Bolivia, emergente del principio de separación de funciones, se encuentra irradiada por las citadas pautas axiomáticas descritas en el Fundamento Jurídico III.1 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional.

En efecto, la reforma constitucional de 2009, diseña un modelo de Estado, el cual, sustenta y legitima el ejercicio del poder, a través de la asunción de la teoría contemporánea de la “fractura del poder”, en virtud de la cual, la Norma Suprema en su parte orgánica –que en sus bases ontológicas responde a la parte dogmática de la Constitución–, distribuye competencias específicas para el ejercicio del poder entre los cuatro órganos diseñados, por tal razón, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ejerce roles legislativos; el Órgano Ejecutivo, ejerce roles reglamentarios, de administración y ejecución; el Órgano Judicial ejerce roles jurisdiccionales propios de administración plural de justicia y el Órgano Electoral, ejerce atribuciones de índole electoral propias del sistema democrático representativo participativo y comunitario imperante.

Ahora bien, en el marco de la indicada división orgánica, corresponde desarrollar de manera particular la función tanto legislativa como ejecutiva y sus roles en cuanto a la potestad administrativa sancionatoria, para luego determinar los alcances y génesis constitucional de la responsabilidad por el ejercicio de la función pública en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En este orden, debe establecerse que la potestad administrativa sancionatoria, en todo Estado Constitucional de Derecho, encuentra un límite objetivo: la garantía de reserva de ley, la cual, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentra específicamente disciplinada en el art. 109.II de la CPE; en ese contexto y merced a la indicada garantía constitucional, el Órgano Legislativo, debe establecer los límites, alcances y condiciones para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, en el marco de los roles propios de la función legislativa enmarcada a la teoría de la fractura de poder, descrita precedentemente; por su parte,

el art. 1 del DS 26237, en la parte que expresamente señala: ‘En conocimiento de la presunta falta o contravención del servidor público, disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación’.

es necesario precisar también que el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, es encomendado a la función administrativa, la cual se encuentra enmarcada a los límites y condiciones establecidas por el Órgano Legislativo a través de una ley formal.

En efecto, uno de los cauces propios de la función administrativa, se manifiesta en la llamada “potestad administrativa sancionatoria”, cuyo fundamento encuentra razón de ser en el “poder punitivo del Estado”, presupuesto que en el ámbito disciplinario, debe enmarcarse a los postulados propios de un Estado Constitucional de Derecho, en el cual, los procedimientos sancionatorios, sean coherentes y armoniosos con los derechos fundamentales.

En el orden de ideas expuesto, es imperante señalar que la potestad administrativa sancionatoria, a la luz de postulados propios de teoría de derecho administrativo, constituye una “potestad reglada”, a partir de la cual, encuentra razón de ser el principio de legalidad, el cual, en un Estado Constitucional de Derecho como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, expande su contenido dogmático para configurar el “principio de constitucionalidad”, en virtud del cual, todos los actos de la administración, incluidos por supuesto aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, se someten no solamente a un bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, entendiéndose que en esta nueva visión de Estado, la Constitución tiene un “valor normativo”, es decir constituye fuente directa de derecho, presupuesto a partir del cual, se concibe la aplicación directa de los derechos fundamentales y la eficacia del fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, es decir la irradiación de contenidos constitucionales y en particular de lineamientos insertos en la parte dogmática de la Constitución en todos los actos de la vida social y por supuesto en aquellos emergentes de la función administrativa.

Por lo señalado, al ser evidente que el Estado Constitucional de Derecho, sustenta su estructura en el respeto a derechos y garantías fundamentales, es precisamente a la luz de éstos postulados que deben establecerse los principios de raigambre constitucional propios de la potestad administrativa sancionatoria, los cuales inequívocamente al tener génesis constitucional, harán posible la materialización del llamado “fenómeno de constitucionalización” de los derechos fundamentales en el procedimiento administrativo sancionador y que serán plenamente aplicables al ámbito de la responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

En ese orden, debe establecerse que el proceso administrativo sancionador, se encuentra configurado por principios esenciales que aseguren el respeto pleno a las reglas de un debido proceso, entre los cuales se encuentran verbigracia el principio de independencia, de imparcialidad, de competencia, de buena fe, el *non bis in ídem*, el principio de

legalidad, el de proscripción de aplicación del método analógico, entre otros.

En el marco de los principios antes indicados, merced a la garantía de reserva de ley, a partir de la cual se concibe el principio de legalidad, debe establecerse que el órgano ejecutivo no puede ejercer roles propios de la función legislativa, en resguardo del principio de separación de poderes, el cual constituye un presupuesto esencial para la vigencia plena de un Estado Constitucional de Derecho, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

B. La responsabilidad por el ejercicio de la función pública. Su génesis constitucional

En un Estado Constitucional de Derecho, todo servidor público se encuentra sometido al principio de “responsabilidad funcionaria”, el cual, en la nueva ingeniería del Estado, constituye la piedra angular para el ejercicio de funciones en el marco de los principios de legitimidad y transparencia, entre otros. Así, la Constitución Política del Estado vigente (2009), en el art. 233, establece los alcances del “servidor público”, precisando en su tenor literal lo siguiente: “*Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas...*”.

De acuerdo al contenido normativo señalado y en armonía con los principios de legalidad, legitimidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez y honestidad entre otros, los cuales se configuran como directrices acordes con la concepción de una Constitución Axiomática que irradiará de contenido la función pública, se establece que todas aquellas personas que desempeñan una función pública, deben responder por sus actos, a cuyo efecto, en mérito a la garantía de reserva de ley, el legislador deberá disciplinar a través de ley expresa, las condiciones para la responsabilidad funcionaria y las sanciones a ser establecidas en caso de incumplimiento a los deberes funcionarios, presupuesto a partir del cual, la función administrativa, podrá ejercer la potestad administrativa sancionatoria para funcionarios públicos.

v. La responsabilidad por el ejercicio de la función pública y su regulación normativa en el Estado Plurinacional de Bolivia

En el marco del razonamiento expuesto en la citada SCP 276/2013 de 13 de marzo, resulta pertinente establecer que, en armonía con la garantía de reserva de ley, el art. 28 de la Ley SAFCO, en su tenor literal, señala que: “*Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo...*”. En este orden, también en el marco de la garantía de reserva de ley, los arts. 29, 30, 31 y 34 de la misma Ley, disciplinan los

cuatro tipos específicos de responsabilidad funcionaria: La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal, las cuales tienen ámbitos de procesamiento autónomo y enmarcado al principio de legalidad, como fuente de legitimidad para su ejercicio¹⁴.

Asimismo, en el marco de la garantía de reserva de ley, el Estatuto del Funcionario Público, en una disciplina armónica con la génesis constitucional de la responsabilidad por el ejercicio de la función pública precisada precedentemente, en su art. 4 define al servidor público y textualmente, señala lo siguiente:

Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente ley. El término servidor público, para efectos de esta ley, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

Ahora bien, al Órgano Ejecutivo, de acuerdo al diseño constitucional imperante, se le ha encomendado también la llamada “potestad reglamentaria”, en mérito de la cual, materias en las cuales su disciplina esté enmarcada al principio de reserva de ley, una vez previstas a través de una ley taxativa, pueden ser reglamentadas y desarrolladas en esta instancia, en el marco de los límites normativos preestablecidos. En este contexto, para el tópico referente a la responsabilidad por la función pública, por mandato expreso del art. 45 de la Ley SAFCO, a través del DS

¹⁴ De todo lo expuesto hasta aquí, conviene aclarar ahora que, evidentemente, el principio de legalidad en el ámbito administrativo, implica el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos (entendimiento reiterado por la SCP 0411/2017-S1, de 12 de mayo, entre otras). En consecuencia, el principio de legalidad es de obligatoria observancia en la actividad administrativa del Estado, y también es esencial en el ejercicio de la función pública. No obstante ello, los funcionarios públicos también deben sujetar sus actuaciones al principio de constitucionalidad, en virtud del cual, todos los actos de la administración pública, incluidos aquellos que emanan de la potestad administrativa sancionatoria, se someten no solamente al bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, que tiene un valor normativo (SCP 0137/2013); y, el principio de convencionalidad, en cuya observancia todas las autoridades públicas deben observar los mandatos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos –ratificada por el Estado boliviano–, y la interpretación que de ella se realiza a través de la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyos pronunciamientos (Sentencias y Opiniones Consultivas) forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad (SC 0110/2010-R), y en consecuencia, son de obligatoria observancia por las autoridades públicas y los particulares.

23318-A modificado por el DS 26237, se ha reglamentado las condiciones para la determinación de responsabilidad por la función pública.

En este marco –según entiende la SCP 0276/2013–, a la luz de la teoría de la fractura de poder y las funciones propias de los órganos del Estado, se tiene que la reglamentación al ejercicio de la responsabilidad por la función pública, para materias a las cuales se les establezca la garantía de reserva de ley, una vez disciplinadas por ley expresa, podrán ser reglamentadas en el marco de parámetros reglamentarios que no excedan el ámbito de la ley.

VI. La responsabilidad administrativa por la función pública y su marco normativo

Respecto al marco normativo de la responsabilidad administrativa por la función pública, el Tribunal Constitucional de Bolivia, a través de la Sentencia Constitucional 471/2007-R de 12 de junio, señaló que las normas contenidas en los Decretos Supremos (DS) 23318-A y 26237, establecen un procedimiento respecto a la responsabilidad administrativa emergente de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público, por lo que en ese caso correspondía partir de su análisis (señalando que AASANA es una entidad pública descentralizada), por lo tanto, sometida a la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales y sus Decretos Reglamentarios, respecto a la responsabilidad administrativa por la función pública.

Así el art. 2 del citado Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por DS 23318-A y modificado por el DS 26237, establece que las disposiciones de esa norma legal, se aplican exclusivamente al dictamen y a la determinación de la responsabilidad por la función pública de manera independiente y sin perjuicio de las normas legales que regulan las relaciones de orden laboral. Por su parte el art. 3.II dispone que los servidores públicos responderán en el ejercicio de sus funciones, inc. a) *“todos ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo por conducto regular”* e inc. b) *“los máximos ejecutivos ante los titulares de las entidades que ejercen tuición, hasta la cabeza de sector, en secuencia jerárquica”*.

El art. 12.I inc. a) de la norma legal citada establece que la autoridad legal competente es *“La prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año”* y según el inc. b) *“El máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos señalados en el art. 67 del presente Reglamento”*.

El mencionado art. 67.I del Reglamento en análisis dispone que:

Las denuncias, informes de auditoría, dictámenes de responsabilidad administrativa y civil que involucren al máximo ejecutivo, los miembros de un directorio, los abogados o autoridades de una entidad, serán conocidos y resueltos en la fase del sumario por el asesor legal principal de la entidad que ejerce tuición, con las facultades previstas y dentro de los plazos señalados en los arts. 21 al 23 del presente Reglamento.

Así también el numeral II del citado art. 67, establece que: *"En el caso de posible responsabilidad administrativa, el asesor legal principal de la entidad que ejerce tuición actuará como sumariante..."* y el párrafo III dispone que: *"La máxima autoridad ejecutiva de la entidad que ejerce tuición resolverá el recurso jerárquico, en el plazo señalado en el art. 29 del presente Reglamento"*.

El art. 18 del DS 23318-A dispone que el proceso interno es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o exservidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda.

A su vez el art. 21 inc. a) de la señalada norma legal establece que el sumariante es la autoridad legal competente para conocer de las presuntas faltas o contravenciones del servidor público y disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación; por su parte, el inc. f) prescribe que en caso de establecer la responsabilidad administrativa, debe pronunciarse Resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del art. 29 de la Ley SAFCO, que dispone que la autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de multa hasta un 20 % de la remuneración mensual; suspensión hasta una máximo de treinta días; o destitución.

Consiguientemente, en el marco jurídico analizado por la SC 471/2007-R, el derecho disciplinario, comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado asegura que el servidor público desempeñe sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, con el propósito de lograr el buen funcionamiento de los diferentes sistemas de administración y control establecidos en el marco de la Ley SAFCO; normas que en su contenido deben respetar los principios informadores del orden constitucional, entre ellos el debido proceso¹⁵.

¹⁵ El debido proceso proclamado por las normas del art. 115.II de la CPE, ha tenido un desarrollo progresivo en la jurisdicción constitucional; así la SC 1491/2010-R de 6 de octubre, ha manifestado: *"Respecto al debido proceso consagrado como garantía constitucional en el art. 16 de la CPE abrg y art. 115.II de la CPE; este Tribunal en la SC 0981/2010-R de 17 de agosto, refiriéndose al debido proceso determinó que En el ámbito normativo, el debido proceso se manifiesta en una triple dimensión, pues por una parte, se encuentra reconocido como un derecho humano por*

instrumentos internacionales en la materia como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), que conforme al art. 410.II de la Constitución Política del Estado vigente (CPE) forman parte del bloque de constitucionalidad, y también se establece como un derecho en el art. 115.II; por otra, al mismo tiempo en el ámbito constitucional, se le reconoce como derecho fundamental y como garantía jurisdiccional: configuración jurídica contemplada ya por el art. 16 de la CPEabrg, que se ha mantenido y precisado en el art. 117.I de la CPE que dispone: 'Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en el debido proceso'. // En consonancia con los Tratados Internacionales citados, a través de la jurisprudencia constitucional se ha establecido que los elementos que componen al debido proceso son el derecho a un proceso público; derecho al juez natural; derecho a la igualdad procesal de las partes; derecho a no declarar contra sí mismo; garantía de presunción de inocencia; derecho a la comunicación previa de la acusación; derecho a la defensa material y técnica; concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas; derecho a la congruencia entre acusación y condena; la garantía del non bis in ídem; derecho a la valoración razonable de la prueba; derecho a la motivación y congruencia de las decisiones (SSCC 0082/2001-R, 0157/2001-R, 0798/2001-R, 0925/2001-R, 1028/2001-R, 1009/2003-R, 1797/2003-R, 0101/2004-R, 0663/2004-R, 0022/2006-R, entre otras); sin embargo, esta lista en el marco del principio de progresividad no es limitativa, sino más bien enunciativa, pues a ella se agregan otros elementos que hacen al debido proceso como garantía general y que derivan del desarrollo doctrinal y jurisprudencial de este como medio para asegurar la realización del valor justicia, en ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, ha manifestado: 'En opinión de esta Corte, para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. (...) Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional'. Así configurado, es preciso recordar que el derecho y garantía genérica del debido proceso no se restringe en su aplicación al ámbito jurisdiccional solamente, sino que es extensiva a cualquier procedimiento en el que deba determinarse una responsabilidad (SSCC 0042/2004 y 1234/2000-R entre otras). // Resumiendo, podemos decir que el debido proceso ha sufrido una transformación de un concepto abstracto que perseguía la perfección de los procedimientos, es decir que daba preeminencia a la justicia formal, a un ideal moderno que destaca su rol como única garantía fundamental para la protección de los derechos humanos. El debido proceso constitucional no se concreta en las afirmaciones positivizadas en normas legales codificadas, sino que se proyecta hacia los derechos, hacia los deberes jurisdiccionales que se han de preservar con la aspiración de conseguir un orden objetivo más justo, el debido proceso es el derecho a la justicia lograda de un procedimiento que supere las grietas que otra lo postergaban a una simple cobertura del derecho a la defensa en un proceso. // Por otra parte, el debido proceso también es considerado como un principio, que emanó del principio de legalidad penal en su vertiente procesal,

A este efecto, debe recordarse que el debido proceso se encuentra previsto en el art. 115.II de la CPE, al disponer que el Estado *“garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”*, postulado que se complementa con el contenido del art. 117.I de la citada Norma Suprema que establece: *“Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso”*.

Conforme a dichas normas –y como lo entendió la jurisprudencia constitucional–, el principio, derecho y garantía del debido proceso, debe ser aplicado tanto al ámbito judicial como al administrativo, siendo entendido por la SC 160/2010-R de 17 de mayo –Fundamento Jurídico III.2–, entre otras, como:

...el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; es decir, comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar esos derechos.

La SCP 978/2016-S2 de 7 de octubre, sobre el derecho a la defensa, refiere que el mismo se materializa como la facultad constitucionalmente reconocida a favor de toda persona, dentro del ámbito judicial o administrativo, a ser oída y hacer prevalecer sus razones en el proceso a través de sus propios argumentos, contraviniendo y objetando aquellos producidos por la parte contraria, solicitando la producción de pruebas y evaluaciones que considere pertinentes, así como el derecho a activar todos los recursos que la ley le otorga.

Conforme a ello, el art. 4 inc. c) de la LPA, señala que la Administración Pública se regirá por el principio de sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso. Es así que en el ámbito administrativo, a partir de los principios de legalidad, presunción de legitimidad, buena fe, proporcionalidad e informalismo, se concluye que para la validez de los actos administrativos, es fundamental que se cumplan con ciertas condiciones, que se consideran estándares o subreglas,

y que figura como un principio de administración de justicia en el art. 180 de la CPE. // Concluyendo este punto, se debe remarcar que, como se aprecia de las citas de los arts. 115.II y 117.I efectuadas anteriormente, la Constitución Política del Estado, en el marco de las tendencias actuales del Derecho Constitucional ha plasmado de manera expresa el reconocimiento del debido proceso; derecho-garantía respecto al que existe consenso en la doctrina y la jurisprudencia en cuanto al contenido e implicaciones referidos por la jurisprudencia glosada, la que por ello guarda estrecha congruencia con la carta fundamental vigente y es plenamente aplicable, a pesar de haber sido desarrollada en el marco de la abrogada, resaltando que su carácter de derecho fundamental lo hace exigible ante cualquier procedimiento, sea público o privado” (Entendimiento reiterado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0591/2012, de 20 de julio).

que tienen que ser cumplidas por la administración y se detallan a continuación:

- a) Toda la actividad administrativa está siempre limitada por la Constitución Política del Estado y las Leyes;
- b) Los actos, decisiones y resoluciones administrativas, para tener validez, deben ser dictadas por autoridad competente;
- c) En el caso de los gobiernos autónomos municipales, cada órgano tiene atribuciones específicas, sin que ninguno de ellos –Ejecutivo o Legislativo– pueda tener mayor jerarquía que otro o invadir las facultades de otro, pues de suceder esto, se suprime la garantía del debido proceso en sus elementos al juez natural y a la defensa;
- d) Las decisiones que asuma la administración, además de ser legales, deben ser proporcionales, es decir, que los medios utilizados deben ser adecuados y necesarios para lograr el cumplimiento de los fines de la norma y que deben ponderarse los aspectos favorables y desfavorables para los derechos del administrado, así como para los fines de la administración, especialmente en las resoluciones o decisiones que lo involucren; y,
- e) Las decisiones y resoluciones de la administración pública son impugnables a través de los recursos administrativos previstos en la ley, los cuales deben ser interpretados a partir del principio de informalismo, expresamente señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo, así como el principio de favorabilidad, y dentro de éste, el principio pro actione (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0024/2018-S2, de 28 de febrero).

Sobre la base de lo expuesto, resulta también necesario analizar los alcances del debido proceso, en el ejercicio de la actividad sancionadora del Estado, de acuerdo a lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional.

1. El ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado debe respetar la garantía del debido proceso. Su sustento, el modelo de Estado Constitucional de Derecho Plurinacional Comunitario e intercultural¹⁶

Conforme se desarrolló en la SCP 0112/2012 de 27 de abril, 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.

¹⁶ Este acápite y los siguientes, corresponden a los fundamentos jurídicos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 140/2012, de 9 de mayo.

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.

A. El debido proceso en el ejercicio de la actividad sancionadora del Estado

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 inculpado 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 inculpado de la acusación formulada;

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

d) Derecho del inculpado 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 inculpado 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 inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado 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.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), –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 02-02-2001, 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.

El mismo órgano interamericano de protección derechos humanos, en el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (Sentencia de 31-01-2001, 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.

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.

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.

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.

La jurisprudencia constitucional, del mismo modo, interpretando el contenido del debido proceso, entendió que este se aplica a toda actividad sancionadora del Estado sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo. En ese sentido la SC 42/2004 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 tendientes 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 22/2006 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.

B. 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: derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal superior en el ámbito disciplinario sancionador y, su nexo con 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 IDH en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (Sentencia de 02-07-2004, 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:

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.
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.
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.

Entonces –según lo establecido por la SCP 140/2012 de 9 de mayo¹⁷– en el caso de un proceso administrativo disciplinario sancionador, el

¹⁷ En esta importante Sentencia, se evidenció que dentro del proceso disciplinario seguido en contra del accionante, la autoridad jerárquicamente superior, pronunció tanto la Resolución de revocatoria, como la Resolución jerárquica; y de este hecho, por demás lesivo a derechos fundamentales y garantías constitucionales, se desprenden 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 –dice la ratio decidendi de la Sentencia– 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*

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 primer 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 controvirtiendo una decisión sancionatoria, obtengan la revisión de la decisión ante la instancia superior (entendimiento reiterado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0397/2019-S3, de 8 de agosto)¹⁸.

2. Sobre los procesos contra actos administrativos y los procesos administrativos sancionatorios¹⁹

Inicialmente nos referiremos al acto administrativo, mismo que es entendido como una decisión voluntaria de la administración estatal de carácter general o particular, quien en ejercicio de sus competencias emite este, con el propósito de generar efectos jurídicos sobre derechos, libertades o intereses de otros sujetos sean públicos o privados.

En ese sentido, el legislador del nivel central del Estado, en la Ley del Procedimiento Administrativo (LPA), dispuso:

Artículo 27. (Acto Administrativo). Se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades

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”.

¹⁸ Esta última Sentencia, concluyó que el ordenamiento jurídico en materia administrativa, establece que en los procesos disciplinarios internos aplicables a los servidores públicos de la administración –tramitada ante el Juez sumariante–, la norma sustantiva se constituye a partir de las normas internas de faltas y sanciones de las entidades estatales y otras, y la parte adjetiva es regulada por el DS 23318-A –Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública–, modificado por el DS 26237 desarrollado en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamentales –Ley 1178 de 20 de julio de 1990–, consecuentemente se trata de normativa especial (entendimiento reiterado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 1470/2022-S2, de 15 de noviembre).

¹⁹ Este acápite y el siguiente, corresponden a los fundamentos jurídicos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0397/2019-S3, de 8 de agosto.

establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo.

La jurisprudencia constitucional a través de la SC 107/2003 de 10 de noviembre, estableció:

Acto administrativo es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. El pronunciamiento declarativo de diverso contenido puede ser de decisión, de conocimiento o de opinión. Los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo son: 1) La estabilidad, en el sentido de que forman parte del orden jurídico nacional y de las instituciones administrativas; 2) La impugnabilidad, pues el administrado puede reclamar y demandar se modifique o deje sin efecto un acto que considera lesivo a sus derechos e intereses; 3) La legitimidad, que es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente; 4) La ejecutividad, constituye una cualidad inseparable de los actos administrativos y consiste en que deben ser ejecutados de inmediato; 5) La ejecutoriedad, es la facultad que tiene la Administración de ejecutar sus propios actos sin intervención del órgano judicial; 6) La ejecución, que es el acto material por el que la Administración ejecuta sus propias decisiones. De otro lado, la reforma o modificación de un acto administrativo consiste en la eliminación o ampliación de una parte de su contenido, por razones de legitimidad, de mérito, oportunidad o conveniencia, es decir, cuando es parcialmente contrario a la ley, o inoportuno o inconveniente a los intereses generales de la sociedad.

Consecuentemente, los actos administrativos pueden constituirse como efecto de una solicitud del administrado o por voluntad de la administración en el marco de sus atribuciones, a efectos de cumplir con los fines de los servicios que presta una determinada institución del Estado, la señalada decisión tiene el propósito de generar efectos jurídicos sobre derechos subjetivos, libertades o intereses de otros sujetos sean públicos o privados; en su caso el administrado puede activar los recursos de revocatoria y jerárquico en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, tenemos el proceso administrativo sancionador por el que el Estado en uso de sus potestades, puede imponer al administrado sanciones en el marco de una norma que establecen los supuestos de hecho; además, debe estar emitida con anterioridad al mismo, se trata de procesos sustentados en normas de carácter general y se aplica en el ámbito externo de la administración; en ese sentido el art. 71 de la LPA, establece los siguientes principios en su aplicación: *“Las sanciones administrativas que las autoridades competentes deban imponer a las personas, estarán inspiradas en los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, procedimiento punitivo e irretroactividad”*; por su parte, la SCP 143/2012 de 14 de mayo, entendió:

El proceso administrativo sancionatorio al igual que el procedimiento penal, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que

deben ser respetados en su contenido esencial, en cuanto: a) al juez natural, b) legalidad formal, c) tipicidad, d) equidad, y, e) defensa irrestricta. Eduardo García Enterría, en relación al proceso administrativo sancionador, ha señalado: "...La doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal".

Entonces, de acuerdo a los fundamentos jurídicos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0397/2019-S3, de 8 de agosto, el ámbito administrativo reconoce dos especies o clases de procesos, que se desarrollan de la siguiente manera:

Primero, los procesos administrativos contra actos administrativos simples, que pueden constituirse como consecuencia de una solicitud del administrado o por voluntad de la administración quien en el marco de sus atribuciones las emite a efecto de cumplir con los fines de los servicios que presta una institución estatal, la señalada decisión tiene el propósito de generar efectos jurídicos sobre derechos subjetivos, libertades o intereses de otros sujetos sean públicos o privados; en su caso el administrado puede activar los recursos de revocatoria y jerárquico en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo.

Segundo, los procesos administrativos sancionatorios, que a su vez importan dos subespecies, que se traducen en: (i) Los procesos administrativos disciplinarios internos, desplegados hacia los servidores públicos de la administración –tramitados ante el Juez sumariante–, es regulan por el DS 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, modificado por el DS 26237 desarrollada en el marco de la Ley 1178; y, (ii) Los procesos administrativos sancionatorios externos, que se aplica desde la administración hacia los administrados, a través de actos administrativos que en caso de vulnerar derechos subjetivos, el afectado puede impugnar en el marco de la Ley 2341 y su Decreto Reglamentario 27113; en efecto, ambas se traducen en la potestad sancionatoria del Estado, en consecuencia en su aplicación deben observarse los principios del derecho penal.

Como se tiene señalado, los procesos administrativos disciplinarios internos que surgen de una conducta antijurídica, sea por acción u omisión de los servidores públicos, generan responsabilidad por la función pública, cuya determinación emitida por la autoridad sumariante puede ser impugnada por el procesado que se considere agraviado con la decisión, por sí o mediante apoderado interponiendo recurso de revocatoria en el plazo establecido en su normativa especial; así, en caso de no ser interpuesto dicho recurso en el plazo establecido, la resolución de la autoridad referida quedará ejecutoriada.

De esta forma, los recursos de revocatoria y jerárquico como medios de impugnación en la vía administrativa disciplinaria interna, tienen la finalidad de asegurar la eficacia material del derecho a la doble instancia o de recurrir ante un tribunal de alzada y el derecho a la defensa en esa fase (SCP 397/2019-S3).

3. El derecho a la defensa, a la impugnación y la doble instancia como componentes del debido proceso

Respecto a los derechos fundamentales componentes del debido proceso, la SCP 2222/2012 de 8 de noviembre, estableció:

Con relación al derecho a la defensa, considerado como un elemento del debido proceso la SCP 0405/2012 de 22 de junio, señala: "Respecto al derecho a la defensa, en las SSCC 1756/2011-R y 0887/2010-R, entre otras, se señaló lo siguiente: En el orden constitucional, no obstante que el derecho a la defensa es un instituto integrante de las garantías del debido proceso, ha sido consagrado en forma autónoma, precisando de manera expresa en el art. 16.II de la CPE abrg que 'El derecho a la defensa en juicio es inviolable' y en el art. 115.II de la CPE, que: 'El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones'. Preceptos que resaltan esta garantía fundamental, que debe ser interpretada siempre conforme al principio de la favorabilidad, antes que restrictivamente".

La jurisprudencia constitucional, a través de la SC 1842/2003-R de 12 de diciembre, enuncia dos connotaciones del derecho a la defensa, siendo la segunda vinculada al ejercicio de los medios de impugnación, en este entendido señala: "La primera es el derecho que tienen las personas, cuando se encuentran sometidas a un proceso con formalidades específicas, a tener una persona idónea que pueda patrocinarle y defenderle oportunamente, mientras que la segunda es el derecho que precautela a las personas para que en los procesos que se les inicia, tengan conocimiento y acceso de los actuados e impugnen los mismos con igualdad de condiciones".

De igual forma con respecto a esta vinculación del derecho a la defensa y los medios de impugnación la SCP 0140/2012 de 9 de mayo, ha establecido que los medios de impugnación aseguran la eficacia del derecho de recurrir y del derecho a la defensa cuando guarda: "...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 Estados 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 y, su nexa con ii) El derecho a la defensa en la fase impugnativa".

De acuerdo a este entendimiento existe una vinculación o relación entre los medios de impugnación y el derecho a la defensa, considerando que este derecho precautela a las personas para que en los procesos que se les inicia,

tengan conocimiento y acceso de los actuados y puedan impugnar los mismos en igualdad de condiciones, y que el reconocimiento de los típicos medios de impugnación de los actos administrativos, reconocidos por el orden legal, como el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico, no están dirigidas a cumplir una formalidad procesal en sí misma, toda vez que su valor deviene de la medida en que estos recursos aseguren la eficacia material de los derechos a la doble instancia y su nexos con el derecho a la defensa en la fase impugnativa.

La SCP 0275/2012 de 4 de junio, menciona al respecto, que el derecho a la defensa irrestricta, es uno de los mínimos procesales que debe concurrir dentro de un proceso sancionatorio en el que se encuentre presente el debido proceso, constituyendo de esta manera un bloque de garantías procesales dentro del procedimiento sancionador, siempre en procura de efectivizar un proceso justo. En ese entendido:

El derecho a la defensa, es un elemento adjetivo del debido proceso, que halla uno de sus resguardos en la garantía de la doble instancia, que a su vez tiene su consagración en las normas de derecho internacional, más propiamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), normas en las cuales se le asigna el carácter de garantía judicial, asumiéndola como un mecanismo de protección, dirigido a esta impronta característica de la doble instancia, es aplicable también al derecho administrativo sancionatorio cuando así corresponda, otorgando al administrado la posibilidad de controvertir una decisión inicial, para en definitiva poder enmendar los errores o distorsiones en la aplicación de la normativa en primera instancia. La garantía de la doble instancia admite el disenso con los fallos, permitiendo que una autoridad distinta de la inicialmente competente, investida además de otra jerarquía administrativa, pueda evaluar, revisar, compulsar y en definitiva corregir los defectos insertos en la decisión inicial, dando lugar de ésta manera a un irrestricto acceso a la justicia, aspecto íntimamente relacionado con el derecho a la defensa.

La eventualidad de impugnar un fallo desfavorable, posibilita que el administrado, reclame aspectos específicos que considera injustos a sus pretensiones, fundamentando en qué grado estas omisiones o distorsiones han afectado sus derechos. El responder en segunda instancia todos los agravios denunciados es obligación ineludible de la instancia de alzada.

VII. Las dimensiones del debido proceso en el derecho administrativo sancionador

Luego de desarrollar las anteriores precisiones sobre las clases de procesos en el ámbito administrativo, y su relación con el derecho a la defensa, a la impugnación y la doble instancia como componentes del debido proceso, también consideramos importante destacar las líneas jurisprudenciales recientes sobre la aplicación de las reglas del debido proceso en el ámbito administrativo sancionador, para luego hacer énfasis en el derecho a la fundamentación y motivación de resoluciones que, como componente del debido proceso, es igualmente exigible en aquellas resoluciones administrativas que imponen sanciones.

1. Sobre el derecho al debido proceso y su aplicación al ámbito administrativo sancionador²⁰

El art. 115.II de la CPE, dispone que: *"El Estado garantiza el derecho al debido 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 Norma Suprema, establece que: *"Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso (...)"*.

El derecho al debido proceso, consagrado en la Ley Fundamental, se encuentra en armonía con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, de los cuales es signatario el Estado boliviano; así la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 8 en relación con los arts. 7 numerales 2, 3, 4, 5 y 6; 9; 10; 24; 25; y, 27 de la misma norma internacional, lo consagra como un derecho humano; de igual modo está contemplado en el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Por otra parte, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) señaló que las garantías del debido proceso no se restringen a los procesos judiciales o jurisdiccionales; pues, incluye procedimientos administrativos de todo orden; entendimiento que fue recogido en la SCP 567/2012 de 20 de julio²¹, que estableció importante doctrina jurisprudencial.

²⁰ Este acápite, corresponde a uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 1355/2022-S1, de 15 de noviembre.

²¹ El FJ III.4.1, indica: *"La Constitución Política de Estado, define que la administración de justicia se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de partes ante el juez, consecuentemente, el art. 115.II de la CPE señala: 'El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones'. El art. 117.I de la Norma Suprema, por su parte establece: 'Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...'. // La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, en su art. 7 dispone: 'Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley'. // Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determina que las garantías inherentes al debido proceso, no únicamente son exigibles a nivel judicial, sino también que deben ser de obligatorio cumplimiento por cualquier autoridad pública, señalando que: '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*

En ese contexto, corresponde señalar que el derecho y garantía genérica del debido proceso no se restringe en su aplicación al ámbito jurisdiccional solamente, sino, es extensivo a cualquier procedimiento en el que deba determinarse una responsabilidad.

La SC 902/2010-R de 10 de agosto, respecto al debido proceso, en el Fundamento Jurídico III.5, señaló 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'. // El debido proceso es una garantía de orden constitucional, que, en virtud de los efectos de irradiación de la Constitución Política del Estado, es aplicable a cualquier acto administrativo que determine algún tipo de sanción de ese carácter que produzca efectos jurídicos que indudablemente repercuten en los derechos de las personas. // Como ya se ha definido en otras Sentencias Constitucionales, el doctrinario Ticona Póstigo, ha señalado que: 'El debido proceso legal, proceso justo o simplemente debido proceso (así como el derecho de acción, de contradicción) es un derecho humano fundamental que tiene toda persona y que le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente, pues, él 'Estado no sólo está obligado a proveer la prestación jurisdiccional (cuando se ejercitan los derechos de acción y contradicción) sino a proveerla bajo determinadas garantías mínimas que le aseguren tal juzgamiento imparcial y justo'. A criterio del tratadista Saenz, 'el Debido Proceso en su dimensión adjetiva, se refiere a toda aquella estructura de principios y derechos que corresponden a las partes durante la secuela de todo tipo de proceso, sea este jurisdiccional, sea administrativo, o sea corporativo particular'. // Como también ya se expuso en la abundante jurisprudencia constitucional, cualquier proceso administrativo sancionatorio, más aún si este puede derivar en sanciones como la destitución de determinado funcionario público, debe contener los elementos: i) al juez natural, ii) legalidad formal, iii) tipicidad, iv) equidad y v) defensa irrestricta. // El tratadista español, Eduardo García Enterría, al referirse al proceso administrativo sancionador, indicó que: '...La doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal'. // El derecho a la defensa irrestricta, que su vez es componente del debido proceso, se halla reconocido por el art. 115.II de la CPE, cuando señala que: 'El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa...'. // El doctrinario argentino Alberto Binder afirma: 'El Derecho a la Defensa cumple dentro del Proceso Penal, un papel particular, por una parte actúa en forma conjunta con las demás garantías; por la otra, es la garantía que torna operativas a todas las demás', concepto aplicable a los procedimientos sancionadores de esencia administrativa. // El derecho a la defensa irrestricta, es un elemento esencial del proceso sancionatorio. Es uno de los mínimos procesales que necesariamente debe concurrir en cualquier procedimiento sancionatorio, constituyendo de esta manera un bloque de garantías procesales a favor del administrado en procura de efectivizar en todos los casos un proceso justo, no aceptándose el extremo de sustanciar asunto alguno sin conocimiento del procesado, situación inaceptable en cualquier sistema jurídico'.

En consonancia con los tratados internacionales citados, a través de la jurisprudencia constitucional se ha establecido que los elementos que componen al debido proceso son el derecho a un proceso público; derecho al juez natural; derecho a la igualdad procesal de las partes; derecho a no declarar contra sí mismo; garantía de presunción de inocencia; derecho a la comunicación previa de la acusación; derecho a la defensa material y técnica; concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas; derecho a la congruencia entre acusación y condena; la garantía del non bis in idem; derecho a la valoración razonable de la prueba; derecho a la motivación y congruencia de las decisiones (...).

...no se concreta en las afirmaciones positivizadas en normas legales codificadas, sino que se proyecta hacia los derechos, hacia los deberes jurisdiccionales que se han de preservar con la aspiración de conseguir un orden objetivo más justo, es decir, el debido proceso es el derecho a la justicia lograda a partir de un procedimiento que supere las grietas que otrora lo postergaban a una simple cobertura del derecho a la defensa en un proceso.

El reconocimiento del debido proceso como derecho, garantía y principio, también se encuentra plasmado en la SC 86/2010-R de 4 de mayo, en cuyo Fundamento Jurídico III.7, indicó:

...el debido proceso, consagrado en el texto constitucional en una triple dimensión, en los arts. 115.II y 117.I como garantía, en el art. 137 como derecho fundamental y en el art. 180 como principio procesal; y, en los arts. 8 del Pacto de San José de Costa Rica y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como derecho humano.

En resumen, se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas; y que, conforme a la jurisprudencia constitucional, sufrió una transformación de un concepto abstracto que perseguía la perfección de los procedimientos; es decir, que daba preeminencia a la justicia formal, a un ideal moderno que destaca su rol como única garantía fundamental para la protección de los derechos humanos.

En esa línea, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional contenida en la SCP 142/2012 de 14 de mayo, en el Fundamento Jurídico III.1, estableció:

...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.

En ese entendido, la actividad sancionadora, tanto penal como administrativa, debe respetar el sustento axiológico y dogmático de la Constitución Política del Estado (CPE), en especial los derechos y garantías de las personas que se constituyen en el fundamento y límite del poder sancionador del Estado.

2. Sobre la fundamentación y motivación de las resoluciones y el principio de congruencia como elementos del debido proceso²²

El derecho a una resolución fundamentada y motivada, como elemento del debido proceso, reconocido como derecho fundamental, garantía jurisdiccional y derecho humano en las normas contenidas en los arts. 115.II y 117.I de la CPE; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), fue desarrollado en la amplia jurisprudencia constitucional, siendo uno de los antecedentes, el entendimiento contenido en la SC 1369/2001-R de 19 de diciembre²³; la cual establece como exigencia del debido proceso, que toda resolución debe exponer los hechos y el fundamento legal de la decisión, de manera que en caso de omisión, se vulnera dicho derecho. Posteriormente, en la SC 946/2004-R de 15 de

²² Este acápite, corresponde a uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0016/2022-S1, de 31 de marzo.

²³ El Cuarto Considerando, indica: "...el derecho al debido proceso, que 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 y al margen de ello, la fundamentación legal que sustenta la parte dispositiva de la misma. //...consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión arbitraria y dictatorial que vulnera de manera flagrante el citado derecho que otorga a las partes saber el porqué de la parte dispositiva de un fallo o Resolución".

junio²⁴, se aclara que dicha garantía es aplicable también en procesos administrativos y disciplinarios.

En el Fundamento Jurídico III.3 de la SC 871/2010-R de 10 de agosto, se establecieron los requisitos que debe contener toda resolución jurisdiccional o administrativa, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación y fundamentación como elementos configurativos del debido proceso:

a) Debe determinar con claridad los hechos atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una exposición clara de los aspectos fácticos pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la norma jurídica aplicable al caso concreto, d) Debe describir de forma individualizada todos los medios de prueba aportados por las partes procesales, e) Debe valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada, f) Debe determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado.

En cuanto a los requisitos que debe contener una resolución administrativa en segunda instancia, la SCP 275/2012 de 4 de junio²⁵, precisó que dicho fallo debe exponer los hechos y citar las normas que sustentan la decisión, además de pronunciarse sobre todos y cada uno de los aspectos impugnados en el recurso.

²⁴ El FJ III.3, refiere: “...la garantía del debido proceso no es únicamente aplicable en el ámbito judicial, sino también en el administrativo y disciplinario, cuanto tenga que determinarse una responsabilidad disciplinaria o administrativa e imponerse una sanción como ha ocurrido en el presente caso”.

²⁵ El FJ III.2.3, señala: “Toda autoridad administrativa que emita una resolución en segunda instancia, debe mínimamente exponer en la resolución: 1) Los hechos, citando las normas que sustentan la parte dispositiva de la resolución, efectuando la relación de causalidad entre los hechos y la norma aplicable; 2) Pronunciamiento sobre todos y cada uno de los aspectos impugnados en el recurso de alzada, actuando en mínima petita, considerando cada aspecto de manera puntual y expresa, desarrollando una valoración lógica de los puntos impugnados, efectuar lo contrario, elimina la parte fundamental de la resolución, lesionando efectivamente el debido proceso, derivando en el extremo inaceptable que los procesados no puedan conocer cuáles son las razones del fallo y cuál es la posición del tribunal de alzada en relación con los puntos impugnados. // En tanto y en cuanto, las resoluciones administrativas de segunda instancia conlleven insertas en su texto de manera expresa, las respuestas a todos los aspectos cuestionados en el recurso de impugnación, el sujeto sometido al proceso disciplinario, tendrá la plena convicción respecto a que la decisión asumida por la autoridad administrativa es a todas luces justa. Esta afirmación nos lleva a concluir que no le está permitido a la autoridad administrativa, reemplazar una adecuada y sustanciosa fundamentación por una elemental relación de antecedentes”.

Por su parte, la SC 802/2007-R de 2 de octubre²⁶ se refirió a la fundamentación como sustento de una resolución disciplinaria; empero, es la SCP 2221/2012 de 8 de noviembre²⁷ la que desarrolla el contenido esencial del derecho a una resolución fundamentada, señalando que el mismo está dado por sus finalidades implícitas, como son: **(i)** El sometimiento a la Constitución Política del Estado y al bloque de constitucionalidad; **(ii)** Lograr el convencimiento de las partes que la resolución no es arbitraria; es decir, que observa el valor justicia, los principios de interdicción de la arbitrariedad, de razonabilidad y de congruencia; **(iii)** Garantizar la posibilidad del control de la resolución por medio de los

²⁶ El FJ III.4, expresa: “*Consiguientemente, aplicando los principios informadores del derecho sancionador, las resoluciones pronunciadas por el sumariante y demás autoridades competentes deberán estar fundamentadas en debida forma, expresando lo motivos de hecho y de derecho en que basan sus decisiones y el valor otorgado a los medios de prueba. Fundamentación que no podrá ser reemplazada por la simple relación de los documentos y presentación de pruebas o los criterios expuestos por las partes, y en los casos en los que existan coprocesados, resulta primordial la individualización de los hechos, las pruebas, la calificación legal de la conducta y la sanción correspondiente a cada uno de ellos en concordancia con su grado de participación o actuación en el hecho acusado*”.

²⁷ El FJ III.1, manifiesta: “*En ese marco, se tiene que el contenido esencial del derecho a una resolución fundamentada y motivada (judicial, administrativa, o cualesquier otra, expresada en una resolución en general, sentencia, auto, etc.) que resuelva un conflicto o una pretensión está dado por sus finalidades implícitas, las que contrastadas con la resolución en cuestión, dará lugar a la verificación de su respeto y eficacia. Estas son: (1) El sometimiento manifiesto a la Constitución, conformada por: 1.a) La Constitución formal; es decir, el texto escrito; y, 1.b) Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que forman el bloque de constitucionalidad; así como a la ley, traducido en la observancia del principio de constitucionalidad y del principio de legalidad; (2) Lograr el convencimiento de las partes que la resolución en cuestión no es arbitraria, sino por el contrario, observa: El valor justicia, los principios de interdicción de la arbitrariedad, de razonabilidad y de congruencia; (3) Garantizar la posibilidad de control de la resolución en cuestión por los tribunales superiores que conozcan los correspondientes recursos o medios de impugnación; y, (4) Permitir el control de la actividad jurisdiccional o la actividad decisoria de todo órgano o persona, sea de carácter público o privado por parte de la opinión pública, en observancia del principio de publicidad. Estos elementos se desarrollarán a continuación: (...) // (2) Lograr el convencimiento de las partes que la resolución en cuestión no es arbitraria, sino por el contrario, observa: El valor justicia, los principios de interdicción de la arbitrariedad, de razonabilidad y de congruencia. (...) // b) En correspondencia con lo anterior, la arbitrariedad puede estar expresada en: b.1) Una ‘decisión sin motivación’, o extendiendo esta es b.2) Una ‘motivación arbitraria’; o en su caso, b.3) Una ‘motivación insuficiente’. (...) // c) La arbitrariedad también se expresa en la falta de coherencia, o incongruencia de la decisión (principio de congruencia), cuando el conjunto de las premisas, –formadas por las normas jurídicas utilizadas para resolver el caso, más los enunciados fácticos que describen los hechos relevantes– no son correctas, fundadas y sí, además, su estructura también no lo es. Esto, más allá si la resolución que finalmente resuelva el conflicto es estimatoria o desestimatoria a las pretensiones de las partes. Es decir, como señala Robert Alexy, se trata de ver si la decisión se sigue lógicamente de las premisas que se aducen como fundamentación”.*

recursos; **(iv)** Permitir el control social de la resolución en mérito al principio de publicidad; y, **(v)** La observancia del principio dispositivo, que implica la otorgación de respuestas a las pretensiones de las partes como quinta finalidad complementada por la SCP 100/2013 de 17 de enero²⁸.

Respecto a la segunda finalidad, tanto la SCP 2221/2012 como la SCP 100/2013, señalan que la arbitrariedad puede estar expresada en una decisión: **(i)** Sin motivación, cuando la resolución no da razones que la sustenten; **(ii)** Con motivación arbitraria, cuando se basa en fundamentos y consideraciones meramente retóricas o deviene de la valoración arbitraria, irrazonable de la prueba, o en su caso, de la omisión en la valoración de la prueba aportada en el proceso; **(iii)** Con motivación insuficiente, cuando no se da razones de la omisión de pronunciamiento sobre los planteamientos de las partes; y, **(iv)** Por la falta de coherencia del fallo, se da en su dimensión interna, cuando no existe relación entre las premisas (normativa y fáctica) y la conclusión y en su dimensión externa, implica que la resolución debe guardar correspondencia con lo pedido o impugnado por las partes.

Ambos entendimientos, sobre la coherencia interna y externa, tienen su antecedente en la SC 863/2003-R de 25 de junio²⁹, así como en la

²⁸ El FJ III.2, establece: “A las cuatro finalidades implícitas que determinan el contenido esencial del derecho a una resolución fundamentada o derecho a una resolución motivada (judicial, administrativa, o cualesquier otra, expresada en una resolución en general, sentencia, auto, etc.) que resuelva un conflicto o una pretensión cuáles son: 1) El sometimiento manifiesto a la Constitución, conformada por: 1.a) la Constitución formal, es decir, el texto escrito; y, 1.b) los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que forman el bloque de constitucionalidad; así como a la ley, traducido en la observancia del principio de constitucionalidad y del principio de legalidad; 2) Lograr el convencimiento de las partes que la resolución en cuestión no es arbitraria, sino por el contrario, observa: el valor justicia, el principio de interdicción de la arbitrariedad, el principio de razonabilidad y el principio de congruencia; 3) Garantizar la posibilidad de control de la resolución en cuestión por los tribunales superiores que conozcan los correspondientes recursos o medios de impugnación; 4) Permitir el control de la actividad jurisdiccional o la actividad decisoria de todo órgano o persona, sea de carácter público o privado por parte de la opinión pública, en observancia del principio de publicidad (SCP 2221/2012 de 8 de noviembre, se suma un quinto elemento de relevancia constitucional; y, 5) La exigencia de la observancia del principio dispositivo. // 5) La observancia del principio dispositivo, implica la exigencia que tiene el juzgador de otorgar respuestas a las pretensiones planteadas por las partes para defender sus derechos”.

²⁹ El FJ III.3, expresa: “Que, al margen de ello, también cabe reiterar que el art. 236 CPC, marca el ámbito de contenido de la resolución a dictarse en apelación, pues estipula que la misma, deberá circunscribirse precisamente a los puntos resueltos por el inferior y que además hubieran sido objeto de apelación y fundamentación, de manera que el Juez o tribunal ad quem, no puede ir más allá de lo pedido, salvo en los casos en que los vicios de nulidad constituyan lesiones a

SC 358/2010-R de 22 de junio³⁰, estableciendo que en el ámbito procesal, el principio de congruencia se entiende no sólo como la correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, sino que además implica la concordancia del fallo; es decir, su coherencia interna, entendimiento que fue reiterado en la SCP 1915/2012 de 12 de octubre³¹, entre otras.

Por su parte, respecto a la congruencia de las resoluciones de segunda instancia, la SC 682/2004-R de 6 de mayo³² señaló que el

derechos y garantías constitucionales como cuando la nulidad esté expresamente prevista por ley”.

³⁰ El FJ III.3.1, señala: *“De esa esencia deriva a su vez la congruencia como principio característico del debido proceso, entendida en el ámbito procesal como la estricta correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, en materia penal la congruencia se refiere estrictamente a que el imputado no podrá ser condenado por un hecho distinto al atribuido en la acusación o su ampliación; ahora bien, esa definición general, no es limitativa de la congruencia que debe tener toda resolución ya sea judicial o administrativa y que implica también la concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, pero además esa concordancia debe mantenerse en todo su contenido, efectuando un razonamiento integral y armonizado entre los distintos considerandos y razonamientos emitidos por la resolución, esta concordancia de contenido de la resolución y su estricta correspondencia entre lo pedido, lo considerado y lo resuelto, conlleva a su vez la cita de las disposiciones legales que apoyan ese razonamiento que llevó a la determinación que se asume. En base a esos criterios se considera que quien administra justicia debe emitir fallos motivados, congruentes y pertinentes”.*

³¹ El FJ III.2, indica: *“La abundante jurisprudencia del extinto Tribunal Constitucional, ha señalado con relación al principio de congruencia –que es determinante en cualquier proceso judicial o administrativo– como la estricta correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, que implica la concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, que debe mantenerse en todo su contenido, efectuando un razonamiento integral y armonizado entre los distintos considerandos y juicios de valor emitidos por la resolución, esta concordancia de contenido de la resolución y su estricta correspondencia entre lo pedido, lo considerado y lo resuelto, conlleva a su vez la cita de las disposiciones legales que apoyan la razón que llevó a la determinación que se asume (SC 1619/2010-R de 15 de octubre). Bajo ese razonamiento, el principio de congruencia forma parte de derecho-garantía-principio del debido proceso, contemplado en el art. 115.I de la CPE”.*

³² El FJ III.1, refiere: *“Además de ello, toda resolución dictada en apelación, no sólo por disposición legal sino también por principio general, debe sujetarse a los puntos de apelación expuestos por la parte apelante, que se entiende deben estar relacionados con lo discutido ante el juez a quo. Para el mismo objetivo –resolver la apelación–, también el juez ad quem, si se trataran de varias apelaciones y deba resolverlas en una sola resolución deberá individualizar a las partes, lo que supone también, la individualización de sus pretensiones y resolverlas de la misma forma; pues en el único caso que podrá dirigirse en su fundamentación a dos o más apelantes, será cuando éstos hubieran coincidido en sus argumentos al presentar su apelación, o varios hubieran presentado apelación en forma conjunta. Ahora bien, la misma obligación que tiene el juez ad quem frente a los apelantes, también debe cumplirla frente a la parte adversa, para el caso de que el procedimiento aplicable admita que la misma pueda responder al recurso,*

pronunciamiento debe guardar correspondencia con los agravios de la apelación y la contestación de alzada.

En resumen, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional glosada, una resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa.

La jurisprudencia contenida en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 2221/2012 y 100/2013, citadas anteriormente, fue modulada por la SCP 14/2018-S2 de 28 de febrero; la cual, entendió que únicamente es posible conceder la tutela y disponer la nulidad de la resolución judicial o administrativa, ordenando se emita otra nueva, ante la denuncia de arbitraria o insuficiente fundamentación; previo análisis de la incidencia de dicho acto supuestamente ilegal en la resolución que se está cuestionando a través de la acción de amparo constitucional; es decir, previo análisis de su relevancia constitucional, por cuanto, si no tiene efecto modificadorio en el fondo de la decisión, la tutela concedida por este Tribunal, únicamente tendría como efecto el que se pronuncie una nueva resolución con el mismo resultado; en ese sentido, en el Fundamento Jurídico III.1, indicó que:

Ahora bien, la jurisprudencia precedentemente citada debe ser complementada a partir de la relevancia constitucional que tenga la alegada arbitraria o insuficiente fundamentación y motivación de las resoluciones, es decir, que deberá analizarse la incidencia de dicho acto supuestamente ilegal en la resolución que se está cuestionando a través de la acción de amparo constitucional; pues, si no tiene efecto modificadorio en el fondo de la decisión, la tutela concedida por este Tribunal únicamente tendría como efecto el que se pronuncie una nueva resolución con el mismo resultado; consiguientemente, a partir de una interpretación previsor, si bien la arbitraria o insuficiente fundamentación, aún carezca de relevancia, deberá ser analizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional; empero, corresponderá denegar la tutela por carecer de relevancia constitucional, con la aclaración que este entendimiento es únicamente aplicable a la justicia constitucional que no exigirá para efectuar el análisis, que la o el accionante cumpla con carga argumentativa alguna.

VIII. Naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa y la prescripción

De acuerdo al marco normativo de la responsabilidad por la función pública, previsto en los arts. 13, 16 y 18 del DS 23318-A, modificado por el art. 1 del DS 26237, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la responsabilidad por la función pública es la aptitud e idoneidad para responder por los actos u omisiones en el ejercicio de la función pública;

pues omitir las consideraciones a la respuesta igual que no responder a los puntos de apelación, resulta arbitrario y por lo mismo, daría lugar a una omisión indebida plasmada en la resolución que resuelve la apelación".

nace del mandato que la sociedad otorga a los órganos del Estado para que, en su representación, administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público; ahora bien, la responsabilidad es administrativa cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público, por tanto es de naturaleza exclusivamente disciplinaria.

Debe tomarse en cuenta que la acción es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad; entre tanto la omisión es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones establecidas en las normas y en criterios para el desempeño de la función pública. En este entendido, también cabe establecer que la contravención administrativa, es la falta que se comete al no cumplir lo ordenado, es una transgresión de las normas cuando se obra en contra de ella o en fraude de la misma.

Comprendiendo que el ordenamiento jurídico administrativo, está constituido por las disposiciones legales relativas a la administración pública y vigentes en el país al momento en que se realizó el acto u omisión, entre ellos, reglamentos, códigos u otras disposiciones propias de cada institución pública, pueden ser pasibles de responsabilidad por su incumplimiento, todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía y también los ex servidores públicos, siendo la autoridad que determina la responsabilidad administrativa el Sumariante, previo proceso administrativo interno.

Conforme a estas precisiones conceptuales, debemos considerar que en virtud al art. 16 del DS 23318-A; la responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores públicos como para ex servidores públicos; este plazo se interrumpe con el inicio de un proceso interno; en tal sentido de acuerdo a lo que indica la norma antes citada, es necesario que la prescripción sea invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente.

Sobre el particular, inicialmente es muy importante considerar que si bien la norma no señala desde cuándo se empieza a computar la prescripción; no es menos evidente que al estar dentro de un proceso sancionatorio, este cómputo debe correr desde la medianoche del día que se cometió el acto u omisión; esto en analogía a lo que está normado en el proceso penal; recordemos que este Tribunal, en la SC 0498/2011-R de 25 de abril, estableció lo siguiente:

El proceso administrativo, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial, en cuanto al juez natural, legalidad formal, tipicidad y defensa irrestricta.

“...La doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal”. (García de Enterría, E. y Fernández, T. R., Curso de Derecho Administrativo, II, Civitas, Madrid, 1999, página 159).

Ahora bien, para una correcta aplicación de la prescripción de la responsabilidad administrativa normada en el art. 16 del DS 23318-A, la autoridad sumariante, deberá inicialmente precisar cuál es el acto u omisión atribuida que genera responsabilidad al sumariado; es decir, que necesariamente se requiere que exista una precisión en tiempo y espacio del hecho atribuido, que para el efecto tendrá que determinarse el momento en que se produjo; y, posteriormente computarse si desde la medianoche del día que se cometió el acto u omisión, trascurrieron los dos años establecidos por la norma; aclarándose que para la responsabilidad administrativa, el acto u omisión resultan de carácter instantáneo, es decir que con la sola realización de la conducta, acción u omisión, por parte del servidor o ex servidor público, quedan realizados o tipificados, sin que se requiera acción posterior para su continuidad o vigencia.

Finalmente, y respecto a la interrupción del término de prescripción, es necesario considerar que este plazo se interrumpe con el inicio de un proceso interno, en los términos previstos por el artículo 18 del DS 23318-A; esto quiere decir, que la denuncia, el inicio de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad, interrumpirá los dos años de prescripción; último caso, en el que sólo el Auto Inicial de Proceso Sumario interrumpirá la misma, que deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0945/2022-S1, de 13 de septiembre)³³.

Conclusiones

De acuerdo a lo expuesto en este trabajo, se puede concluir que en el marco normativo de la responsabilidad por la función pública, resaltan los principios del debido proceso, eficiencia, calidad, calidez, economía, simplicidad, celeridad y responsabilidad, mismos que tienen un doble sustento, al estar consagrados tanto en las normas de la Constitución Política del Estado como en la Ley de Procedimiento Administrativo, constituyéndose en directrices indispensables para la conducta idónea que deben desempeñar todos los servidores públicos de la sociedad.

³³ Este entendimiento fue desarrollado en la SCP 0352/2020-S1, de 19 de agosto.

En el ordenamiento jurídico interno, y de acuerdo a lo previsto en el Decreto Supremo que reglamenta la actividad del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, se establece una serie de principios a ser aplicados por las servidoras y servidores públicos en la gestión pública; entre ellos el principio de responsabilidad, que básicamente consiste en que el funcionario debe asumir las consecuencias de los actos que realiza, pero también de las omisiones en que –voluntaria o involuntariamente– pueda incurrir, durante el desempeño de las funciones públicas.

Sin perjuicio de ello, y a mayor abundamiento, cabe recordar que de acuerdo a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, el principio de responsabilidad implica que la Administración Pública, debe responder por las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos, ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.

Asimismo, no se debe perder de vista que entre los criterios que inspiran los enunciados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, destaca la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.

Por otro lado, y como se ha podido apreciar en el desarrollo de este trabajo, en virtud del principio de responsabilidad por la función pública, que se encuentra vigente en la legislación boliviana, la responsabilidad funcionaria, no está reservada únicamente a la máxima autoridad de la entidad pública, sino por el contrario, alcanza a todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía; tal como lo ha interpretado el máximo Tribunal de justicia ordinaria del país. A su turno, el máximo guardián de la Constitución boliviana, ha establecido también que la responsabilidad por la función pública está relacionada con la administración de los recursos públicos del Estado; en ese contexto, se debe partir del principio de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales, bajo cuya perspectiva las autoridades y los servidores públicos deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Así también, el Tribunal Constitucional ha asumido la teoría contemporánea de la “fractura del poder”, en virtud de la cual, la Norma Suprema en su parte orgánica, distribuye competencias específicas para el ejercicio del poder entre los cuatro órganos diseñados por la Constitución; y ha precisado también que el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, es encomendado a la función administrativa, la cual se encuentra enmarcada a los límites y condiciones establecidas por el Órgano Legislativo a través de una ley formal.

De igual manera, en cuanto a la génesis constitucional de la responsabilidad por el ejercicio de la función pública, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en un Estado Constitucional de Derecho, todo servidor público se encuentra sometido al principio de “responsabilidad funcionaria”, que constituye la piedra angular para el ejercicio de funciones en el marco de los principios de legitimidad y transparencia, entre otros. En consecuencia, todas aquellas personas que desempeñan una función pública, deben responder por sus actos; a cuyo efecto, en mérito a la garantía de reserva de ley, el legislador deberá disciplinar a través de ley expresa, las condiciones para la responsabilidad funcionaria y las sanciones a ser establecidas en caso de incumplimiento a los deberes funcionarios; presupuesto a partir del cual, la función administrativa, podrá ejercer la potestad administrativa sancionatoria para funcionarios públicos.

En este trabajo, se ha visto por conveniente dejar claramente establecido que, en el ámbito administrativo, el principio de legalidad implica el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como Norma Suprema, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; por lo tanto, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a los mandatos de la Constitución y la ley, dentro de las facultades que les están atribuidas, y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos (entendimiento reiterado por la SCP 0411/2017-S1, de 12 de mayo, entre otras). En consecuencia, el principio de legalidad indudablemente es de obligatoria observancia en la actividad administrativa del Estado y sus instituciones, pero también es esencial en el ejercicio de la función pública.

En ese sentido, los funcionarios públicos también deben sujetar sus actuaciones al principio de constitucionalidad, en virtud del cual, todos los actos de la administración pública, incluidos aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, se someten no solamente al bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, que tiene un valor normativo (SCP 0137/2013); y, el principio de convencionalidad, en cuya observancia todas las autoridades públicas deben observar los mandatos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos –ratificada por el Estado boliviano–, y la interpretación que de ella realiza la jurisprudencia establecida por la Corte IDH, cuyos pronunciamientos (Sentencias y Opiniones Consultivas) forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad (SC 0110/2010-R), y en consecuencia, son de obligatoria observancia por las autoridades públicas y los particulares.

Finalmente, y de acuerdo al desarrollo de la jurisprudencia constitucional, se ha establecido también que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, en el ámbito disciplinario, permite a la

administración pública –a través de sus distintos órganos e instituciones, tanto del nivel central como de las 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. En efecto, la Constitución, la legislación y reglamentación del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, en ese cometido, le confieren a la Administración Pública en todos sus niveles, la potestad y facultad de aplicar, en vía disciplinaria, diversos tipos de sanciones a sus servidoras y servidores públicos.

Sin embargo, el ejercicio de esa potestad de las entidades públicas, de imponer sanciones disciplinarias a sus propios servidores públicos, está subordinado y limitado al respeto de determinadas garantías mínimas previstas por la Constitución, entre ellas, la garantía del debido proceso, establecida precisamente para controlar y limitar 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, claro está, en aras de materializar los valores en 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 los de justicia y armonía. ■