



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL
SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0080/2025-S3
Sucre, 12 de marzo de 2025

SALA TERCERA

Magistrado Relator: Ángel Edson Dávalos Rojas
Acción de amparo constitucional

Expediente: 61623-2024-124-AAC
Departamento: Pando

En revisión la Resolución de 9 de enero de 2024, cursante de fs. 593 a 595, pronunciada dentro de la **acción de amparo constitucional** interpuesta por **Ina Aide Dávila Hillman** contra **Verónica Patricia Navia Tejada, Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social**.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memorial presentado el 28 de noviembre de 2023, cursante de fs. 34 a 39, la accionante manifestó lo siguiente:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

Trabajó en el Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM) de Pando desde la gestión 2011 hasta abril de 2023, siendo su último cargo de Jefe de Unidad de Infraestructura Vial de dicha institución; puesto que, el 17 de abril de 2023, mediante Memorándum D.S.C. 001/2023 de 13 de abril de agradecimiento de servicios, fue despedida de manera injustificada sin haber cometido alguna falta o contravención, y sin iniciarle un proceso sumario alguno.

Se encontraba con bajas médicas continuas e internada el 7 de marzo al 11 de abril de 2023; y, con baja hasta el 14 de abril del citado año, en la Caja de Salud de Caminos de Pando; empero, la segunda baja quedó pendiente de entrega a su empleador, al encontrarse en poder del seguro a corto plazo.

En virtud a su despido, tratándose de una mujer y madre con capacidades diferentes que tiene el deber de cubrir las necesidades básicas de su hijo menor de edad, acudió a la Jefatura Departamental de Trabajo de Pando, solicitando su reincorporación laboral por inamovilidad laboral; por ello, mediante Resolución Administrativa (RA) MTEPS-JDTP 013/"22" -siendo lo correcto 23- de 11 de mayo

de 2023, resolvió su reincorporación laboral al SEDCAM de Pando, con la misma escala salarial más el pago de salarios devengados.

Frente a esa determinación, el empleador presentó su recurso de revocatoria, que fue resuelto mediante Resolución Administrativa MTEPS JDTP 04/23 de 15 de junio de 2023, a través de la cual, se confirmó la Resolución de dicha jefatura en todas sus partes; por lo que, continuado con la vulneración de los derechos y garantías, el empleador presentó su recurso jerárquico, el cual no se corrió en traslado a su persona, por parte de la Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, con esa actuación se le negó su derecho de acceso a la justicia y faltando a la verdad, el inspector de trabajo de la Jefatura Departamental de Trabajo de Pando, Roberto Nina Freitas, signado con el código IF-RNF 21/23 de 28 de abril de 2023, no informó que su persona se encontraba internada en la Caja de Salud de Caminos ramas anexas. En consecuencia, mediante Resolución Ministerial 1593/23 de 6 de noviembre de 2023, se revoca totalmente la RA MTEPS JDTP 04/23 del recurso de revocatoria y la RA MTEPS-JDTP 013/23.

En ese contexto, fue sometida a una desvinculación ilegal, sin previo proceso interno y sin considerar que su persona se encontraba internada en la Caja de Salud de Caminos de Pando y además de su condición de discapacidad.

La autoridad accionada al emitir la Resolución Ministerial mencionada, le negó su derecho de acceso a la justicia con arbitrariedad, omitiendo la aplicación de los principios regidos por derechos humanos y la jurisprudencia del estándar más alto con la agravante en su caso, de la falta de fundamentación, motivación, congruencia y a la verdad material del informe realizado por el Inspector de Trabajo de la Jefatura Departamental de Trabajo de Pando, generado con ello, un daño irreparable que le coloca en un estado de necesidad por carecer de los medios de subsistencia para su familia; así como, no poder contar con el seguro de salud.

I.1.2. Derechos y garantías supuestamente vulnerados

Denuncia la lesión de sus derechos al trabajo, inamovilidad laboral en su condición de persona con discapacidad agravándose por ser mujer y madre, acceso a la justicia, debido proceso; y, a la vida, salud de su hijo menor de edad, estabilidad laboral, seguridad social y omisión de la "paz social y el vivir bien"; citando al efecto los arts. 9, 13.I, 35.I, 46, 48, 60, 70, 71, 72. 110.I, 115.II, 117.I y 128 de la Constitución Política del Estado (CPE); y, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

I.1.3. Petitorio

Solicita se conceda la tutela y, en consecuencia, se disponga: **a)** Dejar sin efecto la Resolución Ministerial 1593/23, y la total vigencia de la RA del recurso de revocatoria MTEPS JDTP 04/23 y la RA MTEPS-JDTP 013/23; y, **b)** Que el Servicio Departamental de Caminos de Pando cumpla con los

términos y condiciones de la RA MTEPS-JDPT 013/23, más el pago de sueldos y salarios devengados a la fecha de reincorporación.

I.2. Audiencia y Resolución de la Sala Constitucional¹

Celebrada la audiencia pública el 9 de enero de 2024, según consta en acta cursante de fs. 586 a 593 vta., se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

La accionante a través de su abogado en audiencia ratificó de manera íntegra los términos de su acción tutelar y ampliándola, manifestó que: **1)** La Resolución Ministerial 1593/23, falta a la verdad y no realiza el análisis prolijo del informe y de los antecedentes que motivaron a la Jefatura Departamental de Trabajo de Pando a disponer su reincorporación a su fuente laboral, pues mencionó en la parte considerativa al Código de Seguridad Social inclusive invocando normativa legal que no es pertinente, al referirse al Decreto Supremo 5312 que es una normativa que regula impuestos; **2)** En dicha Resolución Ministerial también se señaló que el Ministerio de Trabajo no tiene competencia para resolver esos temas; sin embargo, el art. 86 inc. s) del Decreto 29894 de 7 de febrero del 2009, otorga la competencia exclusiva al Ministerio de Trabajo para conocer los temas de reincorporación por estabilidad laboral, considerando la equidad de género, así como de las personas con discapacidad, prohibiendo el despido injustificado, por ello la parte demandada al emitir su resolución no cumplió con la normativa y transgredió los derechos y garantías de la accionante; **3)** En el presente caso debió realizarse una interpretación más progresiva y conforme al estándar más alto, defendiendo los derechos de las personas con discapacidad, pues la accionante es una persona con una grave discapacidad física motora con un 61%, que pertenece a un sector vulnerable de atención prioritaria, en atención al art. 70.4 de la CPE, que establece que todas las personas con discapacidad tienen el derecho a trabajar en condiciones adecuadas, que puedan garantizar su bienestar y la de su familia, así también el art. 34.II de la Ley General para Personas con Discapacidad -Ley 223 de 2 de marzo de 2012- determina que las personas con discapacidad gozan de inamovilidad laboral siempre y cuando se cumpla con la normativa y no exista justificación para su despido; **4)** La accionante es una persona con discapacidad legalmente acreditada con su carnet de discapacidad que tiene vigencia hasta el "5 de abril de 2029" – siendo lo correcto 19 de mayo de 2029- y no se vio ninguna causa de justificación para la desvinculación de su fuente laboral, por ello corresponde la aplicación de lo previsto en el art.

¹ Mediante acta de 27 de diciembre de 2023, cursante a fs. 576 y vta., se suspendió la audiencia en virtud al informe de la secretaria de sala, en razón a que el expediente no se encuentra corriente, porque la comisión instruida enviada para su diligenciamiento no retornó de manera física y no se tiene noticias de que la misma haya sido notificada a la autoridad accionada, por ello, se reprogramó la audiencia para el 9 de enero de 2024.

46 -sin citar normativa- donde se establece que todas las personas con discapacidad tienen derecho a una fuente laboral, en concordancia con el art. 14 -no citó norma legal-, bajo el principio de igualdad, se prohíbe la discriminación por una situación de discapacidad, y la Convención de las personas con discapacidad, establece el derecho preferente hacia las personas con discapacidad, razón por la cual, solicitó que se deje sin efecto la Resolución cuestionada y se reincorpore a la accionante como persona con discapacidad, gozando de la inamovilidad laboral; y, **5)** La propia accionante en audiencia señaló que la autoridad accionada no conoce la realidad de su situación, puesto que, si bien es una persona con discapacidad que asiste a su trabajo en silla de ruedas, no está justificando su despido porque nunca faltó al trabajo y si esos días no asistía fue en razón a su internación en una situación de que le amputen sus pies en virtud a que le detectaron cáncer en los huesos, a pesar de ello la Caja de Salud de Caminos no la atendía, ni le otorgaban las bajas médicas. Esa situación era de conocimiento del Asesor jurídico de su trabajo y de su jefe, ya que trabajaba en el SEDCAM de Pando por más de trece años y nunca tuvo una falta; prácticamente, la baja médica la hicieron firmar en la mencionada institución y la trabajadora social se la llevo. La baja médica era hasta el 14 y se presentó el 17 a su trabajo con sus heridas infectadas y todavía sufrió un maltrato del médico porque le dijo que le mandaría a “cortar” (sic) a La Paz.

I.2.2. Informe de la parte demandada

Gabriel Alejandro Miranda Gemio, en su calidad de Técnico de Derecho Administrativo, en representación de Verónica Patricia Navia Tejada, Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, mediante informe de enero de 2024, cursante a fs. 607 y vta., señaló que: **i)** Los fundamentos de esta acción de defensa serán expuestos en la audiencia de la acción de amparo constitucional, y por ello expuso sus fundamentos jurídicos en la misma; **ii)** El accionante señaló que se le ha vulnerado el derecho al debido proceso con la emisión de la Resolución Ministerial 1593/23; sin embargo, no efectuó la relación del nexo de causalidad entre hechos y derechos, entendiéndose que no existiría una causal de despido de la institución; puesto que, goza de inamovilidad laboral; **iii)** Con relación a la fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Ministerial cuestionada, en principio establece que se restituye el régimen laboral a la Ley General del Trabajo (LGT) y a los trabajadores asalariados de los servicios departamentales de caminos, y en su art. 2 existe una excepción relacionada a los funcionarios públicos de la dirección ejecutiva, jefaturas de direcciones y jefes de una unidad; **iv)** En la Resolución Administrativa 08/2018 se establece que se designó a la accionante como Jefa de la unidad de mantenimiento de equipos del SEDCAM Pando, a través del Memorándum U.RR.HH. y B.S 014/2018 de 19 de septiembre, situación que al no haber sido impugnada por la accionante se considera que es un acto consentido; **v)** Se le destituyó a la impetrante de tutela mediante Memorándum D.S.C. 001/2023 de 13 de abril, en virtud a la inasistencia por tres días de forma continua a su fuente laboral; **vi)** Se concedió la restitución de derechos laborales solamente por

su condición de discapacidad, observando en antecedentes una impresión de un carnet de discapacidad vigente hasta el "16 de febrero de 2020", sin tener mayores antecedentes; **vii)** Se hizo mención al art. 34.II de la Ley General para Personas con Discapacidad, a través de la cual, se establece que el Estado Plurinacional de Bolivia, garantizará la inamovilidad laboral de las personas con discapacidad, siempre y cuando cumplan con la normativa vigente y no existan causales que justifiquen su despido. Asimismo, se refirió al art. 41 inc. f) que establece como causal de retiro, el abandono de funciones por un periodo de tres días hábiles consecutivos y seis discontinuos, situación que se encuentra establecida en el Reglamento Interno del personal del SEDCAM Pando, siendo de conocimiento de la accionante, en el art. 68 inc. c); **viii)** Se tiene un certificado de incapacidad temporal 049184 de 1 de abril de 2023, que fue mencionado por la accionante; sin embargo, no contiene ningún sello de recepción del SEDCAM Pando; es decir que en ningún momento dicha entidad tuvo conocimiento de ese certificado, con la aclaración que ese certificado fue emitido la fecha mencionada y hasta el momento de celebración de audiencia de la presente acción de defensa, el SEDCAM desconocía de la existencia del mismo; **ix)** Reconoció que en la Resolución Ministerial cuestionada se mencionó de manera errónea al Decreto Supremo 5312, por un lapsus calami, al efecto se aclaró que se refieren al Reglamento del Código de Seguridad Social, en el cual se establece que las partes de baja otorgadas por los médicos de la Caja debieron ser presentados al empleador, tanto por el trabajador u otra persona en el plazo máximo de veinticuatro horas de haberse practicado la consulta; vale decir, que la parte accionante tenía la obligación de poner en conocimiento al empleador hasta el 2 de abril de 2023 y/o el siguiente día hábil; sin embargo no actuó de esa manera; **x)** En la RA ASUS 64/2022 se establece que una de las atribuciones de ésta será la autorización y convalidación excepcional de certificados de incapacidad temporal y otros, extremo que es solicitado por la accionante: es decir que solicitó de que hagan mención o que se otorgue la validez a un certificado de incapacidad temporal que por lógica no fue presentado a tiempo a la parte empleadora, siendo atribución de la ASUS; **xi)** En resumen la accionante fue destituida porque ejercía un cargo de confianza dentro del servicio público, y sus funciones se regían conforme a la LEFP; por lo que, no acudió a su fuente laboral; **xii)** El Ministerio de Trabajo se encuentra impedido de interpretar este tipo de situaciones, pues el hecho de que confirmen la Resolución Administrativa estarían realizando una motivación retroactiva del certificado de incapacidad temporal que no fue presentado en su momento y en fase de aclaración sería pertinente que pregunten a la parte accionante, cuando ha presentado el certificado de incapacidad porque no fue presentado al empleador; **xiii)** No procede la aplicación de la Ley General del Trabajo, debido a que la accionante es funcionaria de libre nombramiento, y tampoco la aplicación de la Ley de discapacidad porque recién fue aprobada el 2012, por ende no tendría vinculatoriedad; y, **xiv)** Por más que se determine la anulación de la Resolución Ministerial 1593/23 no se logrará un cambio en la decisión de fondo; puesto que, no se puede otorgar la retroactividad al formulario de incapacidad temporal y además que a través de las líneas jurisprudenciales constitucionales, se llegó a la conclusión que los

funcionarios de libre nombramiento no tienen derecho a la inamovilidad laboral por discapacidad, por lo que, no existe vulneración alguna a sus derechos fundamentales y no se abre la tutela de la acción de amparo constitucional, por ausencia de relevancia constitucional.

I.2.3. Intervención del tercero interesado

Jacinto Condori en representación legal del Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM) de Pando, en audiencia refirió que: **a)** La acción de amparo constitucional es incongruente y se encuentra en desorden; sin embargo, se entiende que la accionante en la gestión 2021 se encontraba como Jefa de la Unidad del servicio del SEDCAM Pando, y según el art. 4 Ley del Estatuto del Funcionario Público (LEFP) -Ley 2027 de 27 de octubre de 1999-, es un servidor público, entonces estaría clasificada dentro del art. 5 de la mencionada Ley como una funcionaria de libre nombramiento y con relación a su inamovilidad no es absoluta porque en cualquier momento pueden cesar de sus funciones a pesar de su incapacidad, además que cometió una falta consecutiva de siete días, haciendo un abandono de funciones, por ello procede el despido directo y se ratifica en los argumentos de la Resolución Ministerial cuestionada; **b)** Según el art. 68 del Reglamento interno de la entidad, la accionante faltó a su fuente laboral tres días consecutivos, por ello estaría legalmente despedida; sin embargo, faltó más días sin justificación y no es un justificativo la inamovilidad laboral, porque se encuentra sometida a la Ley del Estatuto del Funcionario Público; y, **c)** En el certificado de discapacidad de la accionante, solamente se encuentra calificada con un 34% pero no se encuentra vigente y está en trámite donde el médico de la Caja de Salud de Caminos para su renovación. Al efecto se solicitó una prórroga para su presentación y no se tiene conocimiento de que hasta esa fecha haya presentado, por lo que, con todos esos argumentos solicitó que se deniegue la tutela solicitada.

I.2.4. Resolución

La Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Pando, mediante Resolución de 9 de enero de 2024, cursante de fs. 593 a 595, **concedió** la tutela solicitada, disponiendo: **1)** Dejar sin efecto la Resolución Ministerial 1593/23, debiendo emitir una nueva resolución conforme a los fundamentos de ese fallo; y, **2)** La reincorporación a su fuente laboral con el mismo ítem y el pago de sueldos devengados a la fecha de reincorporación de la accionante, según lo dispuesto de la RA MTEPS-JDTP 013/23 pronunciada por la Jefatura Departamental de Trabajo de Pando y la Resolución dictada dentro del recurso de revocatoria MTEPS JDTP 04/23, ordenando su inmediata reincorporación a su fuente laboral con el mismo ítem y el pago de sueldos devengados a la fecha de reincorporación.

Todo lo señalado, bajo los siguientes fundamentos: **i)** Con relación al despido injustificado, refirió que se produjo en virtud de que la accionante faltó a su fuente laboral por más de seis días, en ese ínterin no hizo llegar dentro del tercero día la

certificación pertinente. Considerando la explicación de la accionante estuvo a punto de amputarle las piernas y su discapacidad se observó a simple vista, por ello se encuentra en silla de ruedas y corresponde a un grupo de vulnerabilidad. En virtud al principio de verdad material, se advirtió que la accionante no podía llevar a los tres días los documentos necesarios; empero, se los dio a la trabajadora social, quien probablemente no entregó a la administración de la oficina de recursos humanos; **ii)** Por su parte, la parte demandada alega que la trabajadora es una funcionaria pública de libre designación, por ello no está contemplada en la Ley General del Trabajo; sin embargo, paradójicamente la destituyeron con base a lo previsto del art. 16 de la LGT y su Reglamento; vale decir, que para reconocer sus derechos laborales no la contemplan en la Ley laboral y para despedirla sí; **iii)** La Norma Fundamental protege y declara la estabilidad laboral y si es una mala trabajadora primero deben procesarla, caso contrario vulneran sus derechos al debido proceso, impidiéndole su acceso a la justicia y a la igualdad, generándole un estado de indefensión; **iv)** Refiriéndose a la SCP 1755/2023 de 21 de octubre, entre otras, se estableció que “solamente es posible la desvinculación laboral de los trabajadores o funcionarios públicos que gozan de inamovilidad por discapacidad cuando se compruebe una justa causa y previo proceso” (sic), concluyendo de ello que el ámbito de protección de los trabajadores o funcionarios en las condiciones mencionadas, importa la inamovilidad laboral y de forma excepcional procede su despido, únicamente cuando se compruebe una causa justa y previo proceso, situación que no ocurrió en el presente caso; y, **v)** A través de los instrumentos internacionales también se establece el derecho a la inamovilidad laboral de las personas con discapacidad, y si bien no es un derecho absoluto, en este caso se advierte que al despedir a la ahora accionante, la entidad vulneró su derecho al debido proceso al no haberse realizado un proceso previo administrativo que les permita verificar si corresponde su despido o no, más al contrario la despidieron de su fuente laboral de forma arbitraria y sin previo proceso administrativo.

Gabriel Alejandro Miranda Gemio en representación de la Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, solicitó la aclaración de los hechos, mediante memorial presentado el 11 de enero de 2024, cursante de fs. 608 a 611 vta.; así como, el Servicio Departamental de Caminos de Pando, también solicitó la enmienda y complementación de la Resolución emitida por la Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Pando, mediante memorial presentado el 12 de enero de 2024, cursante de fs. 649 a 653, por lo que, dicha Sala a través de la Resolución de 12 de igual mes y año, cursante a fs. 657 y vta., declaró no ha lugar a lo solicitado en vía de aclaración, complementación y enmienda, argumentando que ese recurso se encuentra previsto para precisar conceptos oscuros, corregir errores materiales o subsanar omisiones de forma que no modifiquen el fondo de lo resuelto, y no como pretenden el representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, y la entidad mencionada.

I.3. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Mediante Auto Constitucional (AC) 0192/2024-CA/S de 23 de julio, cursante de fs. 662 a 664, se dispuso HA LUGAR la solicitud de adelanto de sorteo formulada por Ina Aide Dávila Hillman, a efectos de hacer efectiva su atención prioritaria y eficaz protección por pertenecer a un grupo vulnerable como persona con discapacidad; por lo que, en cumplimiento a dicha determinación, la Comisión de Admisión de este Tribunal, sin aguardar el orden cronológico respectivo, procedió al sorteo de la presente causa.

II. CONCLUSIONES

De la revisión y compulsas, de los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

- II.1.** Mediante Memorándum U.RR.HH. y B.S. 014/2018 de 19 de septiembre, el Director del SEDCAM designó por reestructuración a la accionante, argumentado que a partir de la fecha cesa en las funciones de PROFESIONAL I y queda designada a ocupar el cargo de "JEFE DE UNIDAD DE MANTENIMIENTO Y EQUIPOS" (JEFE DE UNIDAD), encontrándose bajo el Estatuto del Funcionario Público. Entre otros, también se le comunicó que el cumplimiento de sus funciones debe estar en el marco de la Ley 1178 (SAFCO) sus Sistemas de Administración y Control, Reglamento Interno del SEDCAM, Gobierno Autónomo del departamento de Pando (fs. 614).
- II.2.** El Director del SEDCAM de Pando, mediante Memorándum D.S.C. 001/2023 de 13 de abril, dirigido a la accionante le hizo llegar el agradecimiento de los servicios prestados a esa Institución, como personal de libre nombramiento, argumentando que de acuerdo al Reglamento Interno del SEDCAM Pando, en su art. 68 inc. c), por inasistencia o abandono injustificado de funciones por un periodo de tres días hábiles en el caso de Servidores Públicos y seis días hábiles continuos en caso de los trabajadores, seis y doce días discontinuos en el transcurso de un año, para el servidor público y trabajadores respectivamente). Revisados los archivos de la Unidad de Recursos Humanos y Bienestar Social del SEDCAM, se constató que su persona tiene siete días de faltas injustificadas del 3 al 14 de abril de 2023, considerando que su última baja médica es hasta el 31 de marzo de 2023 (fs. 627).
- II.3.** Cursa Resolución Administrativa MTEPS-JDTP 013/23 de 11 de mayo de 2023, a través de la cual, el Jefe Departamental de Trabajo de Pando, instruyó al Director del SEDCAM de Pando que proceda a la reincorporación de la accionante, con la misma escala salarial, el pago de sus sueldos devengados a través de la unidad correspondiente desde el momento de su desvinculación y otros derechos socio laborales que por

ley le corresponda, sea en el plazo de tres días hábiles a partir de su notificación (fs. 634 a 636 vta.).

- II.4.** Cursa carnet original de discapacidad perteneciente a la impetrante de tutela, que tiene una discapacidad física motora del 61%, el mismo fue emitido el 19 de mayo de 2023, con una vigencia hasta el 19 de mayo de 2029 (fs. 27).
- II.5.** Mediante Resolución Administrativa MTEPS JDTP 04/23 de 15 de junio de 2023, emitida por el Jefe Departamental de Trabajo de Pando, a través de la cual, confirma totalmente la Resolución Administrativa de restitución de derechos laborales MTEPS-JDTP 013/23 de 11 de mayo de 2023 (fs. 637 a 641 vta.).
- II.6.** Mediante Resolución Ministerial 1593/23 de 6 de noviembre de 2023, emitida por la Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, resolvió revocar totalmente la Resolución Administrativa del recurso de revocatoria MTEPS JDTP 04/23 de 15 de junio de 2023, así como la Resolución Administrativa MTEPS-JDTP 013/23 de 11 de mayo de 2023, correspondiendo RECHAZAR la solicitud de reincorporación laboral interpuesta por la ahora accionante (fs. 642 a 645).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

La accionante denuncia la vulneración de sus derechos al trabajo, inamovilidad laboral en su condición de persona con discapacidad agravándose por ser mujer y madre, acceso a la justicia, debido proceso; y, a la vida, salud de su hijo menor de edad, estabilidad laboral, seguridad social y a la omisión de la “paz social y el vivir bien”, puesto que la autoridad accionada al emitir la Resolución Ministerial 1593/23 de 6 de noviembre de 2023, que revocó la Resolución Administrativa 04/23 de 15 de junio de 2023, no realizó un análisis adecuado de los antecedentes del caso incurriendo en una arbitrariedad y en una vulneración de derechos fundamentales que le ocasionan un daño irreparable a su situación económica y familiar, pues no solo fue despedida de manera injustificada, sino que también se le negó el acceso a la justicia y no se consideró su situación de vulnerabilidad, como mujer con discapacidad y su condición de salud que requería hospitalización en la Caja de Salud de Caminos de Pando.

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

III.1. El derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad

Al respecto la **SCP 0344/2022-S1** de 2 de junio, estableció:

[L]a jurisprudencia constitucional con relación a la estabilidad laboral de personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, tuteló el citado derecho en los casos en los que se produjo despidos intempestivos de personas con capacidades diferentes, en las SSCC 1550/2004-R de 29 de septiembre 0988/2006-R de 9 de octubre y 0479/2010-R de 5 de julio, entre otras; del mismo modo, garantizó la inamovilidad funcionaria y laboral de personas que tienen bajo su dependencia a personas con capacidades diferentes conforme a ley, a través de la SC 0235/2007-R de 10 de abril y la SCP 0614/2012 de 23 de julio, entre otras.

El entendimiento señalado fue desarrollado en la SCP 0616/2018-S2 de 8 de octubre

Del mismo modo, la SC 0477/2011-R de 18 de abril, con relación al tema establece:

El DS 27477, a tiempo de determinar los principios rectores que deberán regir en la aplicación de dicha norma legal; en su art. 3 dispone la estabilidad laboral, al señalar que **las personas con discapacidad no pueden ser retiradas de sus fuentes de trabajo, salvo las causas legalmente establecidas, previo proceso**; así también el art. 5 del citado Decreto Supremo, de manera expresa prevé que: 'I. Las personas con **discapacidad** que presten servicios en los sectores público o privado, gozarán de inamovilidad en su puesto de trabajo, excepto por las causas establecidas por Ley; II. Los trabajadores o funcionarios que tengan bajo su dependencia personas con **discapacidad**, en 1º (primer grado) en línea directa y hasta el 2º (segundo grado) en línea colateral, gozarán también de inamovilidad funcionaria en los términos establecidos en el párrafo precedente'.

'De las normas desarrolladas precedentemente, se establece que el ámbito de protección de los trabajadores o funcionarios con **discapacidad**, ya sea que éstos presten servicios en los sectores público o privado, implica la inamovilidad laboral y excepcionalmente su **despido** por causa justa y **previo proceso**'.

Debe señalarse que el trabajo es entendido como un medio para obtener los medios necesarios destinados a subvenir las necesidades más premiosas del trabajador y su entorno familiar, criterio que engloba también a las personas con potencialidades especiales; quienes frente a un **despido** intempestivo e injustificado, en virtud a la protección especial que gozan pueden acudir directamente ante la justicia constitucional; pues, como lo ha señalado la SC 1422/2004-R, se trata de un '(...) derecho que precisa ser protegido de forma inmediata ante el evidente perjuicio causado al recurrente con la pérdida de su fuente laboral y, consiguientemente, de su medio de subsistencia, que muy difícilmente podrá ser reemplazado'.

En ese sentido, la Sentencia aludida, señaló: '(...) el DS 27477 de 6 de mayo de 2004 en el art. 1 establece el "OBJETO" de su promulgación al señalar: "El presente Decreto Supremo tiene por objeto promover, reglamentar y proteger la incorporación, ascenso y estabilidad de personas con **discapacidad** en el mercado laboral (...)'. 'A su vez el art. 3 inc. c) del mismo DS se refiere al "Principio de estabilidad laboral" por el que las personas con **discapacidad** no pueden ser retiradas de sus fuentes de trabajo, salvo por las causales legalmente establecidas, **previo proceso** interno. De la misma manera el art. 5.I) de la mencionada norma legal concordante con los preceptos referidos indica que las personas con **discapacidad** que presten servicios en los sectores público y privado, gozarán de inamovilidad en su puesto de trabajo, excepto por las causales establecidas por ley, presupuestos que no se han dado en el caso de autos, en el que el recurrente fue retirado de sus funciones sin proceso previo y por 'supuesta reestructuración', lo que no constituye una causal justificada para su destitución.

III.2. Sobre la exigencia del Carnet de Discapacidad para la tutela de la garantía de inamovilidad laboral

Mediante la **SCP 0463/2019-S2** de 9 de julio, estableció que:

[E]l DS 1893 de 12 de febrero de 2014 que reglamenta la Ley General para Personas con **Discapacidad**, establece en su art. 3 que sus disposiciones son aplicables a las personas con **discapacidad** que cuenten con el **Carnet de Discapacidad**. Entre esas disposiciones se encuentra el art. 22.I, que hace referencia a la inamovilidad laboral.

De ello podría desprenderse que únicamente cuando las personas cuenten con Carnet **Discapacidad** podrán ejercer sus derechos, entre ellos, la inamovilidad laboral; sin embargo, dentro de las pautas que guían la labor del juez constitucional a tiempo de interpretar los derechos fundamentales, se encuentra el principio de directa justiciabilidad de los derechos prevista en el art. 109 de la CPE; norma que dispone que todos los derechos reconocidos en la Ley Fundamental son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, y que se constituye en una concreción del carácter normativo de la Constitución Política del Estado, como otra de las características fundamentales del Estado Constitucional. Así lo determinó la SCP 0121/2012 de 2 de mayo en el Fundamento Jurídico III.1, que además, señaló que supone la superación formalista del sistema jurídico y se constituye en un postulado para consolidar el valor normativo de la Constitución Política del Estado, estableciendo que:

...la premisa en virtud de la cual se debe asegurar la eficacia máxima de los derechos fundamentales, exige en términos de teoría del derecho, la superación de una concepción iuspositivista y formalista del sistema jurídico, e implica la adopción de postulados jurídicos enmarcados en cánones constitucionales no solamente destinados a limitar el poder, sino fundamentalmente direccionados a consagrar y consolidar la vigencia material de los derechos fundamentales.

...el principio de aplicación directa y eficaz de los derechos fundamentales, constituye un postulado que consolida el valor normativo de la Constitución, por el cual, los derechos fundamentales tienen una efectividad plena, más allá de un reconocimiento legislativo o de formalismos extremos que puedan obstaculizar su plena vigencia, aspecto que caracteriza la 'última generación del Constitucionalismo', en el cual, el fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, se consagra y alcanza su esplendor a través del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales, el cual se materializa a través del nuevo rol de las autoridades jurisdiccionales en su labor de interpretación constitucional acompañada de una coherente teoría de argumentación jurídica.

En este orden de ideas, la interpretación de las normas sobre derechos humanos, no se sujeta a criterios tradicionales de interpretación o a la aplicación mecánica y literal del derecho; pues, además, a partir del principio de irradiación de los preceptos constitucionales, no pueden eludirse las situaciones materiales por la exigencia de requisitos que puedan ser subsanados por esas autoridades, para una debida materialización de los derechos y garantías.

Por lo que, si bien el DS 1983 exige la obtención del certificado de **discapacidad** para la acreditación de dicha condición; sin embargo, dicho certificado debe ser entendido como una garantía para el ejercicio de los derechos específicos de este grupo de atención prioritaria y de los familiares

que los cuidan y protegen, entre ellos, el derecho a la inmovilidad laboral, pero de ninguna manera puede constituirse en una exigencia que imposibilite la protección de las personas con **discapacidad** notoria y evidente, pero que, formalmente, no han obtenido aún el certificado que lo acredite.

Consiguientemente, a la luz de los principios de favorabilidad y justicia material, corresponderá flexibilizar la exigencia de presentación de certificado **discapacidad** expedido por el Comité de la Persona con **Discapacidad** (CODEPEDIS) en los casos en que la situación de **discapacidad** sea notoria, evidente y pueda ser verificable a través de otros medios de prueba; pues, la existencia de derechos y garantías específicas para este grupo de atención prioritaria, reside en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y en la necesidad de crear condiciones que les permitan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; por ello, la existencia o no de un certificado de **discapacidad**, de ninguna manera puede constituirse en un requisito para la protección material de las personas con **discapacidad**; ya que, independientemente de la existencia de dicho certificado, la situación de **discapacidad** de la persona existe y es deber del Estado protegerla.

Posteriormente, la SCP 1137/2022-S2 de 12 de septiembre, hizo una modulación a la SCP 0463/2019-S2 de 9 de julio, mediante la cual se establece que:

[D]e la línea jurisprudencial antes descrita, se tiene que invocando los principios de favorabilidad y justicia material, flexibilizó la exigencia de presentación del certificado de discapacidad expedido por el Comité de la Persona con discapacidad (CODEPEDIS), a efecto del reconocimiento de la garantía de inamovilidad laboral prevista en el art. 2.V de la Ley 977 de 26 de septiembre de 2017, en aquellos casos en que la situación de discapacidad sea notoria, evidente y verificable a través de otros medios de prueba; al respecto, si bien este precedente constitucional responde a un real acceso a la tutela constitucional efectiva a partir de una interpretación extensiva del principio de directa justiciabilidad de los derechos fundamentales plasmado en el art. 109 de la CPE, por lo cual, los derechos fundamentales tienen una efectividad plena más allá de un reconocimiento legislativo o de formalismos extremos que tiendan a obstaculizar su plena vigencia; no es menos cierto que sobre el tema existe un marco normativo regulatorio que hace efectiva la tutela de la inamovilidad laboral de las personas con discapacidad o con dependientes discapacitados; por cuanto, el certificado de discapacidad que exige el citado marco normativo responde a una política estatal de registro de este grupo de atención prioritaria para la vigencia de sus derechos fundamentales, entre estos el de la inamovilidad laboral; en tal antecedente, este Tribunal no puede actuar como una instancia administrativa o judicial de conocimiento verificando el grado de discapacidad de estas personas, resolviendo los derechos controvertidos, o superando la desidia de las partes, que con la finalidad de mantener el orden del estado de derecho están obligados a observar este marco normativo.

En consecuencia, en merito a lo expuesto y en armonía con el contenido de la jurisprudencia antes glosada, es pertinente modular su razonamiento; en sentido de que, la justicia constitucional en aquellos supuestos en los cuales no se presente el certificado de discapacidad expedido por el CODEPEDIS, para el reconocimiento de la garantía constitucional de inamovilidad laboral de las personas con discapacidad o con dependientes discapacitados, cuya situación sea notoria, evidente y verificable con otros medios de prueba; podrá conceder únicamente una tutela provisional, otorgando al justiciable un plazo de seis

meses para que obtenga el certificado único de discapacidad expedido por el CODEPEDIS, en cumplimiento a las previsiones contenidas en la Ley 977 y DS 3437 de 20 de diciembre de 2017; a objeto de regularizar la situación de inamovilidad de este grupo de atención prioritaria en sus fuentes de trabajo.

III.3. El debido proceso previo de servidores públicos independientemente de la clase que ostentan cuando son acusados por la supuesta comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones

Al respecto, la SC 1872/2010-R de 25 de octubre, refirió:

[C]uando se trata de un funcionario de carrera, y se le atribuyan faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones que impliquen responsabilidad administrativa, están sujetos a un previo y debido proceso antes de su desvinculación laboral, **situación distinta a la que ocurre cuando el servidor público que no es de carrera, reclama un previo proceso invocando inamovilidad funcionaria, pues es suficiente la voluntad de la máxima autoridad de la entidad que lo nombró, para proceder a su retiro o remoción, sin que sea necesario procedimiento disciplinario sancionador interno, o de otro tipo, por cuanto constituye facultad discrecional otorgada por ley.** Así la SC 1311/2005-R de 18 de octubre, estableció que: 'En efecto, si los servidores públicos de carrera gozan de una prerrogativa especial cual es la estabilidad en el cargo, **garantía que no tienen los funcionarios de libre nombramiento y remoción pues su permanencia en el mismo depende de la discrecionalidad del empleador, es razonable que, al destituirlos o removerlos, se les dé un tratamiento diferente,** esto en razón de que, por una parte, el ingreso de un servidor público a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que los regula, (Estatuto del Funcionario Público) y, su permanencia en el mismo sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público; por lo que no puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley. **En cambio, la situación de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de discrecionalidad, otorgada por la ley para decidir libremente sobre estos asuntos; discrecionalidad que si bien no puede confundirse con la arbitrariedad; empero, por la naturaleza jurídica de esta clase de servidores públicos (de libre nombramiento y remoción); tampoco le es exigible al empleador justificar la decisión de remoción o retiro motivadamente;** un entendimiento en contrario; es decir, establecer la inamovilidad funcionaria de esta clase de servidores públicos, o exigir motivación o justificación para su remoción, implicaría desconocer su verdadero estatus, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, no puede establecerse bajo ningún criterio'.

No obstante lo expuesto, este Tribunal señaló también que independientemente de la clase de servidor público de que se trate, cuando la motivación o causa para su destitución o retiro sea la

imputación o atribución de la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones; es decir, relacionado a la responsabilidad por la función pública; es exigible que los servidores públicos en cualesquier categoría, tengan derecho a un previo y debido proceso dentro del cual ejerzan las garantías esenciales previstas en los arts. 117.I y 119.II de la CPE, que reconocen el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso; en coherencia con esta disposición el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Bolivia a través de la Ley 1430 de 11 de febrero de 1993, en su art. 8.1 referente a garantías judiciales expresa: 'Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

III.4. Análisis del caso concreto

La accionante denuncia la vulneración de sus derechos al trabajo, inamovilidad laboral en su condición de persona con discapacidad agravándose por ser mujer y madre, acceso a la justicia, debido proceso; a la vida, salud de su hijo menor de edad, estabilidad laboral, seguridad social y omisión de la "paz social y el vivir bien", puesto que la parte demandada al emitir la Resolución Ministerial 1593/23 de 6 de noviembre de 2023, que revocó la Resolución Administrativa 04/23 de 15 de junio de 2023, no realizó un análisis adecuado de los antecedentes del caso incurriendo en una arbitrariedad y en una vulneración de derechos fundamentales que le ocasionan un daño irreparable a su situación económica y familiar, pues no solo fue despedida de manera injustificada, sino que también se le negó el acceso a la justicia y no se consideró su situación de vulnerabilidad, como mujer con discapacidad y su condición de salud que requería hospitalización en la Caja de Salud de Caminos de Pando.

De la revisión de antecedentes que cursan en obrados se tiene que, en septiembre de 2018, el Director del SEDCAM de Pando, designó a la accionante como Jefa de la Unidad de Mantenimiento y Equipos, bajo el marco del Estatuto del Funcionario Público y la Ley 1178, lo que implica que la nombrada era personal de libre nombramiento.

En abril de 2023, **el Director del SEDCAM de Pando, comunicó el despido de la accionante debido a siete días consecutivos de inasistencia o abandono injustificado de sus funciones, de acuerdo con el Reglamento Interno del SEDCAM, que establece como causal de despido la falta de asistencia por tres días consecutivos para servidor público.**

Posteriormente el Jefe Departamental de Trabajo de Pando emitió una Resolución MTEPS-JDTP 013/23, a través de la cual, se ordenó la reincorporación de la trabajadora a su puesto, con la misma escala salarial y el pago de los sueldo devengados. Esa resolución fue confirmada mediante RA MTEPS JDTP 04/23, que reafirmó la restitución de derechos laborales; sin embargo, mediante Resolución Ministerial 1593/23, la autoridad demandada, revocó la Resolución que ordenaba la reincorporación de la accionante.

Asimismo, cursa en obrados el carnet original de discapacidad de la accionante, el cual certifica una discapacidad física motora de 61%. Ese carnet fue emitido en mayo de 2023 y tiene una vigencia hasta el 19 de mayo de 2029. Con dicha documentación acredita la accionante su condición de discapacidad.

Bajo esas circunstancias, en el presente caso se evidencia que la autoridad demandada, mediante Resolución Ministerial cuestionada, revocó las Resoluciones que ordenaban la reincorporación de la accionante, sin realizar una revisión adecuada de las circunstancias que rodearon las ausencias de la impetrante de tutela a su fuente laboral, pues si bien la mencionada es una persona discapacitada que fue despedida en razón a los siete días consecutivos de inasistencia o abandono injustificado de sus funciones (y a la posible omisión por parte de la trabajadora social de entregar los documentos necesarios en su nombre), el despido fue ejecutado sin seguir un proceso previo, de manera directa, sin darle la oportunidad de exponer su situación; es decir, justificar sus ausencias, por lo que, cabe precisar que la Constitución Política del Estado establece derechos específicos de las personas con capacidades diferentes, así como toda forma de discriminación por algún tipo de discapacidad que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de derechos, e incluso, pues conforme a lo previsto en el Fundamento Jurídico III.2 de este fallo constitucional, flexibiliza los requisitos en los siguientes términos:

[L]a exigencia de presentación de certificado de discapacidad expedido por el CODEPEDIS en los casos que la discapacidad sea notoria, evidente y pueda ser verificable a través de otros medios de prueba; pues, la existencia de derechos y garantías específicas para este grupo de atención prioritaria, reside en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y en la necesidad de crear condiciones que les permitan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; por ello, la existencia o no de un certificado de discapacidad, de ninguna manera puede constituirse en un requisito para la protección material de las personas con discapacidad; ya que, independientemente de la existencia de dicho certificado, la situación de discapacidad de la persona existe y es deber del Estado protegerla (SCP 0321/2021-S1)

No obstante, a ello la accionante como persona con discapacidad con el fin de alcanzar una tutela efectiva, regularizó su situación ante el CODEPEDIS, conforme lo establece el DS 3437, presentando el carnet de discapacidad extrañado por la entidad demandada.

Asimismo, se advierte que la inamovilidad laboral para personas con discapacidad prevista en el art. 34.II de la Ley 223 establece que el despido solo será procedente si existe una causa justa y previamente comprobada, a través de un proceso adecuado y con la debida justificación, pues en este caso el hecho que la accionante no pudiera entregar la documentación dentro del plazo de tres días, debido a su condición de salud y a su movilidad reducida (como lo demuestra en el carnet de discapacidad), puede interpretarse como una falta de diligencia atribuible a circunstancias ajenas a su voluntad, al alegarse que la trabajadora social no entregó la documentación a tiempo, situación que probablemente no se constituye en una causa de despido para la trabajadora, quien está en situación de vulnerabilidad por su discapacidad.

En ese sentido, el acto de despido de la accionante sin un debido proceso que garantice la posibilidad de defenderse, y la posterior revocación de la reincorporación, implica una vulneración de derechos de la accionante, sobre todo por tratarse de una mujer con discapacidad, ya que en virtud a que la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y otros Tratados Internacionales en los que Bolivia es parte, reconocen la inamovilidad laboral como un derecho fundamental de las personas con discapacidad.

Bajo esas circunstancias se advierte que se despidió a la accionante sin el cumplimiento del debido proceso, situación que debió considerar la autoridad demanda al momento de emitir su resolución administrativa, por lo tanto, en virtud a la protección reforzada de las personas pertenecientes a un grupo vulnerable, corresponde ordenar su reincorporación de la accionante al cargo que desempeñaba antes de su despido, así como el pago de sueldos devengados desde el momento de su desvinculación hasta su efectiva reincorporación, mientras tanto el proceso de despido debe ser revisado para asegurarse de que se haya dado a la trabajadora la oportunidad de defenderse y de que su condición de discapacidad haya sido debidamente considerada, conforme a la normativa laboral y a los instrumentos internacionales que protegen a las personas con discapacidad.

De igual forma, es necesario precisar que la accionante se encontraba en un cargo de libre nombramiento, por lo que si bien no goza de los mismos derechos que un funcionario de carrera; sin embargo, conforme a lo previsto en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia

Constitucional Plurinacional, se tiene que independientemente de la clase de servidor público, cuando la causa para su retiro sea la imputación o atribución de la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, es exigible que en cualquier categoría tengan derecho a un previo y debido proceso, en el cual puedan ejercer sus derechos a la defensa y al debido proceso, por lo que, en el presente caso al darse la invocación de una causal para prescindir de los servicios de libre nombramiento, de forma inexcusable debió realizarse en el proceso administrativo interno, con el fin de que la accionante pueda demostrar su situación, al haberse establecido una causa de destitución, viabilizando con ello su derecho a la defensa y a la impugnación como funcionario público, por lo que el fallo emitido por la parte demandada se apartó de la jurisprudencia constitucional aplicable al caso concreto; vale decir, que **cuando existe causal de destitución, que es la supuesta inasistencia de la funcionaria por más de siete días, la misma debió ser demostrada mediante un proceso administrativo, situación que no ocurrió en el presente caso, ya que esta fue desvinculada de manera directa**, por lo que, la autoridad demandada deberá emitir una nueva resolución no solo acorde a su condición de mujer con discapacidad, sino también conforme a la normativa legal aplicable al caso concreto, evitando la vulneración de otros derechos; por ello, corresponde conceder la tutela solicitada.

En consecuencia, la Sala Constitucional, al **conceder** la tutela solicitada, obró de manera correcta.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Tercera; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 12.7 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional; en revisión, resuelve: **CONFIRMAR** la Resolución de 9 de enero de 2024, cursante de fs. 593 a 595, pronunciada por la Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Pando; y, en consecuencia, **CONCEDER** la tutela solicitada de manera provisional, en los mismos términos expuestos por la Sala Constitucional mencionada.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. Ángel Edson Dávalos Rojas
MAGISTRADO

Fdo. Paola Verónica Prudencio Candia
MAGISTRADA

