

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN REFORZADA DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD IMPIDE SU DESTITUCIÓN HASTA EN TANTO SE SUSTANCIE UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE RESPETEN ESTRICTAMENTE LAS GARANTÍAS PROCESALES

Sinopsis: En la sentencia que ahora se presenta, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia resolvió un recurso de revisión en contra del fallo emitido por la Sala Familiar de la Niñez y Adolescencia y Violencia Intrafamiliar del Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca, emitido con motivo de una acción de amparo constitucional promovida por una persona que presentaba discapacidad motora en contra de diversas autoridades del municipio de Sucre. El accionante fue destituido de su puesto laboral en el mencionado municipio tras un proceso administrativo disciplinario incoado por un juez sumariante municipal, contra cuya resolución el afectado interpuso un recurso de revocatoria que fue declarado improcedente por haber sido promovido fuera del plazo establecido, determinación confirmada en ulteriores instancias y que fue emitida con base en la normativa y la jurisprudencia en materia civil, que refiere que los plazos empiezan desde el momento de la notificación y corren de minuto a minuto.

El promovente estimó vulnerados sus derechos procesales, como el debido proceso, a la defensa, a una doble instancia y al acceso a la justicia, así como sus derechos a la salud, a la vida, a la seguridad social y al trabajo en su condición de persona con discapacidad. La Sala Familiar concedió parcialmente la tutela solicitada bajo el argumento de que el plazo de presentación del recurso de revocatoria debía ser calculado con base en la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que este periodo comienza a correr a partir del día hábil siguiente a la notificación, por lo que consideró que se habían violado sus derechos procesales; empero, determinó que no era posible restituir al accionante a su cargo, pues la autoridad podía corregir las violaciones a sus derechos y además

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN REFORZADA...

sostuvo que no estaba en posibilidad de entrar al análisis de la violación de sus derechos relacionados con su situación de persona con discapacidad, en virtud de que éstos no fueron invocados en el escrito original y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional no prevé la posibilidad de ampliar la demanda. Este último punto fue desestimado por el Tribunal Constitucional, pues aun cuando estos derechos fueron reclamados en una audiencia posterior y no en el escrito de demanda, se vincularon con la vulneración al debido proceso.

El Tribunal Constitucional adujo que los grupos vulnerables, entre los que se encuentran las personas con discapacidad, merecen una protección reforzada derivada del principio de igualdad, que ya no se concibe como meramente formal, sino con alcances materiales, lo que se traduce en un derecho subjetivo a exigir un trato desigual. Para fundamentar dicho principio, el Tribunal Constitucional citó diversas normas que integran el bloque de constitucionalidad, tanto de fuente nacional —esencialmente la Constitución boliviana y diversas normas secundarias— como de origen internacional. Así, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Declaración de los Derechos de los Impedidos y el Convenio 159 de la OIT sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, establecen como compromiso de los Estados parte, adoptar medidas para eliminar la discriminación y promover la integración social y laboral de las personas con discapacidad; por tanto, constriñen al Estado a establecer una serie de acciones afirmativas: el Legislativo debe emitir normas desiguales orientadas a favorecer a ciertos grupos ubicados en una posición física, social, económica o de cualquier otra índole que represente una condición de desventaja; el Ejecutivo debe implementar políticas públicas que representen prácticas discriminatorias positivas a fin de colocar a estos grupos en una situación de igualdad real, y el Judicial debe adoptar interpretaciones progresistas y libres de formalismos para asegurar sus derechos.

La Sala identificó a las normas internacionales invocadas como componentes del *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos, que según lo descrito por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está integrado por los tratados suscritos por los Estados y, por tanto, vinculantes para éstos, pero también por resoluciones, declaraciones y otros instrumentos que aun cuando no han sido suscritos por los representantes estatales, sirven como mecanismos de interpretación y se les reconoce fuerza vinculante por haberse convertido en costumbre internacional.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL BOLIVIA

Se reconoció que ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en el Protocolo Adicional a la Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales se reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a la protección reforzada de la estabilidad laboral; sin embargo, se argumentó que de este último se desprende una serie de obligaciones de los Estados a fin de que las mencionadas personas alcancen el máximo desarrollo posible de su personalidad, como la implementación de programas laborales específicos, capacitación para que los familiares contribuyan a su desarrollo, adecuaciones urbanas, etcétera.

Con base en lo anterior, se determinó que el derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad abarca la permanencia en el puesto de trabajo hasta en tanto se sustancie un procedimiento en el que se acredite una causa que justifique la remoción, lo que se vincula con el derecho al debido proceso igualmente reforzado, que debe ser respetado indefectiblemente para que las consecuencias derivadas de la actividad sancionadora del Estado sean válidas.

El derecho al debido proceso se fundamentó en la Constitución de Bolivia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha establecido que ese derecho fundamental vincula también a las autoridades administrativas con la facultad de sancionar, pues aun cuando el artículo 80. de la Convención Americana lleva el nombre de “Garantías judiciales”, éstas deben ser respetadas por cualquier autoridad que asuma una función jurisdiccional, pertenezca o no al Poder Judicial. En este sentido, se indicó que la previsión de recursos administrativos no es una simple formalidad, sino que sirve como medio para garantizar el derecho a la doble instancia, que a su vez se fundamenta en la necesidad de protección del derecho de defensa, abriendo la posibilidad a que el particular pueda impedir que una resolución viciada quede firme, por lo que el recurso debe garantizar que una autoridad distinta a la emisora realice un examen integral del fallo.

El Tribunal Constitucional Plurinacional determinó que en el procedimiento que concluyó en la remoción del cargo laboral del actor se vulneraron sus derechos reforzados a la estabilidad laboral y al debido proceso, puesto que el recurso de revocatoria interpuesto por el accionante debió haber sido admitido al haberse presentado dentro del plazo legalmente establecido, el cual fue erróneamente computado con base en la legislación y precedentes jurisprudenciales en materia civil, cuando debió aplicarse la normativa procesal administrativa, por lo que en

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN REFORZADA...

los hechos, el accionante fue procesado en una sola instancia. El Tribunal adujo que si bien el debido proceso y sus derechos constitutivos son objeto de tutela autónoma, también tienen un carácter instrumental, puesto que sirven de medio para el ejercicio y protección de otros derechos, en este caso, su derecho a un trato desigual, la estabilidad laboral y la seguridad social, por lo que ordenó la reposición del procedimiento, de tal suerte, que se garantizara el acceso del demandante a una segunda instancia, así como la reincorporación de éste a su puesto de trabajo y el pago de los salarios devengados.

Esta sentencia se sustentó en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desprendida de los casos *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, así como en la *Opinión Consultiva OC-16/1999 “El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal”*.

THE RIGHT OF DISABLED PEOPLE TO THE ENHANCED PROTECTION OF EMPLOYMENT STABILITY PREVENTS THEIR DISMISSAL UNTIL SUBSTANTIATED IN A PROCEEDING IN WHICH PROCEDURAL GUARANTEES ARE STRICTLY RESPECTED

Synopsis: The decision presented here was issued by the Third Chamber of the Plurinational Constitutional Court of Bolivia, on a motion for review of a ruling issued by the Family Chamber of Childhood, Adolescence and Domestic Violence of the Departmental Court of Justice of Chuquisaca, in a constitutional protection action brought by a person with motor disabilities against several authorities of the Municipality of Sucre. The plaintiff was fired from his position in that municipality following an administrative disciplinary proceeding initiated by a municipal investigative judge. He then filed a motion for reconsideration, which was declared inadmissible for having been filed after the established deadline, a determination that was affirmed on appeal, based on the law and jurisprudence in civil matters, pursuant to which filing periods begin to run from the time of notification, from minute to minute.

The plaintiff claimed the violation of his procedural rights, such as the right to due process, to a defense, to appellate review, and to access to justice, as well as his rights to health, life, social security and work in his status as a person with disabilities. The Family Chamber partially upheld the claims, concluding that the plaintiff's procedural rights had been violated, on the ground that the period for filing the motion for reconsideration should have been calculated based on the Administrative Procedure Law, pursuant to which the period began to run from the business day following notification. However, the Chamber held that it was not possible to restore the plaintiff to his position, since the authority could correct the violation of his rights. It also held that it was not possible to analyze the violation of his rights in relation

THE RIGHT OF DISABLED PEOPLE TO THE ENHANCED...

to his status as a disabled person, because they were not invoked in the original complaint, and because the Law of the Plurinational Constitutional Court did not allow for amending the complaint. This latter point was rejected by the Constitutional Court, since even though these rights were claimed in a subsequent hearing and not in the written complaint, they were related to the violation of due process.

The Constitutional Court held that vulnerable groups, including people with disabilities, deserve enhanced protection derived from the principle of equality, which is no longer conceived as merely formal, but as having substantive scope, which translates into a subjective right to require unequal treatment. To support this principle, the Constitutional Court cited various laws that comprise the constitutional block, from both national sources, essentially the Bolivian Constitution, and various secondary norms of international origin. Thus, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the Inter-American Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Persons with Disabilities, the Declaration of the Rights of Disabled Persons, and ILO Convention 159 on the Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons, establish the commitment of States Parties to adopt measures to eliminate discrimination and promote the social and employment integration of persons with disabilities. They therefore obligate the State to establish a series of affirmative actions: the Legislature must enact unequal laws aimed at favoring certain groups that are physically, socially, economically or in any other manner disadvantaged; the Executive must implement public policies that represent positive discriminatory practices in order to place these groups in a situation of real equality; and the Judiciary must adopt progressive interpretations that are free of formalisms in order to ensure their rights.

The Court identified the invoked international norms as components of the *corpus juris* of international human rights law, which, as described by the Inter-American Court of Human Rights, is comprised of treaties signed by, and therefore binding on, the States, as well as resolutions, declarations and other instruments that, even if they have not been signed by state representatives, serve as mechanisms of interpretation that are recognized as having binding force as part of international custom.

The Court noted that neither the American Convention on Human Rights nor the Additional Protocol to the Convention in the Area of Economic, Social and Cultural Rights expressly recognizes the right of persons with disabilities to enhanced labor stability. However, it argued that the latter imposes a number of obligations on the States

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL BOLIVIA

to enable these persons to achieve the maximum possible development of their personality, such as the implementation of specific work programs, training to enable family members to contribute to their development, and urban adaptations, etc.

Based on the above, the Court determined that the right of disabled persons to enhanced employment stability encompasses the ability to stay in one's job until a cause justifying removal is established in a proceeding, which is linked to the similarly enhanced right to due process, which must be unfailingly respected so that the consequences derived from the State's sanctioning activities are valid.

The right to due process was based on the Constitution of Bolivia, the American Convention on Human Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, which has established that this fundamental right is also binding on administrative authorities who have the power to punish. Even though Article 8 of the American Convention is titled "Judicial Guarantees," these must be respected by any authority that assumes a jurisdictional function, whether or not it belongs to the Judicial Branch. In this regard, the Court indicated that the provision of administrative appeals is not a simple formality, but rather serves as a means of guaranteeing the right to appellate review, which is in turn founded on the need to protect the right of defense, making it possible for an individual to prevent the finality of a flawed decision. Therefore, the appeal must guarantee that a comprehensive review of the decision is made by an authority other than the one that issued it.

The Plurinational Constitutional Court determined that the proceeding that concluded with the plaintiff's removal from his job violated his enhanced rights to employment stability and due process, since his motion for reconsideration should have been admitted as having been filed within the legally established period, which was erroneously computed based on the law and judicial precedents applicable to civil cases, rather than administrative procedural rules, as a result of which the plaintiff's case was heard in a single judicial proceeding. The Court held that while due process and its constitutive rights are subject to autonomous protection, they also have an instrumental nature, since they serve as means for the exercise and protection of other rights, in this case the right to unequal treatment, employment stability and social security. It therefore ordered that the proceeding be conducted in such a way as to guarantee the plaintiff's access to an appeal, as well as his reinstatement to his job and the payment of accrued wages.

THE RIGHT OF DISABLED PEOPLE TO THE ENHANCED...

This decision was supported by the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in the cases of *Baena Ricardo et al. v. Panama*, *Constitutional Court v. Peru*, and *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, as well as *Advisory Opinion OC-16/1999 on “The Right to Information about Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of Due Process of Law.”*