



## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo... Andrea Pando Boza ..... C.I. 6122604 LP  
autor/a de la tesis titulada

Instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración  
mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

Magister en Derecho Administrativo y Contrataciones Estatales

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 20/11/2023

Firma: 



**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR**

**SEDE ACADEMICA LA PAZ**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y  
CONTRATACIONES ESTATALES**

**(2019-2020)**

**“Instancia jerárquica especializada en procedimientos  
administrativos sancionatorios de la Dirección General de  
Migración”**

**Tesis presentada para optar el Grado  
Académico de Magister en Derecho  
Administrativo y Contrataciones Estatales**

**MAESTRANTE: ANDREA PANDO BOZO**

**TUTOR: Msc. FEDERICO FERNANDEZ MUÑECAS**

**LA PAZ - BOLIVIA**

**2022**

## **DEDICATORIA**

Quiero dedicar este trabajo de investigación, a mis papás Wilma y Franz, quienes desde el primer día me apoyaron y confiaron en mí, aun cuando ni yo misma lo hacía, los amo con todo mi corazón.

## **AGRADECIMIENTOS**

De todo corazón, agradezco por la paciencia, amor y comprensión a mi esposo Cristhian y mis hijos Cristhian y Rafael, quienes son el motor de mi vida.

## RESUMEN

El presente trabajo investigación de tesis, se ha generado a partir del análisis que efectúa el Ministerio de Gobierno a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, respecto a los recursos jerárquicos, que se originan de los procedimientos administrativos sancionatorios que inicia la Dirección General de Migración contra ciudadanos extranjeros y personas jurídicas que tienen relación con el movimiento migratorio. En el entendido de que, este ente jerárquico aglutina en su estructura a diversos Viceministerios (Viceministerio de Régimen Interior y Policía, Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas y Viceministerio de Seguridad Ciudadana) y Direcciones (Dirección General de Migración, Dirección General de Régimen Penitenciario, Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados y Dirección General de Recaudaciones); evidenciándose que, no ostenta una especialidad en materia de sanciones migratorias, siendo indispensable dicho aspecto a momento de resolver los recursos jerárquicos, puesto que la medida de expulsión afecta derechos humanos de los migrantes, los cuales se encuentran desarrollados y protegidos por esferas internacionales, debiendo por tanto, cumplirse con el debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, que así lo exige la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Situación similar que ocurre en el caso de personas jurídicas, toda vez que al afectar su patrimonio con las multas impuestas por sanciones migratorias, es imperante cumplir con dicho principio.

Ante dicha problemática y a efectos de la presente investigación, se partió de la siguiente pregunta: ¿De qué manera una Instancia Jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración puede otorgar mayor garantía a los derechos de los administrados?

Habiéndose establecido el siguiente objetivo general: Proponer una instancia jerárquica especializada, a través de un instrumento legal que permita la resolución de recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración a fin de proteger los derechos de los administrados.

A tal efecto, para cumplir con el objetivo general precedentemente mencionado, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Clasificar las resoluciones jerárquicas, respecto a procedimientos administrativos sancionatorios emergentes de sanciones migratorias, emitidas por el Ministerio de Gobierno, en el periodo de 2011- 2021.

- Analizar los principales fundamentos jurídicos, referidos a los derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio, a través de los cuales la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno, resuelve los recursos jerárquicos de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración.
- Comparar la normativa administrativa migratoria y procedimientos de Bolivia, Argentina, México y España, en cuanto a la instancia que resuelve los recursos jerárquicos en materia de sanciones migratorias, a objeto de establecer el estándar de mayor protección de derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio.
- Proponer las bases normativas, para crear una instancia jerárquica especializada en resolver los recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, a fin de proteger los derechos de los administrados.

En el marco de una investigación de tipo cualitativa, se efectuó un análisis de fondo y contenido de las Resoluciones de Recurso Jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno en el periodo 2011-2021, considerando que en la gestión 2014 la normativa migratoria fue modificada, habiendo incidiendo en el tratamiento de los procedimientos administrativos sancionatorios.

En ese entendido, se evidenció que la autoridad jerárquica carece de una valoración y análisis jurídico de acuerdo a lo establecido en las decisiones emanadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Bolivia es Estado Parte y del principio del debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, establecido en la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y parámetros de dicho principio, establecido en la sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional.

De igual manera, se procedió a comparar nuestra normativa migratoria con las legislaciones de Argentina, México y España, en lo que se refiere a sus procedimientos y la autoridad jerárquica que resuelve sus recursos jerárquicos, a efectos de evidenciar que país otorga una mayor protección a los derechos de las personas extranjeras y personas jurídicas con relación con el movimiento migratorio; siendo México, el país que otorga una importancia relevante al recurso jerárquico, puesto que en la impugnación administrativa solamente está reconocido dicho recurso, así también, en su normativa migratoria cuenta con parámetros a

efectos de aplicar el debido proceso y con instancias especiales, cuando se trata de personas vulnerables, como es el caso de menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad.

Es así, que se arribaron a las siguientes conclusiones en el presente trabajo de investigación:

- En las Resoluciones de Recurso Jerárquico correspondientes al periodo 2011-2021, no se considera un marco normativo de índole internacional respecto a los derechos humanos de los migrantes, ni tampoco de los principios bajo los cuales, están impregnados los procedimientos administrativos sancionatorios que devienen de la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y la jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, no existiendo un avance relevante en materia de sanciones migratorias, con la modificación normativa que se dio en la gestión 2014.
- El análisis de fondo de las resoluciones de recurso jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno en el periodo 2011-2021, evidencia que la fundamentación bajo la cual el ente jerárquico resolvía, carece de una valoración de análisis de fondo, no existiendo alusión al debido proceso, en su vertiente de la debida fundamentación, establecido en la Constitución Política del Estado y demás normativa interna; de igual manera, no hay un pronunciamiento respecto a los lineamientos sobre los derechos humanos de los migrantes emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por tanto, no existe un conocimiento especializado, respecto a las disposiciones legales y reglamentarias del ámbito de las sanciones migratorias, puesto que se repiten los argumentos expuestos en etapa de recurso de revocatoria.
- En cuanto a la comparación de legislaciones migratorias entre Bolivia con Argentina, México y España, se establece que en la legislación migratoria mexicana se tiene que el recurso jerárquico tiene una relevancia importante, al ser el único medio de impugnación en la vía administrativa; y que, el debido proceso se encuentra específicamente detallado en su normativa, contando por tanto, con un estándar de mayor protección de los derechos de los migrantes y de las personas jurídicas con relación con el movimiento migratorio.
- Existiendo fundamentos teóricos y prácticos, bajo los cuales se evidencia que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, repartición del Ministerio de Gobierno que resuelve los recursos jerárquicos de la Dirección General de Migración, no efectúa una resolución del recurso jerárquico de acuerdo al debido proceso, en su vertiente de debida fundamentación y a los derechos humanos de los migrantes sujetos a expulsión; se

propone, establecer la base normativa para la creación de una instancia jerárquica especializada en los procedimientos administrativos sancionatorios, bajo un proyecto de Decreto Supremo, mediante el cual se establezca que, la misma formará parte de la estructura del Ministerio de Gobierno, en el entendido de que, de acuerdo a la norma suprema y al Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, es el ente jerárquico con competencia en materia migratoria.

En esa línea, se efectuaron las siguientes recomendaciones:

- Profundizar la importancia de las resoluciones de recurso jerárquico en el área de extranjería, respecto a trámites de residencias y permanencias.
- Para la adecuada implementación de la instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios migratorios, se debe establecer la estructura organizativa con la que formará parte del Ministerio de Gobierno, debiendo ajustarse los reglamentos internos de funcionamiento de dicho ministerio.
- A efectos, del funcionamiento especializado de la instancia jerárquica, es menester incrementar parámetros de resolución, para así otorgar mayor seguridad jurídica a los administrados.

Dentro de este contexto, se procedió a proponer las bases normativas para crear una instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, a través de un Decreto Supremo, siendo esta, la normativa adecuada de acuerdo al Manual de Técnica Normativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1994, a efectos de establecer dicha instancia. Es así que, a partir de la misma, se concluirá la regulación de la instancia del recurso jerárquico de la autoridad migratoria, considerando que la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y su Reglamento, solamente enuncian a esta etapa.

En tal sentido, en esta normativa se establecerá, que esta instancia formará parte de la estructura del Ministerio de Gobierno, toda vez que de acuerdo a la norma suprema y al Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, es el ente jerárquico en el ámbito migratorio; asimismo, se dispondrán parámetros de resolución en el marco del debido proceso, establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional y de la normativa internacional respecto a dicho principio y a los derechos humanos de los migrantes.

## INDICE

	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>VIII</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ASPECTO GENERALES</b>	
<b>1.1 ANTECEDENTES</b>	<b>1</b>
<b>1.2 ESTADO DEL ARTE</b>	<b>2</b>
<b>1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>7</b>
1.3.1 Situación Problemática	<b>7</b>
1.3.2 Situación Proyectada	<b>8</b>
1.3.3 Pregunta de Investigación	<b>9</b>
<b>1.4 OBJETO DE ESTUDIO</b>	<b>9</b>
1.4.1 Delimitación Temática	<b>9</b>
1.4.2 Delimitación Temporal	<b>9</b>
1.4.3 Delimitación Espacial	<b>10</b>
<b>1.5 OBJETIVOS</b>	<b>10</b>
1.5.1 Objetivo General	<b>10</b>
1.5.2 Objetivos Específicos	<b>10</b>
<b>1.6 JUSTIFICACION</b>	<b>11</b>
1.6.1 Práctica	<b>11</b>
1.6.2 Social	<b>12</b>
<b>1.7. DISEÑO METODOLOGICO</b>	<b>12</b>
1.7.1 Operacionalización de variables	<b>13</b>
1.7.2 Descripción metodológica	<b>18</b>
1.7.2.1 Objetivo Específico 1	<b>18</b>
1.7.2.2 Objetivo Específico 2	<b>18</b>

1.7.2.3 Objetivo Específico 3	18
1.7.2.4 Objetivo Específico 4	19

## CAPITULO II MARCO TEORICO

<b>2.1. ANTECEDENTES DEL TEMA DE TESIS</b>	<b>20</b>
2.1.1 Historia de la Dirección General de Migración respecto a la Resolución de sus Recursos Jerárquicos	20
<b>2.2 POSTURA FILOSOFICA</b>	<b>26</b>
<b>2.3. DOCTRINA SOBRE EL TEMA DE LA TESIS</b>	<b>28</b>
2.3.1 Derecho Administrativo Sancionador	28
2.3.2 Procedimiento Administrativo Sancionador	37
2.3.3 Recurso Jerárquico	42
2.3.4 Desconcentración Administrativa	46
<b>2.4 TEORIAS JURIDICAS Y LOS ESTANDARES INTERNACIONALES</b>	<b>48</b>
2.4.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	48
2.4.2 Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos	52
<b>2.5 NORMAS NACIONALES QUE RESPALDEN LA PROPUESTA</b>	<b>54</b>
<b>2.6 DESARROLLO DE ENTENDIMIENTO SOBRE EL DERECHO DE EXTRANJERIA</b>	<b>57</b>
<b>2.7 DIRECCION GENERAL DE MIGRACION</b>	<b>60</b>
<b>2.8 DERECHO COMPARADO</b>	<b>65</b>
2.8.1 Argentina	66
2.8.2 México	67
2.8.3 España	70
<b>2.8.4 CUADRO COMPARATIVO</b>	<b>71</b>

<b>2.9 CASUISTICA</b>	<b>74</b>
<b>2.9.1 Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019</b>	<b>74</b>
<b>2.9.2 Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 012/2020 de 30 de noviembre de 2020</b>	<b>76</b>

## **CAPITULO II RESULTADOS O DIAGNOSTICO**

<b>3.1 ANALISIS DE LAS RESOLUCIONES DE RECURSO JERARQUICO</b>	<b>79</b>
<b>3.2 CLASIFICACION DE LAS RESOLUCIONES DE RECURSO JERARQUICO</b>	<b>89</b>
<b>3.3. ANALISIS JURIDICO RESPECTO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>91</b>
<b>3.4 ANALISIS SOBRE EL DERECHO COMPARADO</b>	<b>98</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>101</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>102</b>

## **CAPITULO IV PROPUESTA**

	<b>103</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>112</b>

## INSTANCIA JERARQUICA ESPECIALIZADA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA DIRECCION GENERAL DE MIGRACION

### INTRODUCCION

De acuerdo al Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, el Ministerio de Gobierno tiene como facultad, resolver en última instancia todo asunto administrativo que corresponda al mismo, es decir fungir como autoridad jerárquica, y de acuerdo a su estructura tiene bajo su dependencia a tres viceministerios y cuatro direcciones generales, entre las que se encuentra la Dirección General de Migración.<sup>1</sup>

En ese entendido, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es la repartición de dicho Ministerio, facultada para resolver los recursos jerárquicos de su competencia<sup>2</sup>; sin embargo, siendo que los procedimientos administrativos sancionatorios iniciados por la autoridad migratoria contra personas extranjeras o personas jurídicas que tengan relación con el movimiento migratorio, conllevan a medidas de expulsión en el caso de ciudadanos extranjeros y afectación en el patrimonio de las personas jurídicas, es menester que se aplique el debido proceso a momento de fundamentar las resoluciones de recurso jerárquico. Considerando que, este principio se encuentra reconocido en la Constitución Política del Estado y en esferas internacionales, donde se ha desarrollado la aplicación del mismo en el caso de migrantes y los derechos humanos que deben respetarse a momento de imponer sanciones.

En ese contexto, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno al resolver recursos jerárquicos de diversa índole, carecería de un conocimiento especializado en materia de sanciones migratorias, puesto que este ámbito no solamente contempla a la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y su Reglamento, sino también a estándares internacionales que se han pronunciado respecto a los derechos humanos de los migrantes, observándose en este punto que, Bolivia es un Estado Parte de la Convención Americana<sup>3</sup>, debiendo por tanto considerar y aplicar estas decisiones.

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>2</sup> Ministerio de Gobierno. (2021). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*.

[https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-](https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf)

[06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf](https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf)

<sup>3</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (11 de febrero de 1993). *Ley N° 1430*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201430>

Con la presente tesis, se busca evidenciar si el ente jerárquico a momento de resolver los recursos jerárquicos en los procedimientos administrativos sancionatorios, aplica dichos lineamientos y existe por ende una protección de los derechos de los administrados. En ese entendido, mediante una fundamentación teórica y práctica, se sustentará la propuesta de una instancia jerárquica especializada, a través de un instrumento legal que permita la resolución de dichos recursos, en el marco del debido proceso y respeto de los derechos de los administrados.

En tal sentido, se desarrollarán las bases teóricas y normativas respecto a la instancia del recurso jerárquico en la autoridad migratoria, sus procedimientos administrativos sancionatorios, la aplicación del debido proceso en el marco de la normativa interna y la normativa internacional; así también, los derechos humanos de los migrantes a considerarse a momento de la expulsión.

En el marco de este fundamento, se efectuará un análisis jurídico de fondo respecto a las resoluciones de recurso jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno y se procederá a comparar con otras legislaciones, a fin de conocer el nivel de protección que se otorga a los administrados en el ámbito de sanciones migratorias. Para de esta manera, proponer una instancia jerárquica especializada en estos procedimientos, estableciendo las bases normativas que permitan la resolución de los recursos jerárquicos, en cumplimiento a dicha normativa y con la finalidad de proteger los derechos de los administrados.

## CAPITULO I

### ASPECTOS GENERALES

#### 1.1 ANTECEDENTES

La Dirección General de Migración, tiene como órgano jerárquico de resolución de recursos en esa instancia al Ministerio de Gobierno<sup>4</sup> a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, considerando que la autoridad migratoria es una entidad de naturaleza desconcentrada, de acuerdo a la disposición legal contenida en el artículo 7 parágrafo I de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013.<sup>5</sup>

En tal sentido, se observa que el Ministerio de Gobierno, de conformidad al artículo 33 parágrafo II del Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, aglutina en su estructura organizativa a otras direcciones generales y funge como autoridad jerárquica sobre las mismas<sup>6</sup>; ante tal situación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual es la repartición que resuelve los recursos jerárquicos en las materias de competencia del Ministerio de Gobierno<sup>7</sup>, no ostentaría un conocimiento especializado en materia de sanciones migratorias, a momento de tomar conocimiento sobre los casos de personas naturales y jurídicas que presenten sus recursos jerárquicos sobre decisiones asumidas por la autoridad migratoria, en etapa del recurso de revocatoria; puesto que, debe considerarse que el ámbito migratorio no solo involucra el cumplimiento de la Ley N°370 de 8 de mayo de 2013 y su Reglamento, sino también derechos humanos de los migrantes que están reconocidos en esferas internacionales, los cuales tienen aplicación preferente de acuerdo al artículo 410 Parágrafo II de la Constitución Política del Estado<sup>8</sup>, lo cual implica que se cumpla con la garantía constitucional del debido proceso en este

---

<sup>4</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>5</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>7</sup> Ministerio de Gobierno. (2021). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*. <https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf>

<sup>8</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado*. [http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE\\_2009](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009)

tipo de procedimientos administrativos sancionatorios, en el marco de lo establecido en la norma suprema, normativa migratoria y jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional.

## 1.2 ESTADO DEL ARTE

Considerando que actualmente bajo el artículo 14 párrafo I numeral 6 del Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, el Ministerio de Gobierno tiene como atribución, resolver en última instancia los asuntos que dependan del mismo, siendo una de las direcciones que dependen de dicho ministerio la Dirección General de Migración; es menester referir la importancia que representa la resolución de los recursos jerárquicos en el ámbito de sanciones migratorias, a través de la afirmación que realiza González, sobre dicho aspecto:

La LBPA establece diversos recursos que, por aplicación general, se utilizan en el procedimiento migratorio. Así, los recursos contenidos en la ley son los de reposición, jerárquico, aclaración y revisión. Estos recursos pueden ser interpuestos por el interesado ante la Institución correspondiente y según lo preceptuado en dicha ley.

Entre los cuatro recursos previamente citados quizás el más relevante, desde un punto de vista práctico, es el recurso jerárquico, el cual se interpone directamente ante el superior de la autoridad que dictó la resolución. La relevancia radica en que al someterse la decisión a un superior se puede tener una mayor certeza de cuál es la postura del gobierno de turno respecto a determinados asuntos y esto finalmente uniforma las decisiones de aquellas autoridades de rango inferior. Por ejemplo, en el caso de un decreto de expulsión emitido por el Intendente de la Región Metropolitana el encargado de resolver un eventual recurso jerárquico es el Subsecretario del Interior, quien es el encargado de velar por la seguridad interna del país (2018.p.60).<sup>9</sup>

En tal sentido, evidenciándose la relevancia que tiene la instancia jerárquica dentro de la etapa de impugnación, se hace más evidente la necesidad de contar con resoluciones que contengan una fundamentación jurídica sólida, puesto que esta se traducirá en un precedente administrativo que otorgará uniformidad a las decisiones en casos análogos; en esta misma línea

---

<sup>9</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

y poniendo de manifiesto la protección de derechos de los administrados, Benavides y Ospina (2012) señalan que: “Los recursos administrativos se justifican en la medida en que cumplen efectivamente sus objetivos múltiples, esto es, que gracias a ellos la administración realice un control interno de sus decisiones y proteja los derechos de los administrados, permitiéndoles defenderse...” (p.33)<sup>10</sup>; pudiendo observarse que al resolverse los recursos no solo se busca uniformar las decisiones, sino también que a partir de ellas se respeten los derechos de los administrados, otorgando de esta manera seguridad jurídica.

Continuando con la exposición de argumentos que explican la relevancia de la resolución de recursos, se observa que Marienhoff (1965), afirma que la decisión de un recurso administrativo constituye un acto administrativo de substancia jurisdiccional, en el entendido de que tanto en la actividad de la Administración Pública como en la actividad de la justicia existe un acto jurisdiccional, toda vez que la Administración Pública a momento de resolver un recurso administrativo declara cual es el derecho en el caso concreto, dándole una preeminencia al recurso jerárquico, al referir que este se constituye en una garantía de carácter jurisdiccional.<sup>11</sup>

En ese contexto, Bielsa indica las facultades con las que cuenta la instancia jerárquica: “el poder jerárquico implica para los órganos superiores las atribuciones siguientes: a) examinar dichos actos; b) modificar y sustituir esos actos por otros más convenientes; c) suspender su ejecución y revocarlos” (Citado en Davis.1960, p.411).<sup>12</sup> Evidenciándose que, las autoridades jerárquicas que resuelven estos recursos, tienen una labor fundamental, toda vez que de sus resoluciones dependerá el criterio bajo el cual la instancia de revocatoria deberá resolverá los casos sujetos a impugnación y al mismo tiempo, definirá la situación del administrado, que dentro el ámbito de sanciones migratorias, en el caso de ciudadanos extranjeros, puede ser desde la revocación de la salida obligatoria hasta la expulsión del país; y en el caso de personas jurídicas que tiene relación con el movimiento migratorio, desde la revocación de la multa hasta la confirmación de la misma.

---

<sup>10</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 73-105.

<sup>11</sup> Marienhoff, M. (nd). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I). [https://www.academia.edu/download/56390608/libro\\_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf](https://www.academia.edu/download/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf)

<sup>12</sup> Davis, J. (1960). *Curso de Derecho Administrativo*. Letras.

En ese entendido, considerando que la Resolución de Salida Obligatoria, resulta ser la sanción administrativa migratoria más gravosa para el ciudadano extranjero, se debe poner especial atención en el razonamiento expuesto por Molina:

De esta forma, la necesidad de estudiar los límites con que cuenta el Estado para disponer la expulsión de una persona resulta ser un asunto de primordial importancia, toda vez que dicha medida, [...], constituye una afectación a la libertad de circulación de que goza cualquier individuo. Al mismo tiempo, tales límites, [...], permiten evaluar la legalidad y legitimidad de la actuación estatal, transformándose en verdaderos criterios de control, que no solo encuentran su fuente en el derecho nacional, sino que, y de forma muy especial, en el derecho internacional de los derechos humanos (2019, pp.295-296).<sup>13</sup>

Bajo este contexto, se observa que la decisión que vaya a asumir el superior jerárquico traspasara a esferas internacionales, debiendo poner especial atención en el debido procedimiento que se debe efectuar a momento de emitir una decisión, considerando lo que sostiene Del Pozo en este punto: “Cuando hablamos de debido proceso y debido procedimiento, se puede deducir que mientras el primero es la fuente, el segundo se deriva de dicho principio constitucional que exporta su contenido para aplicarlos en sede administrativa” (2020, p.47).<sup>14</sup> Observándose, que se debe velar por el cumplimiento de derechos, garantías constitucionales y con el artículo 410 parágrafo II dispuesto en la Constitución Política del Estado, respecto al bloque de constitucionalidad, en el entendido de que los tratados de derechos humanos tienen una aplicación preferente.

Por esta razón, de acuerdo a lo referido por Molina (2019), la imposición de una medida de expulsión debe contener una debida fundamentación y justificación, puesto que de lo contrario se estaría frente a una arbitrariedad; considerando que a través de las potestades discrecionales de las cuales goza la Administración Pública, puede adoptar decisiones adecuadas, por el

---

<sup>13</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 293-321.

<sup>14</sup> Del Pozo, I. (2020). *La vulneración a la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones de carácter migratorio*. [Tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de Los Andes]. Repositorio Institucional UNIANDES. <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/11646/1/TUAEXCOMMCO003-2020.pdf>

enfoque de derechos humanos que se da en materia migratoria.<sup>15</sup> Apoyando esta noción, José Martínez de Pisón:

[...] la negación e, incluso, restricción de derechos a los extranjeros vulnera directamente una de las premisas básicas de la modernidad y, por tanto, de la cultura occidental: la universalización de los derechos. Si creemos que los derechos humanos son universales y deben ser generalizables a todos, debemos, pues, defender los derechos de todos, incluidos, los extranjeros. Por ello, los límites a su pleno reconocimiento y efectiva realización ponen a prueba nuestras convicciones democráticas y, [...], las categorías jurídico-políticas de la tradición occidental (Citado en Muñoz. 2009, pp. 5-6).<sup>16</sup>

Por tal motivo, habiendo dimensionado la importancia que tiene la autoridad jerárquica dentro del procedimiento administrativo sancionador, es necesario que se analice la pertinencia de contar con una instancia jerárquica especializada en el tratamiento de sanciones administrativas migratorias.

TITULO DEL DOCUMENTO	AUTOR	AÑO PUBLICACION	TIPO	CONCLUSIONES
El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio	Joaquín González Planzer	2018	Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales	En el derecho migratorio el debido procedimiento tiene una gran importancia, puesto que es un área del derecho administrativo en donde la libertad del individuo está siendo evaluada, por tal motivo, este procedimiento debe cumplir con estándares altos, siendo más garantista con el administrado.

<sup>15</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 293-321.

<sup>16</sup> Muñoz, J. (2009). Derechos Humanos, migraciones y ciudadanía universal. *Diálogos Migrantes*, (2), 5-6.

La justificación de los recursos administrativos	José Luis Benavides y Andrés Fernando Ospina Garzón	2012	Revista Derecho del Estado N° 29	Los recursos administrativos justifican su existencia cuando cumplen sus objetivos, esto quiere decir, cuando la Administración Pública puede realizar a través de ellos, un control interno respecto a las decisiones que emite y cuando proteja los derechos de los administrados, en cuanto al derecho a la defensa.
Tratado de Derecho Administrativo Vol. I	Miguel Marienhoff	Nd	Libro electrónico	La decisión de un recurso administrativo es equiparada a un acto jurisdiccional, toda vez que la Administración Pública declara un derecho.
Curso de Derecho Administrativo	Julio Alberto Davis	1960	Libro	Las potestades de los jefes de la Administración, a través del recurso jerárquico, conforman uno de los medios más eficaces para obtener actos administrativos adecuados a los requisitos de legalidad y legitimidad.
La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales	Diego Andrés Molina Conzué	2020	Artículo de reflexión Revista Estudios de Derecho N° 169	Existen límites comunes a todo acto administrativo, a los que pueden añadirse, aquellos comunes al derecho administrativo sancionador. Sin embargo, atendiendo la especificidad del contexto en el que se

				encuentra inserta la medida de expulsión, existen límites específicos, provenientes tanto del derecho constitucional, como del derecho internacional de los derechos humanos.
La vulneración a la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones de carácter migratorio	Del Pozo Fuentes Iván Gabriel	2020	Proyecto de examen complejo previo a la obtención del grado académico de Magister en Derecho Constitucional	El debido procedimiento administrativo se deriva del principio constitucional del debido proceso, por tal razón, debe ser aplicado en sede administrativa; en tal sentido siendo que la resolución puede ser de carácter sancionador, este principio debe ser considerado en su acepción más amplia posible.
Derechos Humanos, migraciones y ciudadanía universal	Jairo Muñoz M.	2009	Artículo Revista "Diálogos Migrantes", N°2	El análisis entorno a la ciudadanía y los derechos humanos, sólo es fructífero y satisfactorio si se tiene como horizonte la universalidad e integralidad de los derechos para construir ciudadanos más allá de las fronteras y si se facilitan estrategias para hacer de los ciudadanos sujetos de derechos, sin importar su nacionalidad.

## 1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.3.1 SITUACION PROBLEMÁTICA

Actualmente los recursos jerárquicos dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios presentados por personas naturales y jurídicas ante la Dirección General de Migración, son resueltos por el Ministerio de Gobierno<sup>17</sup>, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, cabeza de sector de la institución; situación que genera indefensión en los administrados, puesto que dicho Ministerio no tiene conocimiento especializado en materia de sanciones migratorias, considerando que esta rama del derecho aplica la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, como normativa especial.

Asimismo, en la gestión 2019 la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno ante la falta de conocimiento en el área, instruyó a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración que a momento de remitir los recursos jerárquicos, se realice un informe, donde se detalle de qué manera debían resolver los recursos, debiendo remitir vía correo electrónico las resoluciones de recurso de revocatoria emitidas en los casos que habían sido impugnados por el recurso jerárquico. Estos informes están adheridos en las carpetas de procedimientos administrativos sancionatorios de la gestión 2019 de la Unidad de Asuntos Jurídicos, los cuales actualmente se encuentran en Archivo Central de la Dirección General de Migración; y de igual manera, los números de dichos informes, se encuentran consignados en los correlativos del Libro de Informes de la Gestión 2019 de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Observándose de dicho accionar que las resoluciones carecen de análisis de fondo, es decir de una fundamentación jurídica, en cuanto a la aplicación de la normativa administrativa migratoria vigente y la decisión arribada por el ente jerárquico no es imparcial, al depender de la instancia de recurso de revocatoria para resolver los recursos.

De tal manera, que el recurso jerárquico esta desprovisto de los principios rectores de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002<sup>18</sup> que deben regir para que este sea efectivamente resuelto, siendo menester otorgar la garantía del debido proceso a los administrados.

Asimismo, el proceso contencioso administrativo que es procedente una vez concluida la impugnación en sede administrativa, no tiene una aplicación efectiva por parte de los

---

<sup>17</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>18</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (23 de abril de 2002). *Ley N° 2341*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%202341>

administrados y profesionales abogados, puesto que existe un desconocimiento en cuanto a su aplicación; por esta razón, no es un medio efectivo en materia migratoria, siendo por tanto, imperativo que se cuente con una autoridad jerárquica que resuelva de manera efectiva los recursos jerárquicos.

### 1.3.2 SITUACION PROYECTADA

El conocimiento especializado de una instancia jerárquica en la resolución de los recursos jerárquicos de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, será de una utilidad invaluable, ya que las resoluciones jerárquicas contarán con la debida fundamentación jurídica, coadyuvando de esta manera con la aplicación de la normativa migratoria de manera efectiva, buscando las debilidades, vacíos e incluso la incorrecta aplicación de la misma, velando por el respeto de los derechos al debido proceso en aplicación de la normativa migratoria y los estándares internacionales respecto a los derechos de los migrantes, cuando en la etapa de recurso de revocatoria estos sean vulnerados.

En tal sentido, una instancia jerárquica especializada en el ámbito de sanciones migratorias implica que exista imparcialidad a momento de resolver los referidos procedimientos, cumpliéndose el principio de imparcialidad dispuesto en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002<sup>19</sup>, toda vez que la Dirección General de Migración solamente cumplirá la función de resolver el recurso de revocatoria sin interferir ni direccionar la resolución del caso en etapa de recurso jerárquico.

### 1.3.3 PREGUNTA DE INVESTIGACION

¿De qué manera una Instancia Jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración puede otorgar mayor garantía a los derechos de los administrados?

## 1.4 OBJETO DE ESTUDIO

1.4.1 DELIMITACION TEMATICA.- El presente trabajo de investigación corresponde al área del Derecho en su clasificación como Derecho Público, del cual emerge el Derecho Administrativo, en su subespecialidad del Derecho Migratorio, puesto que se propone

---

<sup>19</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (23 de abril de 2002). *Ley N° 2341*  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%202341>

crear una instancia jerárquica especializada en el tratamiento de sanciones administrativas migratorias.

1.4.2 DELIMITACION TEMPORAL.- El presente trabajo de investigación tendrá como periodo de tiempo desde la gestión 2011 hasta la gestión 2021, considerando que anteriormente de acuerdo a la Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993 la autoridad migratoria era denominada como Subsecretaria de Migraciones, posterior Servicio Nacional de Migración, y dependía del Ministerio de Gobierno para la resolución de los recursos de última instancia<sup>20</sup>; y que, actualmente como Dirección General de Migración continúa como cabeza del sector el Ministerio de Gobierno, el cual de conformidad al Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009 tiene como atribución, resolver en última instancia los asuntos que dependan del mismo<sup>21</sup>.

1.4.3 DELIMITACION ESPACIAL.- La investigación será realizada en oficinas de la Dirección General de Migración de la ciudad de La Paz, puesto que los procedimientos administrativos sancionatorios de las Administraciones Departamentales son resueltos por dicha institución; por tal motivo, se analizarán las resoluciones de recurso jerárquico que remite el Ministerio de Gobierno a la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha dirección.

## 1.5 OBJETIVOS

### 1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Proponer una instancia jerárquica especializada, a través de un instrumento legal que permita la resolución de recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración a fin de proteger los derechos de los administrados.

### 1.5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Clasificar las resoluciones jerárquicas, emitidas en los procedimientos administrativos sancionatorios emergentes de sanciones migratorias, emitidas por el Ministerio de Gobierno, en el periodo de 2011- 2021.

---

<sup>20</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (17 de septiembre de 1993). *Ley N° 1493*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201493>

<sup>21</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

- Analizar los principales fundamentos jurídicos referidos a los derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio, a través de los cuales la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno resuelve los recursos jerárquicos de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración.
- Comparar la normativa administrativa migratoria y procedimientos de Bolivia, Argentina, México y España, en cuanto a la instancia que resuelve los recursos jerárquicos en materia de sanciones migratorias, a objeto de establecer el estándar de mayor protección de derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio.
- Proponer las bases normativas para crear una instancia jerárquica especializada en resolver los recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, a fin de proteger los derechos de los administrados.

## 1.6 JUSTIFICACION

### 1.6.1 PRACTICA

El Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, es el ente que resuelve los recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, el cual no posee una especialidad en el ámbito de sanciones migratorias, incidiendo este aspecto negativamente en la resolución de dichos recursos, toda vez que al depender otros viceministerios y direcciones de este Ministerio, el mismo debe resolver los recursos jerárquicos que emerjan de los mismos, resultando difícil que los recursos jerárquicos de la Dirección General de Migración puedan ser atendidos con el debido proceso, que establece la Constitución Política del Estado; asimismo, al momento de aplicar la normativa migratoria, es menester que se consideren los convenios internacionales que se emitieron en materia de derechos humanos de los migrantes, siendo necesario que el ente jerárquico tenga conocimiento de dichos aspectos al momento de resolver el recurso.

Por tal motivo, es imperativo que en la etapa de recurso jerárquico, al ser la última instancia en la vía administrativa, los aspectos precedentemente mencionados sean considerados a efectos de que la normativa sea aplicada de acuerdo al caso en concreto, a efectos de no vulnerar derechos intrínsecos a los administrados.

De igual manera, una instancia jerárquica especializada en el ámbito migratorio no solamente traería beneficio al administrado al proteger el derecho al debido proceso, sino también a la Administración Pública, puesto que coadyuvaría en el análisis dentro del campo de sanciones migratorias, toda vez que el análisis de la norma no solo sería una función exclusiva de la Dirección General de Migración, sino también del ente jerárquico que al tener una especialidad en la materia, podría sugerir la implementación de criterios más flexibles o rigurosos a momento de aplicar la normativa, incluso de crear precedentes administrativos, considerando que por la singularidad de los casos, muchas situaciones no se encuentran contempladas en la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y su Reglamento; por tal motivo, se utilizan criterios de discrecionalidad los cuales se verían más reforzados si emanan de un precedente administrativo generado por la autoridad jerárquica.

#### 1.6.2 SOCIAL

La resolución de procedimientos administrativos sancionatorios por una instancia jerárquica especializada, incidirá de manera positiva en la situación actual de los administrados, otorgando mayor seguridad jurídica, al fundamentar debidamente las resoluciones jerárquicas y al brindar un ente con conocimiento especializado en el ámbito de sanciones migratorias, que aplique la normativa analizando la pertinencia de una aplicación rigurosa o flexible, cuando el caso lo amerite; ya que, es importante que se considere que, parte de los administrados en el ámbito migratorio son ciudadanos extranjeros que se encuentran en territorio boliviano, por tanto el tratamiento jurídico que se les otorgue, debe considerar las disposiciones respecto a derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional migratorio.

Asimismo, también se encuentran como administrados las personas jurídicas que tienen relación con el movimiento migratorio, los cuales se ven afectados patrimonialmente, toda vez que las multas pueden llegar a ser onerosas ante una reincidencia, figura que ni la normativa migratoria ni la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 en su carácter de aplicación supletoria contempla, en lo que se refiere a su vigencia; existiendo por tanto, vacíos normativos que afectan negativamente a dichos establecimientos, tornándose importante que el ente superior que resolverá los recursos jerárquicos, emita criterio y lineamiento en ciertos casos.

En tal sentido, una instancia jerárquica especializada servirá de manera relevante dentro del ámbito de sanciones migratorias, a efectos de que se cumpla el principio del debido proceso establecido en la norma suprema.

#### 1.7 DISEÑO METODOLOGICO

Esta investigación es de carácter jurídico, en el entendido de que se propone una instancia jerárquica especializada en materia de sanciones migratorias, a partir de analizar las resoluciones de recurso jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, que actualmente funge como ente jerárquico de la Dirección General de Migración, bajo un lineamiento jurídico en materia del procedimiento administrativo sancionador; en la perspectiva del debido proceso establecido en la Constitución Política del Estado, decisiones emitidas respecto a derechos humanos de los migrantes y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. Asimismo, se procederá a comparar normativa migratoria general y procedimental en las legislaciones de Argentina, México, España y Bolivia, a efectos de conocer el estándar de mayor protección de derechos que otorga la instancia jerárquica.

Por lo expuesto precedentemente, se utilizara el método cualitativo, en el entendido de que se analizara el contenido de las resoluciones jerárquicas emitidas por el ente jerárquico, a efectos de observar el razonamiento, fundamentación y los efectos jurídicos de ello, permitiendo de esta manera un análisis sobre la aplicación de las sanciones en las infracciones migratorias y el principio constitucional del debido proceso.

#### 1.7.1 OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

<b>OBJETIVO GENERAL.-</b> Proponer una instancia jerárquica especializada, a través de un instrumento legal que permita la resolución de recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración a fin de proteger los derechos de los administrados.					
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>DEFINICION CONCEPTUAL</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>INSTRUMENTOS/ TECNICA</b>
Clasificar las resoluciones jerárquicas, emitidas en los procedimientos administrativos sancionatorios emergentes de sanciones migratorias, emitidas por el Ministerio de	Resoluciones jerárquicas emitidas por el Ministerio de Gobierno	Decisión general o especial de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes a intereses de las	Dimensión teórica  Dimensión normativa	Tipos de teorías de derecho administrativo  Base normativa señalada para la resolución	Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica  Ficha normativa/Revisión normativa

Gobierno, en el periodo de 2011- 2021.		entidades administrativas o de los particulares respecto a ellas. <i>Bielsa</i> (Pablo Dermizaky Derecho Administrativo Pág. 103) <sup>22</sup>			
Analizar los principales fundamentos jurídicos referidos a los derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio, a través de los cuales la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno resuelve los recursos jerárquicos de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración.	Fundamentos jurídicos de la resolución del recurso jerárquico	El recurso jerárquico es el que plantea un particular contra un acto administrativo ilegal que lesiona uno o más de sus derechos o intereses legítimos, ante el superior jerárquico, persiguiendo la revocación o modificación de la decisión impugnada. (Julio Alberto Davis Curso de Derecho Administrativo Págs. 411-412) <sup>23</sup>	Dimensión teórica  Dimensión jurídica	Tipo de teorías de derecho administrativo  Tipo de normas citadas  Figuras normativas vulneradas	Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica  Ficha técnica/Análisis de contenido  Cuadro/Sistematización
	Procedimientos administrativos	El procedimiento sancionador es un mecanismo por el cual se	Dimensión teórica	Tipo de teorías de derecho administrativo	Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica

<sup>22</sup> Dermizaky, P. (2006). *Derecho Administrativo*. Editora J. V.

<sup>23</sup> Davis, J. (1960). *Curso de Derecho Administrativo*. Letras.

	sancionatorios	permite al órgano con capacidad y competencia sancionadora, comprobar que efectivamente se ha cometido alguna infracción administrativa y a su vez garantiza al presunto infractor el ejercicio del derecho de defensa, pudiendo alegar y probar lo que crea que es más favorable para él. (Walker San Miguel Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia Págs. 88-89) <sup>24</sup>	Dimensión normativa  Dimensión jurídica	o sancionador  Base normativa establecida para los procedimientos administrativos sancionatorios  Principios que regulan al derecho administrativo sancionador  Principios sancionadores vulnerados	Ficha técnica/Revisión normativa  Ficha normativa/Revisión normativa  Cuadro/Sistemización
Comparar la normativa administrativa migratoria y procedimientos de Bolivia, Argentina, México y España, en cuanto a la instancia que resuelve los recursos jerárquicos en	Normativa administrativa migratoria	Denominase así la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de esta, formalmente	Dimensión normativa	Principios del Derecho Administrativo considerados en el ámbito migratorio boliviano, argentino, mexicano y español.  Estructura organizativa	Ficha normativa/Revisión normativa

<sup>24</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<p>materia migratoria, a objeto de establecer el estándar de mayor protección de derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio.</p>		<p>expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y un lugar definidos, prescribiendo a los individuos deberes, facultades y sanciones coactivas. (Manuel Ossorio Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales Pág. 649)<sup>25</sup></p>	<p>Dimensión jurídica</p>	<p>para la resolución de recursos jerárquicos</p> <p>Diferencias y similitudes en su ente jerárquico</p>	<p>Ficha normativa/Revisión normativa</p> <p>Cuadro/Sistemización</p>
	<p>Instancia que resuelve recursos jerárquicos</p>	<p>La competencia de grado surge del nivel en que se encuentra un órgano o autoridad, con referencia a otros; dentro de la misma actividad. Lo cual supone un grado de relación de subordinación y dependencia entre órganos que realizan la misma actividad,</p>	<p>Dimensión teórica</p> <p>Dimensión normativa</p>	<p>Tipo de teorías de Derecho Administrativo</p> <p>Principios que regulan a la instancia jerárquica</p> <p>Normativa que regula a la instancia jerárquica</p>	<p>Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica</p> <p>Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica</p> <p>Ficha normativa/Revisión normativa</p>

<sup>25</sup> Ossorio, M. (2004). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.

		relación que constituye la jerarquía. (Pablo Dermizaky Derecho Administrativo Pág. 70) <sup>26</sup>			
Proponer las bases normativas para crear una instancia jerárquica especializada en resolver los recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, a fin de proteger los derechos administrados.	Fundamentación jurídica.	La fundamentación es una exigencia contenida dentro del debido proceso, siendo que una decisión es arbitraria cuando carece de razones, es antojadiza o producto de conocimientos insuficientes que no pueden sostener un mínimo análisis jurídico legal; al contrario, la decisión tiene fundamento en la medida en que se afirmen circunstancias de hecho y de derecho, sustentada en pruebas y normas aplicables que visualicen la base sobre la	Dimensión teórica  Dimensión jurisprudencial  Dimensión normativa	Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos  Jurisprudencia referida a la fundamentación en el ámbito administrativo  Principios que regulan a la debida fundamentación en las resoluciones	Ficha bibliográfica/Revisión bibliográfica  Ficha normativa/Revisión normativa  Ficha normativa/Revisión normativa

<sup>26</sup> Dermizaky, P. (2006). *Derecho Administrativo*. Editora J. V.

		<p>cual se apoya la decisión; estas afirmaciones no pueden ser frases trilladas o rutinarias, sino razones coherentes y claras referidas al caso concreto. (Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0558/2016-S2 de 27 de mayo de 2016)<sup>27</sup></p>			
--	--	--	--	--	--

## 1.7.2 DESCRIPCION METODOLOGICA

### 1.7.2.1 OBJETIVO ESPECIFICO 1

Clasificar las resoluciones jerárquicas, emitidas en los procedimientos administrativos sancionatorios emergentes de sanciones migratorias, emitidas por el Ministerio de Gobierno, en el periodo de 2011- 2021.

Para alcanzar este objetivo, se establecerá las resoluciones jerárquicas de los periodos de 2011- 2013 y 2014- 2021 emitidas por el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, como ente jerárquico de la Dirección General de Migración, considerando la modificación en la normativa migratoria en la gestión 2014, la cual tuvo incidencia en los procedimientos administrativos sancionatorios, a través de la revisión de las carpetas archivadas de dichos procedimientos correspondientes a los periodos señalados.

### 1.7.2.2 OBJETIVO ESPECIFICO 2

Analizar los principales fundamentos jurídicos referidos a los derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio, a través de los cuales la

<sup>27</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Segunda. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0558/2016-S2 de 27 de mayo de 2016. <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/7994-sentencia-constitucional-plurinacional-0558-2016-s2>

Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno, resuelve los recursos jerárquicos de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración.

A efectos de cumplir con este objetivo, se efectuara un análisis de contenido de los principales fundamentos jurídicos expuestos en las Resoluciones de Recurso Jerárquico, a fin de establecer el estándar del debido proceso aplicado en dichas decisiones.

#### 1.7.2.3 OBJETIVO ESPECIFICO 3

Comparar la normativa administrativa migratoria y procedimientos de Bolivia, Argentina, México y España, en cuanto a la instancia que resuelve los recursos jerárquicos en materia de sanciones migratorias, a objeto de establecer el estándar de mayor protección de derechos de los migrantes y de personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio.

A fin de alcanzar este objetivo, se realizara una comparación de la normativa administrativa migratoria y sus procedimientos aplicados en los procedimientos administrativos sancionatorios; así como de la instancia jerárquica migratoria, de los países señalados precedentemente.

#### 1.7.2.4 OBJETIVO ESPECIFICO 4

Proponer las bases normativas para crear una instancia jerárquica especializada en resolver los recursos jerárquicos emergentes de los procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, a fin de proteger los derechos de los administrados.

Para alcanzar este objetivo, se sintetizara los elementos jurídicos procedimentales y de contenido alcanzados en los otros objetivos, hasta proponer una instancia jerárquica especializada.

## CAPITULO II

### MARCO TEORICO

#### 2.1 ANTECEDENTES DEL TEMA DE TESIS

##### 2.1.1 HISTORIA DE LA DIRECCION GENERAL DE MIGRACION RESPECTO A LA RESOLUCION DE SUS RECURSOS JERARQUICOS

La autoridad migratoria en Bolivia, tiene un escaso desarrollo doctrinario y normativo en lo que se refiere a su ámbito institucional y la resolución de recursos jerárquicos. En ese entendido con la poca alusión normativa respecto a este ámbito, se evidencia que existía un Ministerio de Inmigración, toda vez que a través del Decreto Supremo N° 28-01-1937, se estableció que este ministerio tenga bajo su dependencia a la Subsección de Extranjería y Pasaportes de Defensa Social, señalando que se seguirá un procedimiento sumarísimo a la persona extranjera, en caso de que incurra en las causales de expulsión.<sup>28</sup>

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 08-11-1940, se establece la formación del Ministerio de Gobierno, Justicia e Inmigración, como uno de los ministerios que atenderá los negocios de la Administración Pública.<sup>29</sup> Asimismo, se observa que existió una Dirección General de Inmigración y Coordinación, puesto que se indica que través del Decreto Ley N° 2950 de 30 de enero de 1952 se establecieron sus atribuciones; denotando con ello que, esta repartición se encontraba dentro del Ministerio de Gobierno, Justicia e Inmigración, a objeto de atender los asuntos migratorios.<sup>30</sup>

Es así que, mediante Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, recién se establece en el país un Régimen Legal de Migración bajo la Subsecretaría de Migración, tomando como base a la Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993, la cual establece la organización de los ministerios del Poder ejecutivo, bajo el cual se determina el orden jerárquico superior de las autoridades de cada ministerio (Ministro de Estado, Secretario Nacional y Subsecretario).<sup>31</sup> En ese contexto, de acuerdo al Decreto Supremo N° 23660 de 12 de octubre de 1993, se establece

---

<sup>28</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (28 de enero de 1937). *Decreto Supremo N° 28-01-1937*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/extranjeros/page:5>

<sup>29</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (08 de noviembre de 1940). *Decreto Supremo N° 08-11-1940*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/page:2172>

<sup>30</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (30 de enero de 1952). *Decreto Ley N° 2950*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/page:1875>

<sup>31</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (17 de septiembre de 1993). *Ley N° 1493*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201493>

que el Ministerio de Gobierno está conformado por dos Secretarías Nacionales (Secretaría Nacional de Régimen Interior y Policía y Secretaría Nacional de Defensa Social) y cinco Subsecretarías (Subsecretaría de Política Interior, Subsecretaría de Migración, Subsecretaría de Régimen Penitenciario, Subsecretaría de Sustancias Controladas y Subsecretaría de Prevención Social); en ese entendido, a través de la Subsecretaría de Migración, se encontraba regulado el ámbito migratorio.<sup>32</sup>

Los subsecretarios, tal como como se indica en la Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993, ejercen en áreas técnicas específicas, las funciones administrativas y operativas asignadas; y que los ministros, tienen como atribución el de resolver en última instancia las cuestiones administrativas que se deduzcan de los actos propios de su competencia; entendiéndose que, en el caso de la Subsecretaría de Migración, los recursos jerárquicos serán resueltos por el Ministerio de Gobierno.<sup>33</sup>

En tal sentido, el Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, además de establecer el Régimen legal de Migración, instituye la estructura orgánica de la Subsecretaría de Migración y sus funciones, denotando que todos los asuntos relacionados con esta materia y las reparticiones encargadas de su planificación regulación y control, estarán sujetos a la autoridad y dependencias del Ministerio de Gobierno.<sup>34</sup>

Definiendo que, la Subsecretaría de Migración se constituye en el organismo operativo encargado de la administración y regulación de todos los asuntos relacionados con migración, señalando que entre sus funciones está la de conocer y resolver las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones o disposiciones de las Direcciones Nacionales o Administraciones Departamentales, sobre expulsiones o permanencias.<sup>35</sup>

En esa línea, establece que la Dirección Nacional Jurídica, repartición que se encuentra dentro de la estructura de la Subsecretaría de Migración, tendrá a su cargo informar sobre aspectos jurídicos legales, como en las apelaciones que se interpongan contra las Resoluciones

---

<sup>32</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de octubre de 1993). *Decreto Supremo N° 23660*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2023660>

<sup>33</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (17 de septiembre de 1993). *Ley N° 1493*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201493>

<sup>34</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (29 de noviembre de 1996). *Decreto Supremo N° 24423*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2024423>

<sup>35</sup> *Ibíd.*

de expulsión dictadas por la Dirección Nacional de Inspectoría y de Arraigos, debiendo pasarla a Resolución del Subsecretario de Migración.<sup>36</sup>

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 25150 de 4 de septiembre de 1998, cambia la estructura de la autoridad migratoria, toda vez que dicha normativa establece la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Migración, el cual se define como un órgano de derecho público, desconcentrado del Ministerio de Gobierno, con estructura propia y competencia de ámbito nacional, con dependencia directa del Ministro de Gobierno y dependencia funcional del Viceministerio de Régimen Interior y Policía.<sup>37</sup> Dicha disposición normativa se encuentra bajo el marco de la Ley N° 1788 de 16 de septiembre de 1997 y del Decreto Supremo N° 24855 de 22 de septiembre de 1997, normativa que organiza el Poder Ejecutivo, estableciendo la estructura jerárquica de los ministerios, a través de una estructura central donde se encuentra el Ministro, Viceministro, Director General y los Servicios Nacionales, dentro de este último se encuentra el Director del Servicio Nacional (Dirección) y el Director Distrital (Operativo).<sup>38</sup>

Dicho esto, los Servicios Nacionales son entendidos como estructuras operativas de los Ministerios, encargados de administrar regímenes específicos, con atribuciones, competencia y estructura de alcance nacional; entre los que se encuentra el Servicio Nacional de Migración. Estos servicios están conformados por un Director de Servicio Nacional, el cual tendrá jerarquía de Director General de Ministerio y dependerá funcionalmente del Viceministerio de su área o directamente del Ministerio en casos en que expresamente este señalado.<sup>39</sup>

Asimismo, se evidencia que los Servicios Nacionales tienen carácter desconcentrado en los departamentos que corresponda, es por este motivo que, los mismos pueden desconcentrarse en direcciones distritales, cuyos titulares tendrán la responsabilidad de administrar el servicio, en el ámbito distrital de su competencia, bajo las normas emitidas por la Dirección del Servicio Nacional.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (29 de noviembre de 1996). *Decreto Supremo N° 24423*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2024423>

<sup>37</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (04 de septiembre de 1998). *Decreto Supremo N° 25150*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2025150>

<sup>38</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (16 de septiembre de 1997). *Ley N° 1788*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201788>

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> *Ibíd.*

Entre las atribuciones de los Ministros, la Ley 1788 de 16 de septiembre de 1997, establece que resuelve en última instancia todo asunto administrativo que corresponda a los actos del ministerio. Estableciendo que el Ministerio de Gobierno, se encuentra conformado por tres Viceministerios (Viceministerio de Régimen Interior y Policía, Viceministerio de Defensa Social y Viceministerio de Prevención y Rehabilitación), ocho Direcciones (Director General de Régimen Interior, Director General de Régimen Penitenciario, Director General de Recaudaciones, Director General de Sustancias Controladas, Director General de Comercialización de la Coca, Director General de Bienes Incautados, Director General de Prevención y Director General de Rehabilitación) y el Servicio Nacional de Migración, el cual dependerá funcionalmente del Viceministerio de Régimen Interior y Policía.<sup>41</sup>

El Servicio Nacional de Migración, de acuerdo a sus atribuciones, debe conocer y resolver las solicitudes y recursos que se interpongan contra las resoluciones o disposiciones de los regímenes o asuntos que administra; contando en su estructura con Direcciones Distritales en las capitales de Departamento, para que realicen funciones operativas de dicho servicio.<sup>42</sup>

La normativa precedentemente mencionada, estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y su Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, actual normativa de la autoridad migratoria, habiéndose convertido de Servicio Nacional de Migración a Dirección General de Migración, puesto que en virtud al Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, la naturaleza de las reparticiones que dependen del Ministerio de Gobierno, pasan a ser direcciones. La autoridad migratoria continúa ostentando una naturaleza desconcentrada, fungiendo como ente jerárquico el Ministerio de Gobierno, puesto que debe resolver en última instancia (etapa jerárquica) los asuntos que sean de su competencia.<sup>43</sup>

Ante el cambio del régimen legal, se observa que las direcciones distritales que dependen de la Dirección General de Migración, pasan a convertirse en Administraciones Departamentales<sup>44</sup>, las cuales en cuanto a materia impugnativa se refiere, no efectúan la resolución de los recursos de revocatoria, puesto que de acuerdo al Manual de Procedimientos de la autoridad migratoria, se limita su responsabilidad a la emisión de Autos Iniciales de

---

<sup>41</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (16 de septiembre de 1997). *Ley N° 1788*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201788>

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>44</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

Sanciones<sup>45</sup>, para posteriormente remitir el caso a la Dirección General de Migración, a fin de continuar con su prosecución; es decir que, a nivel nacional la Dirección General de Migración resuelve los recursos de revocatoria, en mérito a la facultad que le otorga la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013. En tal sentido, se mantiene la resolución de los recursos jerárquicos a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno, puesto que entre sus funciones está la de proyectar resoluciones de competencia de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Ministerio de Gobierno, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Organización y Funciones (MOF), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 020/2021 de 2 de febrero de 2021.<sup>46</sup>

En ese contexto, observando la evolución de la autoridad migratoria en Bolivia, se observa que la etapa impugnativa recién fue considerada en el Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, puesto que anterior a ello, el ámbito migratorio fue desarrollado de manera disgregada en diferentes decretos supremos y decreto ley. Es decir que, hasta la gestión 2013 recién el ámbito migratorio fue regulado a través de una ley (Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013), en la cual se desarrollaron los procedimientos administrativos para el cobro de multas de las personas jurídicas y de salida obligatoria de personas extranjeras, estableciendo la etapa impugnativa con sus plazos correspondientes.

Bajo ese entendimiento, si bien con el anterior régimen migratorio, las personas jurídicas y naturales presentaban sus correspondientes recursos dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios que se les iniciaban, se observa que eran resueltos bajo el parámetro del procedimiento administrativo general normado bajo la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, situación que cambió parcialmente con la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013, en lo que se refiere a los plazos y secuencia procedimental a seguirse respecto a su trámite; sin embargo, supletoriamente se aplica la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, considerando lo escueta de su normatividad respecto a la etapa de impugnación migratoria.<sup>47</sup>

En lo que a la imposición de multas se refiere, a través de la Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018 se incrementaron las tasas de las multas impuestas que

---

<sup>45</sup> Dirección General de Migración. (2015). *Manual de Procedimientos DIGEMIG/AL-002-ASP-951 Versión N° 2: Aplicación de Sanciones Pecuniarias a Personas Naturales y Jurídicas.*

<sup>46</sup> Ministerio de Gobierno. (2021). *Manual de Organización y Funciones (MOF).*

<https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf>

<sup>47</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370.* Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

tenían una regulación anterior bajo la Resolución Ministerial N° 287/2015 de 11 de septiembre de 2015<sup>48</sup>; por tal motivo, considerando que las personas jurídicas que tienen relación con el movimiento migratorio se ven afectados en su patrimonio, da lugar a que las mismas impugnen las decisiones asumidas por la autoridad migratoria, siendo necesario que se apliquen las garantías correspondientes, como el debido proceso que dentro del mismo considera a muchos otros derechos con los que cuenta el administrado. Asimismo, en cuanto a las personas extranjeras, las mismas se ven afectadas por la Resoluciones de Salidas Obligatorias, considerando que los plazos en su ejecución son cortos al estar supeditado a un procedimiento sumario, ya que en mérito a los plazos impuestos por la normativa migratoria, en menos de dos semanas quedaría resuelta la expulsión de la persona extranjera. Siendo por tanto, imperativo que las autoridades que resuelvan los recursos cumplan con la garantía del debido proceso a momento de tramitarlos, puesto que se debe considerar la normativa que a nivel internacional se maneja respecto a los derechos humanos de los migrantes, más aun cuando Bolivia es un Estado parte de la Convención Americana; y que, la casuística no tiene una resolución homogénea. Dotando de esta manera, a esta rama del derecho una especialidad que debe ser ostentada por el ente jerárquico, al constituirse en la última instancia dentro de sede administrativa.

Por lo expuesto, se establece que la problemática radica en la resolución de los recursos jerárquicos que emanan de los procedimientos administrativos sancionatorios, por la regularidad con la que se presentan ante la Dirección General de Migración y siendo que el Ministerio de Gobierno, resuelve recursos jerárquicos de diferente índole, al aglutinar en su estructura a diferentes Viceministerios y Direcciones Generales; se observa que, al contar con una Dirección General de Asuntos Jurídicos que resuelve todos estos recursos, la misma carecería de la especialidad en materia migratoria a efectos de resolver sus recursos, debiendo considerarse, que los plazos de trámite en etapa de impugnación son cortos.

De igual manera, la etapa del contencioso administrativo que es la etapa que correspondería una vez finalizada la sede administrativa, no tiene una aplicación por parte de las personas naturales y jurídicas, puesto que si bien existe una regulación en cuanto su procedimiento, en los hechos no hay un criterio uniforme para su trámite, existiendo un desconocimiento en cuanto a su aplicación por parte de administrados y profesionales abogados; por esta razón esta vía, que es bien aprovechada en otros países por parte de las personas

---

<sup>48</sup> Ministerio de Gobierno. Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

migrantes y existe un control jurisdiccional respecto a las decisiones de la autoridad migratoria, no se constituye en un instrumento efectivo en nuestro país, por tal motivo es menester que se cuente con una autoridad jerárquica que resuelva efectivamente estos recursos.

## 2.2 POSTURA FILOSOFICA

Considerando que los procedimientos administrativos sancionatorios migratorios, tienen una línea doctrinaria respecto al Derecho Administrativo Sancionador, la resolución de los mismos está impregnada bajo los principios que inspiran a esta rama del derecho, que son de rango constitucional, al ser parte del poder punitivo (Ius Puniendi) que ostenta el Estado (San Miguel, 2005)<sup>49</sup>; de igual manera, al afectar altamente la medida de expulsión a los derechos humanos de los migrantes.

En ese contexto, el régimen de los derechos y de las libertades reconocidos a los extranjeros no es uniforme, en el sentido de que existen principios comunes para todas las personas migrantes, como aquellos que definen los derechos inherentes a las personas humanas o como los que se refieren al principio de igualdad. (Rubio, 1998)<sup>50</sup>

Por tal motivo, la presente investigación, adoptará una postura filosófica iusnaturalista, puesto que los principios que rigen al Derecho Administrativo Sancionador, son la base para efectuar la resolución de los procedimientos administrativos sancionatorios, poniendo en énfasis al debido proceso, considerando que de la gama de principios (Tipicidad, Legalidad, Culpabilidad, Proporcionalidad, Retroactividad de norma favorable, Inocencia, Non bis in ídem, In dubio pro reo, Non reformatio in pejus, Debido Proceso, Prescripción, Seguridad Jurídica y Límites a la discrecionalidad) que se aplican en el Derecho Administrativo Sancionador, la aplicación del debido proceso, es el que se observa en la etapa jerárquica de asuntos en materia de sanciones migratorias; bajo el entendido, de que el debido procedimiento sancionador debe ser más garantista, ya que la persona que está sometida a un procedimiento administrativo con la posible consecuencia de una sanción, necesita mayores garantías para defenderse frente al Estado. (González, 2018)<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>50</sup> Rubio, F. (1998). *Ciudadanía y Extranjería: Derecho Nacional y Derecho Comparado*. Estudios.

<sup>51</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

Asimismo, respecto a las sanciones en el ámbito migratorio, es menester referir que en el ámbito internacional, a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos - SIDH, conformado por la Comisión o CIDH y Corte o Corte IDH, se establece que el debido proceso abarca aquellas condiciones que deben reunirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos están bajo consideración judicial, especificando su vigencia dentro de los procedimientos administrativos, especialmente en aquellos con carácter sancionatorio y particularmente con respecto a personas migrantes. (García, 2020)<sup>52</sup>

En ese contexto, dada la importancia de los principios, estos son entendidos como un criterio fundamental en sí mismo, que marca el sentido de justicia de las normas jurídicas. Es decir que, son conceptos o normas fundamentales y abstractas, hayan sido o no objeto de una formulación concreta; en esa línea, Gordillo afirma que: “Los valores o principios jurídicos son más importantes que las normas; que estas no pueden contradecir a los principios, en la solución del caso, aquéllas” (Citado en López, 2005, p.175)<sup>53</sup> En su análisis, López afirma que:

Se han enunciado como principales características de los principios, su principalidad y su dinamismo potencial. Por la primera se entiende la preeminencia de los principios sobre las normas; y por la segunda, en el sentido de que, dichos principios, son gestores de las soluciones que van demandando un derecho en formación. (2005, p.176)<sup>54</sup>

Sin embargo, refiere que con el pasar del tiempo si bien han aumentado bastante los principios, las normas lo han hecho de manera exponencial, sobre todo de carácter administrativo, observándose que estas contradicen a veces los principios rectores del orden jurídico. (López, 2005)<sup>55</sup> Continuando con esta reflexión, Gordillo señala:

Una de las mayores dificultades de la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo, [...], es partir de las normas y principios supranacionales y constitucionales y luego ir subsumiendo en ellas las normas de rango legislativo y reglamentario con decreciente valor normativo. El no jurista tiende a invertir el orden de jerarquía normativa y dar mayor importancia al más mínimo reglamento, aunque contravenga los principios generales del

---

<sup>52</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 122.

<sup>53</sup> López, M. (2005). *Los Principios del Procedimiento Administrativo*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

derecho, normas y principios legales, constitucionales y supranacionales... (Citado en López, 2005, p.177)<sup>56</sup>

Situación está, que es una realidad en el ámbito migratorio boliviano, puesto que la aplicación de su normativa tiene un carácter positivista, no haciendo alusión en su razonamiento a principios ni a normativa internacional respecto a derechos humanos.

Por su parte, Muñoz reconoce que: "... la idea de naturaleza humana está basada en la razón y la razonabilidad del hombre como principio de igualdad en su esencia" (2019, p.158)<sup>57</sup>; en el entendido de que todos los hombres son racionales y le permite reconocer derechos naturales, propios y comunes a toda la humanidad, las cuales están por encima de las normas creadas por los hombres y anteceden a la ley positiva; ya que, se trata de principios eternos, inmutables, de connotación universal y verdaderos, al ser dados por la naturaleza. (Muñoz, 2019)<sup>58</sup>

Al ser estos derechos universales, intemporales, eternos e inmutables; no son susceptibles de renuncia, siendo inalienables, pero inexigibles coactivamente (Muñoz, 2019)<sup>59</sup>; "Precisamente por esta incoercibilidad, es importante que se positivicen y se incorporen en las normas del derecho positivo o jurídicas, con el propósito de organizar, facilitar, mejorar y garantizar la coexistencia de los hombres en su entorno social." (Muñoz, 2019, p.166)<sup>60</sup>. En este punto, el debido proceso y el principio de igualdad se encuentran establecidos en la Constitución Política del Estado; igualmente, los derechos humanos se encuentran incluidos en dicha norma suprema y en la normativa migratoria.

## 2.3 DOCTRINA SOBRE EL TEMA DE LA TESIS

### 2.4 2.3.1 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Estado cuenta con el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho de Policía para sancionar las infracciones administrativas y las contravenciones o faltas de policía que solo afectan cuestiones accidentales dentro del Estado y no constituyen delitos. A través del Derecho Administrativo Sancionador, la Administración Pública ejerce la potestad sancionadora, la cual le

---

<sup>56</sup> López, M. (2005). *Los Principios del Procedimiento Administrativo*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

<sup>57</sup> Muñoz, L. y Niño, F. (2019). El iusnaturalismo en el derecho colombiano. *Revista Prolegómenos*, 22 (44), 158.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Muñoz, L. y Niño, F. (2019). El iusnaturalismo en el derecho colombiano. *Revista Prolegómenos*, 22 (44), 166.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

permite imponer sanciones correctivas a los administrados cuando estos realizan actos contrarios al ordenamiento jurídico-administrativo y a sus funcionarios cuando comenten infracciones en el ejercicio de sus funciones (San Miguel, 2005).<sup>61</sup> Bajo ese contexto, San Miguel define a dicha rama del derecho de la siguiente manera:

El Derecho Administrativo Sancionador es una rama jurídica que regula el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativa, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de actividad pública (2005, p.28).<sup>62</sup>

En ese entendido, San Miguel considera que "... el ius puniendi estatal es uno solo y se desdobra en dos manifestaciones: la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial. Para ambos rigen los principios generales de rango constitucional..." (2005, p.57), ya que en ellas encontramos garantías nominadas e innominadas que evidencian la jerarquía constitucional de los principios que sostienen a este Poder Punitivo del Estado (San Miguel, 2005).<sup>63</sup>

Considerando la alusión que se realiza respecto a la aplicación de los principios constitucionales cuando se hace referencia al Derecho Administrativo Sancionador, González (2018) refiere que el ejercicio de la potestad sancionatoria, debe conformarse a un debido procedimiento administrativo sancionador, puesto que este proviene del debido procedimiento administrativo pero se diferencian, puesto que el primero se acerca más al derecho penal.; debiendo por tanto, el debido procedimiento sancionador ser más garantista.<sup>64</sup>

En este contexto, es menester desarrollar los principios que rigen al Derecho Administrativo Sancionador:

- Principio de Tipicidad.- La tipicidad es entendida como la necesidad de que una conducta punible haya sido debidamente descrita por una norma legal, siendo este un principio imperativo del Derecho Administrativo Sancionador, puesto que opera de manera

---

<sup>61</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

conjunta con el principio de legalidad. En ese entendido, no solo debe considerarse como necesaria la descripción de un hecho definido como infracción o contravención, sino que además debe establecerse claramente en la norma, la sanción que se aplicará a cada tipo de infracción, considerando que dentro del Derecho Administrativo los reglamentos incorporan infracciones y sanciones en diversas materias de la Administración Pública (San Miguel, 2005).<sup>65</sup>

En este punto, es importante señalar que bajo lo estipulado en el artículo 73 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, se da cumplimiento a dicho principio, cuando establece que las sanciones administrativas pueden ser establecidas en la Ley y disposiciones reglamentarias.<sup>66</sup>

- Principio de Legalidad.- A través de este principio, se observa la obligatoriedad de que exista una norma previa que tipifique la infracción o conducta que se pretenda sancionar. Esta norma previa debe establecer la sanción aplicable; en tal sentido, es menester contar con dichos requisitos, puesto que sin ellos no será posible calificar una conducta como contravención y menos aplicar una sanción (San Miguel, 2005).<sup>67</sup>
- Principio de Culpabilidad.- La Administración Pública además de demostrar la existencia objetiva del incumplimiento de una norma de Derecho Administrativo, debe demostrar que el mismo se haya debido a un acto intencional (dolo o negligencia) del sujeto que se pretende sancionar (San Miguel, 2005).<sup>68</sup>
- Principio de Proporcionalidad.- San Miguel denomina a este principio como exceso de punición indicando que: "... este principio invoca que la sanción administrativa tiene que respetar una base de razonabilidad al valorar la conducta del sujeto a ser sancionado y la realización del bien jurídico protegido" (2005, p.67).<sup>69</sup>
- Principio de Retroactividad de norma favorable.- Como regla general, la ley aplicable para el procesamiento de un ilícito administrativo, debe ser la que se encuentre vigente en el momento en se produjo el hecho. Sin embargo, existe una excepción, puesto que si se produce un cambio legislativo otorgando a la nueva ley más benignidad para el administrado, entonces es la ley más favorable la que se aplica al hecho que se está

---

<sup>65</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>66</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (23 de abril de 2002). *Ley N° 2341*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%202341>

<sup>67</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

procesando, aun cuando no hubiera estado en vigencia a momento de configurarse el ilícito (San Miguel, 2005).<sup>70</sup>

- Presunción de inocencia.- La Administración Pública tiene la carga de la prueba para probar una conducta que se considera infracción y se pretende sancionar (San Miguel, 2005).<sup>71</sup>
- Principio de non bis in ídem.- Ninguna persona puede ser procesada ni condenada dos veces por un mismo hecho. Este principio se constituye en una garantía constitucional que aunque innominada, de manera implícita forma parte de la garantía esencial de los derechos fundamentales de las personas (San Miguel, 2005).<sup>72</sup>

Asimismo, bajo la Sentencia Constitucional N° 0551/2007-R de 3 de julio de 2007, se evidencia que este principio no es aplicable exclusivamente al ámbito penal, sino que también es aplicable al ámbito administrativo, cuando se le impone a un mismo sujeto una doble sanción administrativa. (López y Valda, 2021)<sup>73</sup>

- In dubio pro reo.- Si la prueba es insuficiente no se podrá sancionar al acusado. En tal sentido, bajo este principio, si la Administración Pública no cuenta con prueba fehaciente, no puede imponer sanción alguna (San Miguel, 2005).<sup>74</sup>
- Non reformatio in pejus.- De acuerdo a lo expuesto por San miguel (2005), este principio es aplicado en etapa recursiva, puesto que la decisión de la administración no debe agravar en su posición inicial, debiendo ser congruente evitando una pronunciación extra petita. Sin embargo, el mismo no aparece explícitamente en nuestra legislación.<sup>75</sup>
- El debido proceso.- La previa formulación de cargos, el uso de los medios probatorios y la facultad de utilizar los medios de impugnación contra un acto administrativo sancionador, sustentan el debido procedimiento administrativo sancionador. Otra garantía en el debido proceso, es que el acto administrativo sancionador debe ser debidamente fundamentado y expresado lógicamente; y además, debe respetarse los plazos máximos, previstos en la norma para la emisión del acto (San Miguel, 2005).<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> López, Y. y Valda, F. (2021). *Lecciones de Derecho Administrativo y su Procedimiento*. Rayo del Sur.

<sup>74</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

En cuanto a la debida fundamentación, es importante señalar lo manifestado por la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la Sentencia Constitucional N° 0187/2018-S4 de 14 de mayo de 2018:

La debida fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales y administrativas como parte del debido proceso, fue motivo de amplio desarrollo jurisprudencial, señalando que: “La garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió...”<sup>77</sup>

Asimismo, dicho fallo constitucional establece que:

De los razonamientos expuestos, se puede establecer de manera inequívoca que la fundamentación y motivación de una resolución que resuelve cualquier conflicto jurídico o administrativo, no necesariamente implica que su exposición deba ser ampulosa o abundante donde se tenga consideraciones, citas legales y argumentos reiterativos, pues al contrario, una debida motivación conlleva a que la resolución sea concisa, clara e integre todos los puntos demandados, donde la autoridad jurisdiccional o en su caso administrativa, exponga de forma clara cuáles las razones determinativas que justifican su decisión, exponiendo los hechos, adecuados o subsumidos a la fundamentación legal y citando para ello las normas

---

<sup>77</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Cuarta Especializada. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0187/2018-S4 de 14 de mayo de 2018.

<https://tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/pdf/apec/gaceta2018/docs/TOMO%20IV.pdf>

que sustentan la parte dispositiva de la misma; en suma, lo que se espera de un fallo es que las partes, motivo del proceso –judicial o administrativo–, sepan cuáles los aspectos que llevaron al tribunal o autoridad a asumir determinada decisión.<sup>78</sup>

Denotando con este razonamiento jurisprudencial, que la debida fundamentación y motivación como parte del debido proceso, no solo se circunscribe a un proceso judicial, sino que por el contrario es exigible esta garantía en la vía administrativa. Por lo que, la Administración Pública deberá cumplir con la misma a momento de emitir sus resoluciones.

Considerando la amplitud del debido proceso, González (2018) desarrolla el mismo a partir de tres categorías: como principio, cuando se entiende como aquel que ordena todos los procesos y procedimientos legales, como derecho cuando se entiende como lo inherente a toda persona que es sometida a un juicio y como garantía cuando es el medio que asegura el resguardo de los derechos.<sup>79</sup>

En este punto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, establece las condiciones que el debido proceso debe tener, para que los migrantes se defiendan en los procedimientos sancionatorios. En tal sentido, en referencia al procedimiento administrativo sancionatorio, señala que el esquema argumentativo del debido proceso afirma sus garantías a través de tres capas: 1.El debido proceso debe ser garantizado a todas las personas sin diferenciación por estatus legal, 2. Las personas migrantes han sido reconocidas como un grupo con particular vulnerabilidad y 3.Son mayores las obligaciones que se pueden exigir en función de ella. Es así que, las garantías del debido proceso deben cubrir en las distintas instancias del control migratorio, determinando tres momentos dentro del control migratorio: 1. El ingreso y rechazo en frontera, 2. La residencia, circulación y detención y 3. La expulsión (García, 2019).<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Cuarta Especializada. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0187/2018-S4 de 14 de mayo de 2018.

<https://tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/pdf/apec/gaceta2018/docs/TOMO%20IV.pdf>

<sup>79</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

<sup>80</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 122.

Considerando que en la presente investigación, toma relevancia el segundo y tercer momento, se desarrolla lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH refiere al segundo momento, cuando establece que la garantía de la intervención judicial la cual se encuentra dentro del debido proceso en esta etapa, es un tópico que se integra a distintos tipos de intervención, puesto que es el órgano ante el cual se lleva a la persona detenida, el cual debe ser un adjudicador competente, independiente e imparcial, ya que en definitiva tramita los recursos. Aclarando que, esta competencia no puede delegarse en funcionarios administrativos no especializados, ya que el funcionario autorizado a ejercer funciones jurisdiccionales debe cumplir con las características de imparcialidad e independencia; incluyendo en este sentido, a los funcionarios administrativos. Aunque reconoce que hay excepciones, puesto que en ocasiones otro funcionario autorizado, puede suplir alguna función (García, 2019).<sup>81</sup>

De igual manera, en esa línea señala que los procedimientos sumarios de deportación resultan contrarios a la garantía del debido proceso, puesto que el plazo para la ejecución de medidas debe ser razonable, para que las personas puedan preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes; sin embargo el plazo de ejecución de la decisión gubernamental resulta irrazonablemente breve (García, 2019).<sup>82</sup>

En cuanto al tercer momento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH hace referencia a la garantía que debe acompañar a este acto de exclusión, la cual está referida a la revisión judicial, afirmando que esta garantía incluye el derecho de recurrir la decisión de expulsión, afirmando que la expulsión solo podrá efectuarse tras decisión fundamentada conforme a la ley, una vez agotadas las vías recursivas y mediante notificación debida (García, 2019).<sup>83</sup>

Finalmente, ahondado en cuanto a la autoridad que interviene en el procedimiento migratorio, García refiere que:

Justamente, los estándares sistematizados ponen de relieve la importancia de la intervención judicial en todas sus variantes y es de esperar que pronto la

---

<sup>81</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 131-136.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 138-140.

posibilidad de que intervenga en algunos casos “otra autoridad” se vuelva inoperante.... En algunos casos como el argentino, el poder judicial tiene mandatos específicos en control migratorio y siendo así, no puede ser suplido por otra autoridad (2019, p. 141).<sup>84</sup>

Observándose con ello, que en materia migratoria las autoridades que se involucran en la prosecución y decisión dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios migratorios, deben ser especializados en el área, puesto que si bien en la realidad de otros países como es el caso de Argentina, cuentan con un desarrollo normativa a nivel del Órgano Judicial tal y como se señala precedentemente, en Bolivia, dada la realidad respecto al Proceso Contencioso Administrativo, puesto que el desarrollo del mismo es de índole enunciativo, más en la práctica se desconoce el trámite del mismo por la mayoría de profesionales abogados, existiendo confusión con la tramitación del Proceso Contencioso; se puede señalar desde nuestra realidad, que la instancia de recurso jerárquico tendría que ostentar los extremos señalados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH.

- Prescripción.- De acuerdo a San Miguel: “Debe asumirse como imperativo que debe existir un plazo para hacer valer una acción sancionadora, caso contrario prescribirá” (2005, p. 77).<sup>85</sup>

Continuando con la exposición de principios, es importante señalar que a través de la jurisprudencia se han establecido principios a efectos de que sean aplicados en el procedimiento administrativo general, los mismos que también son aplicados dentro del procedimiento del Derecho Administrativo Sancionador:

- Seguridad jurídica.- A través de la Sentencia Constitucional N° 086/2010-R de 4 de mayo de 2010 el Tribunal Constitucional establece que esta garantía: “Representa la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes puedan causarles perjuicio” (Citada en López y Valda, 2021, p. 142).<sup>86</sup>
- Principio de los límites a la discrecionalidad.- A través de la Sentencia Constitucional N° 0249/2012 de 29 de mayo de 2012, se establece que la discrecionalidad opera cuando el

---

<sup>84</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 141.

<sup>85</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>86</sup> López, Y. y Valda, F. (2021). *Lecciones de Derecho Administrativo y su Procedimiento*. Rayo del Sur.

ordenamiento jurídico le otorga al funcionario un abanico de posibilidades, pudiendo optar por la que estime más justa, apreciando la oportunidad o conveniencia del acto según los intereses públicos. La misma tiene límites, puesto que se debe adecuar a los fines de la norma y el acto debe ser proporcional a los hechos o causa que los originó (Citada en López y Valda, 2021).<sup>87</sup>

Ante tal importancia de los principios dentro del Derecho Administrativo Sancionador, cabe afirmar que la violación de los mismos es mucho más grave que transgredir una norma, puesto que al incumplir un principio, esto se constituye en una ofensa no solo a un mandamiento obligatorio sino a todo un sistema, derribando a toda la estructura que lo utiliza como base (Bandeira, 2006)<sup>88</sup>; por su parte, Gordillo señala que, si bien los principios de Derecho Público contenidos en la Constitución son normas jurídicas, no es menos cierto que, mientras la norma es un marco dentro del cual existe una cierta libertad, el principio tiene una sustancia integral, bajo el entendido, de que el principio establece una dirección estimativa, un sentido axiológico, de valoración, de espíritu (Citado en Bandeira, 2006, p. 812).<sup>89</sup>

En esa misma línea, González señala: “Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades jurídicas” (2018 p.16).<sup>90</sup>

Por su parte, Castro y Milkes en lo que se refiere a la potestad sancionatoria y sus principios refieren:

En cuanto a esta potestad sancionatoria, la misma se ha definido como “la capacidad de imponer castigos o sanciones correctivas para el logro del interés general, constituyéndose como un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas”. Así dicha disposición, está dotada de un conjunto de principios de imperativa observancia, puesto que al materializar el ejercicio del ius puniendi estatal, la garantía y protección de libertades individuales de toda persona debe ser un objetivo claro y eficaz. No obstante, el procedimiento

---

<sup>87</sup> Ibídem.

<sup>88</sup> Bandeira, C. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A. de C.V.

<sup>89</sup> Ibídem.

<sup>90</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

administrativo sancionatorio que se adelanta en materia migratoria no ostenta todas aquellas características que -en principio- deberían predicarse de las actuaciones que adelantan los agentes de la Administración Pública... (2018, p.5)<sup>91</sup>

En tal sentido, las autoras consideran que la potestad sancionatoria de la Administración en materia migratoria y su correspondiente procedimiento, desconoce principios esenciales que llevan a desmaterializar el deber ser de un procedimiento administrativo sancionatorio, además de la efectiva protección de cada una de las garantías sin importar la nacionalidad. (Castro y Milkes, 2018)<sup>92</sup>

### 2.3.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

De acuerdo a García Oviedo, el procedimiento administrativo es definido como la serie de trámites y formalidades que debe cumplir la Administración Pública, a efectos de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, a fin de beneficiar a la Administración y de garantizar y defender los derechos de los particulares, es decir que por medio de esta secuencia de actos se asegure la mayor eficiencia en el derecho de los administrados. (Citado en Rizo.1991.p.p.120-121)<sup>93</sup>

Estas formalidades que deben cumplirse dentro del procedimiento administrativo, no se consideran solamente como procedimientos formales que la Administración Pública podría cumplir o no; sino que deben entenderse como garantías que se otorgan a las administrados a efectos de contrarrestar los poderes exorbitantes de la Administración Pública y asimismo, como indica Alibert: "... brinda seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas, mal estudiadas y vejatorias" (Citado en Rizo.1991.p.121).<sup>94</sup>

En este contexto, de acuerdo a Arratia (2012) el procedimiento administrativo goza de dos características, la primera es que se constituye en una garantía administrativa, puesto que a través de este se efectivizará el derecho de petición y la segunda es que se configura en una garantía jurídica, toda vez que se debe tutelar los derechos de los administrados, en el entendido de que las decisiones de la Administración Pública pueden causar perjuicio. <sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Castro, A. y Milkes, I. (2018). *Potestad Sancionatoria y Política Migratoria Colombiana*.

[https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD\\_SANCIONATORIA\\_Y\\_POLITICA\\_MIGRATORIA\\_COLOMBIANA](https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD_SANCIONATORIA_Y_POLITICA_MIGRATORIA_COLOMBIANA)

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Rizo, A. (1991). *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Universitaria de la UNAN.

<sup>94</sup> Rizo, A. (1991). *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Universitaria de la UNAN.

<sup>95</sup> Arratia, R. (2012). *Derecho Administrativo*. <https://es.scribd.com/document/143416521/Arratia-Der-Adm>

Es así que, el procedimiento administrativo general debe ser entendido a partir de las premisas garantistas y protectivas de los derechos del administrado, siendo que del mismo se desprenden procedimientos especiales, entre los que se encuentra el procedimiento administrativo sancionador, que a decir de San Miguel (2005) es definido como un mecanismo que permite al órgano sancionador comprobar que se ha cometido una infracción administrativa, garantizando al presunto infractor su derecho a la defensa; asimismo establece que el derecho a la defensa es un derecho constitucional y que por tal motivo, es menester contar con un procedimiento sancionador que garantice el debido proceso.<sup>96</sup>

El procedimiento sancionador, si bien tiene establecidos principios propios a su naturaleza a través de los artículos 71 al 77 de la Ley N° 2341 de 22 de abril de 2002, igualmente se le aplica las disposiciones generales del procedimiento administrativo general y por ende los procedimientos de impugnación a través de la interposición de los recursos de revocatoria y jerárquico, toda vez que a partir de la imposición de una sanción administrativa, se afectan los derechos de los particulares, habilitándose por tanto la etapa de impugnación contra este acto definitivo.

Debe entenderse, que el principal presupuesto de hecho de la sanción administrativa es la infracción a la normativa administrativa, pudiendo ser sujetos activos tanto las personas naturales como las jurídicas, poniendo de manifiesto lo señalado por Lorenzo, cuando señala que los mismos son sujetos pasivos, puesto que cuentan con la capacidad de ser titulares de una obligación hacia la Administración Pública (Citada en San Miguel. 2005. p. 87)<sup>97</sup>. Asimismo, en cuanto a los presupuestos de derecho, estos se encuentran en las normas que otorgan competencia a un órgano para imponer sanciones administrativas (San Miguel, 2005).<sup>98</sup>

En ese contexto, Cordero (2012) sostiene que las sanciones administrativas deben ser entendidas como medios y no como fines, toda vez que estos medios están destinados a que el Estado resguarde determinados valores y principios, ya sea como derechos, bienes jurídicos o de una actuación que permita el bien común. Todo esto con la finalidad de guiar al legislador a partir de los derechos fundamentales, en lo que se refiere a la imposición de deberes previamente establecidos en la norma.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>99</sup> Cordero, E. (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 39. Subtítulo Conclusiones, párr. 55.

Asimismo, Lorenzo (Citada en San Miguel. 2005. p. 36), establece la definición de sanción administrativa, señalando que la misma es el evento dañoso (menoscabo) impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma.<sup>100</sup>

En ese entendido, se evidencia que la imposición de una determinada sanción administrativa afectan derechos de los administrados, considerando que esta puede ir desde la imposición de una multa, que a decir por Marienhoff (Citada en San Miguel p.50), es la pena típica de contravención que se impone para afectar el patrimonio de una persona<sup>101</sup>; hasta la expulsión del país en materia migratoria, la cual es considerada por Molina (2020) como una medida administrativa empleada dentro del contexto de las normas propiamente migratorias, toda vez que se parte de la premisa de que esta medida es un acto administrativo, es decir, una decisión formal que adopta un órgano de la Administración del Estado, en la que se contiene su voluntad. Asimismo, es realizada en ejercicio de la voluntad pública, debiendo cumplir por tanto con requisitos generales del derecho administrativo común y con exigencias específicas, teniendo su origen en diversos derechos consagrados en el texto constitucional, normas legales y tratados internacionales sobre derechos humanos.<sup>102</sup>

En esa línea, Molina (2020) estima que la naturaleza jurídica del acto administrativo de expulsión posee un carácter mixto, ya que dependiendo de sus causales la expulsión podrá ser estudiada como medida de restablecimiento de la legalidad (acto administrativo desfavorable pero no sancionador) o bien como sanción administrativa. Dicha distinción, aplicada a materia migratoria, encuentra su origen en la existencia de dos tipos de normas jurídicas que regulan la situación de un migrante: un estatus jurídico de entrada y un estatus jurídico de permanencia.<sup>103</sup>

En ese entendido, el autor (Molina, 2020, pp.295-296) señala que: "... la necesidad de estudiar los límites con que cuenta el Estado para disponer la expulsión de una persona resulta ser un asunto de primordial importancia, toda vez que dicha medida, [...], constituye una afectación a la libertad de circulación..."<sup>104</sup>. Asimismo, refiere que:

---

<sup>100</sup> San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 297.

<sup>103</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 298-299.

<sup>104</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 295-296.

Al mismo tiempo, tales límites, constitutivos de resguardo que el ordenamiento jurídico granjea a las personas, permiten evaluar la legalidad y legitimidad de la actuación estatal, transformándose en verdaderos criterios de control, que no solo encuentran su fuente en el derecho nacional, sino que, y de forma muy especial, en el derecho internacional de los derechos humanos (Molina, 2020, p. 296).<sup>105</sup>

En ese entendido, es importante que a fin de garantizar los derechos fundamentales, se lleve adelante un procedimiento administrativo sancionador cumpliendo con los principios de orden constitucional, como es el debido proceso, situación que fue ampliamente desarrollada en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2170/2013 de 21 de noviembre de 2013, cuando a partir del razonamiento expuesto en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0143/2012 de 14 de mayo de 2012, sostiene que el debido proceso al ser una garantía constitucional, es aplicable a los procesos administrativos, incluido el proceso administrativo sancionatorio, poniendo de manifiesto lo expresado por García Enterría, cuando afirma que la doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme, cuando señala que en esencia no es diferente al derecho penal general, puesto que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un aspecto formal, que es la autoridad que las impone.<sup>106</sup>

Por su parte, González (2018) afirma que en la legislación migratoria chilena al ser de naturaleza administrativa está sometida a la LBOAE (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) y a la LBPA (Ley que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado) y que estas leyes, sumadas a la CPR (Constitución Política de la República) y tratados internacionales, son las fuentes del debido procedimiento en materia administrativa tanto para el derecho administrativo común como el administrativo sancionador.<sup>107</sup>

Observándose con dicha enunciación, que en nuestra legislación el procedimiento administrativo sancionador en el ámbito migratorio, tiene su base normativa igualmente en

---

<sup>105</sup> Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 296.

<sup>106</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Plena. Sentencia Constitucional Plurinacional N°2170/2013 de 21 de noviembre de 2013. <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=10929>

<sup>107</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

normativa de índole constitucional, administrativa y en tratados internacionales en materia de derechos humanos de migrantes, debiendo cumplirse las mismas a fin de garantizar un debido proceso y los derechos de los mismos.

En ese entendido, se evidencia que un procedimiento migratorio que cumpla con estándares del debido procedimiento, es aquel que sea respetuoso con estas normas, aplicando, según el caso, más o menos estrictamente los principios. Sin embargo, el autor hace énfasis al referir que cuando un procedimiento migratorio se encuentra catalogado como parte del administrativo sancionador, los estándares cambiarían haciéndolo muchos más garantista y acercándolo al derecho penal; por tal razón, la Administración del Estado debe ser mucho más cuidadosa y estricta en la aplicación de sus normas (González, 2018).<sup>108</sup>

Por su parte, Castro y Milkes (2018) consideran que la aplicación de criterios en el procedimiento sancionatorio por las autoridades migratorias resulta de gran importancia, al ser un procedimiento administrativo sui generis, puesto que restringe el derecho fundamental a la libertad; por tal razón, establecen que los principales principios a aplicarse serían el principio de legalidad, el principio de proporcionalidad y el principio de culpabilidad.<sup>109</sup>

En ese orden de ideas, se entiende que la garantía derivada del principio de legalidad implica que la ley debe determinar los elementos esenciales de la conducta que se pretende sancionar y en ejercicio de la potestad reglamentaria, a través del decreto, se desarrolla y precisa las infracciones. En cuanto al principio de proporcionalidad y garantizar el mismo, la medida de expulsión de una persona debe exigir la individualización de las circunstancias que rodean, la situación concreta del futuro destinatario de la sanción administrativa y deben evaluarse las circunstancias personales de cada sujeto. De igual manera, la autoridad migratoria debe estudiar si la conducta se realizó de manera culposa o dolosa, a fin de graduar la sanción que pretende imponer, siendo ineludible la aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en asuntos migratorios, puesto que permite atenuar el impacto que tengan las sanciones, según el elemento subjetivo de la conducta del sujeto (Castro y Milkes, 2018).<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> Castro, A. y Milkes, I. (2018). *Potestad Sancionatoria y Política Migratoria Colombiana*.

[https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD\\_SANCIONATORIA\\_Y\\_POLITICA\\_MIGRATORIA\\_COLOMBIANA](https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD_SANCIONATORIA_Y_POLITICA_MIGRATORIA_COLOMBIANA)

<sup>110</sup> Castro, A. y Milkes, I. (2018). *Potestad Sancionatoria y Política Migratoria Colombiana*.

[https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD\\_SANCIONATORIA\\_Y\\_POLITICA\\_MIGRATORIA\\_COLOMBIANA](https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD_SANCIONATORIA_Y_POLITICA_MIGRATORIA_COLOMBIANA)

Es así que, dentro del derecho migratorio el debido procedimiento cobra gran importancia, por lo relevante de los derechos que están en juego, siendo que, es un área del derecho administrativo, en donde la libertad del individuo está siendo evaluada y, por tanto, los estándares que debe cumplir ese procedimiento deben ser los más altos (González, 2018).<sup>111</sup>

### 2.3.3 RECURSO JERARQUICO

El control administrativo tiene por finalidad la protección y la defensa de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los administrados; en ese entendido, por medio de la impugnación se busca resguardar la legalidad, constituyéndose en garantías para los derechos, revisando de esta manera el obrar de la administración con objeto de encauzarlo dentro del marco jurídico. Por tal motivo, la finalidad del recurso administrativo, es activar el control de legalidad de un acto emanado por la administración, a efectos de que la misma lo revise, pudiendo confirmar o revocar su decisión; en este entendido, la etapa recursiva se entiende como un deber jurídico por parte de la autoridad administrativa de revisar su propio acto y para restablecer el imperio de la legalidad transgredida por parte de la propia administración (López y Valda, 2021).<sup>112</sup>

En este entendido, dentro de la normativa administrativa se establecen como medios de impugnación a las resoluciones definitivas que emite la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones, los recursos administrativos de revocatoria y jerárquico, siendo este último resuelto por el superior jerárquico de la entidad.

En tal sentido, siendo que la presente investigación abordara la resolución de los recursos jerárquicos, se centrará en el tratamiento de este tipo de recurso; señalando el concepto de Marienhoff (nd.p.309), respecto al recurso de jerárquico: "... puede definirse como la reclamación que se promueve para que el superior jerárquico del autor del acto que se cuestiona, examinando este acto, lo modifique o lo extinga, siguiendo para ello el procedimiento expresamente establecido en las normas vigentes."<sup>113</sup>; por su parte, Martínez (2010) adhiere a este concepto los elementos de dirección y control, cuando refiere que el superior jerárquico a momento de

---

<sup>111</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

<sup>112</sup> López, Y. y Valda, F. (2021). *Lecciones de Derecho Administrativo y su Procedimiento*. Rayo del Sur.

<sup>113</sup> Marienhoff, M. (nd). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I).

[https://www.academia.edu/download/56390608/libro\\_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf](https://www.academia.edu/download/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf)

resolver hace uso de los mismos, siendo esta situación propia de las relaciones de jerarquía y subordinación.<sup>114</sup>

Por su parte, Benavidez y Ospina (2012) refiere que este recurso es necesario porque en su calidad de recurso jerárquico hace mover el control del superior.<sup>115</sup> En esa misma línea, Mostajo refiere que los recursos administrativos son un medio de control de la administración, refiriéndose a lo aducido por Marienhoff (Citado en Mostajo, 2003, p. 561) cuando señala que la interposición de un recurso contra un acto por el particular afectado, es una colaboración para la eficacia administrativa, entre el administrado y la administración.<sup>116</sup>

Este medio de impugnación se aplica en función a un procedimiento dispuesto en la norma, es decir a través de un procedimiento reglado, debiendo el administrado cumplir con la etapa de recurso de revocatoria y con los plazos de interposición, de acuerdo a lo establecido en el procedimiento de los recursos administrativos establecido en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002.

La existencia de este tipo de recurso, deviene de una relación jerárquica, donde el órgano superior toma conocimiento respecto a las decisiones emitidas por el órgano inferior, es ahí donde radica su importancia, puesto que la resolución del recurso jerárquico pondrá fin a la vía administrativa, facultando al administrado a acceder a la vía jurisdiccional.

En la doctrina argentina, se hace referencia a que el fundamento positivo de este recurso se encuentra en el derecho a peticionar establecido en la Constitución Nacional, observándose una semejanza con el ordenamiento jurídico boliviano, puesto que en función a la disposición constitucional establecida en el artículo 24 de la Constitución Política del Estado: “Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta...”; los administrados accionan la etapa de impugnación del procedimiento administrativo, debiendo asimismo establecer que existe un perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, de conformidad a lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Martínez, J. (2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. Imago Mundi.

<sup>115</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 81.

<sup>116</sup> Mostajo, M. (2003). *Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo Boliviano*. Temis.

<sup>117</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado*. [http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE\\_2009](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009)

De igual manera, a modo de realzar las decisiones emitidas en etapa jerárquica, Marienhoff fundamenta que el hecho de que este recurso sea de tipo administrativo, no es un óbice para que este ostente substancia jurisdiccional, razonando de la siguiente manera:

La "decisión" no le reconoce al recurrente un nuevo derecho, sino que, de ser favorable al mismo, sólo le reconoce un derecho que ya poseía y que el acto impugnado desconocía; trátase de un acto que "declara" lo que "es" derecho en el caso concreto" (nd, p.322).<sup>118</sup>

Por su parte, a diferencia de lo sostenido por dicho autor, Cordero (2012) considera que los órganos administrativos ejercen sus potestades públicas y que gozan de privilegios, los cuales le permiten crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas sin necesidad de la intervención de otros órganos; asimismo, le permiten ejecutar sus propias decisiones, mediante actos que se presumen legales, pero que estos actos no se constituyen en actuaciones jurisdiccionales, en el entendido de que la última palabra la tendrán los tribunales declarando con fuerza de cosa juzgada, si dichas decisiones son válidas o no<sup>119</sup>. Observándose, que su análisis no se centra en el recurso jerárquico como tal, sino más bien en la diferencia que existe entre la vía administrativa y la vía judicial.

Sin embargo de ello, en esa misma línea que Marienhoff, González (2018), sostiene que desde el ámbito práctico de los recursos de impugnación, el más relevante es el recurso jerárquico, ya que al interponerse directamente ante el superior de la autoridad que dictó la resolución, la decisión del mismo otorga una mayor certeza de cuál es la postura de la entidad respecto a determinados asuntos y al mismo se tiempo se uniforman las decisiones asumidas en los órganos inferiores.<sup>120</sup>

Es así, que el recurso jerárquico tiene dos objetivos esenciales, la primera es que busca auto limitar la facultades de la Administración Pública y la segunda, establecer el procedimiento que deben cumplir los administrados; por tal motivo, si bien puede limitarse la interposición de

---

<sup>118</sup> Marienhoff, M. (nd). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I).

[https://www.academia.edu/download/56390608/libro\\_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf](https://www.academia.edu/download/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf)

<sup>119</sup> Cordero, E. (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. (39). Subtitulo Auto-tutela administrativa y facultades jurisdiccionales, párr. 41.

<sup>120</sup> González, J. (2018). El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

dicho recurso a determinados actos o procedimientos, no puede ser excluido de la normativa administrativa, considerando que el mismo busca mantener la juridicidad dentro de la Administración (Marienhoff. nd).<sup>121</sup>

Adicionalmente, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2170/2013 de 21 de noviembre de 2013, manifiesta que:

...el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico, son formas procesales de impugnación en sede administrativa [...] 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 sancionador y, su nexos con ii) El derecho a la defensa en la fase impugnativa.<sup>122</sup>

Pudiendo constatar que la jurisprudencia, le da una importancia a estas vías de impugnación más allá de aspectos formales, puesto que los considera como mecanismos para asegurar la protección de los particulares en el ejercicio de sus derechos.

En ese entendido, de las posturas expuestas respecto a la importancia de los recursos administrativos, se establece que a través de las decisiones emitidas por el ente jerárquico, se buscan uniformar lineamientos de resolución, para así limitar las facultades discrecionales que ostenta la Administración Pública y proteger efectivamente los derechos y garantías de los administrados.

En esa línea, Benavidez y Ospina (2012), concluyen que la existencia de los recursos administrativos debe ser entendida, a partir de su carácter instrumental y que estos se justifican en la medida que cumplan efectivamente sus objetivos múltiples, esto es, que gracias a ellos la administración realice un control interno de sus decisiones y proteja los derechos de los administrados, permitiéndoles defenderse eficaz y rápidamente frente a las decisiones de la

---

<sup>121</sup> Marienhoff, M. (nd). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I).

[https://www.academia.edu/download/56390608/libro\\_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf](https://www.academia.edu/download/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf)

<sup>122</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Plena. Sentencia Constitucional Plurinacional N°2170/2013 de 21 de noviembre de 2013. <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=10929>

administración; y que, por tanto un análisis serio de los recursos administrativos, permite a la administración una retroalimentación y una adecuación de los procedimientos administrativos, a partir de la reflexión de las patologías frecuentes de los actos de la administración.<sup>123</sup>

#### 2.3.4 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Dentro de la administración pública existe una estructura de jerarquía administrativa, donde los órganos inferiores se subordinan a las determinaciones de los superiores jerárquicos, en ese entendido, de conformidad al funcionamiento del órgano ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia, existe una relación de supremacía y subordinación en los órganos administrativos y estos se caracterizan por ser descentralizados o desconcentrados, no teniendo estos últimos patrimonio ni personalidad jurídica (Martínez, 2010).<sup>124</sup> En esta línea, López y Valda (2021) refieren que la desconcentración es una descentralización burocrática, toda vez que el órgano central atribuye competencia y facultades de decisión limitadas a órganos ubicados en otros distritos territoriales, cuyos titulares son designados por dicho órgano, dependiendo en una forma directa de ella, esta desconcentración siempre se da al interior de la misma institución.<sup>125</sup>

Es decir que, cuando el Estado efectúa una distribución interna del conjunto de sus competencias decisorias, agrupadas en unidades individualizadas, se está frente a la figura de la desconcentración, la cual puede realizarse en razón a la materia, grado (jerarquía) o sea del nivel de responsabilidad decisoria conferido a los distintos escalones que corresponderán los diversos grados de autoridad y por un criterio territorial o geográfico. En ese entendido, esta distribución de competencias no perjudica la unidad del Estado, pues todos los órganos y agentes permanecen unidos por un sólido vínculo denominado jerarquía (Bandeira, 2006).<sup>126</sup>

Esta jerarquía, de acuerdo a Bandeira (2006, p.116) se entiende como: "... el vínculo de autoridad que une a órganos y agentes, a través de escalones sucesivos, en una relación de autoridad, de superior a inferior, de jerarca a subalterno"<sup>127</sup>. Es así que, los poderes del jerarca le confiere una continua y permanente autoridad sobre la actividad administrativa del subordinado, siendo estos poderes los siguientes: poder de comando, poder de fiscalización,

---

<sup>123</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 104.

<sup>124</sup> Martínez, J.(2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. Imago Mundi.

<sup>125</sup> López, Y. y Valda, F. (2021). *Lecciones de Derecho Administrativo y su Procedimiento*. Rayo del Sur.

<sup>126</sup> Bandeira, C. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A. de C.V.

<sup>127</sup> Bandeira, C. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A. de C.V.

poder de revisión, poder de punir, poder de dirimir controversias de competencia y poder de delegar o avocar competencias (Bandeira, 2006).<sup>128</sup>

Siguiendo con este razonamiento el autor (Bandeira, 2006), establece que a través del poder de revisión, se observa que el jerarca puede modificar o suprimir las decisiones de los inferiores, mediante revocación, cuando el acto practicado es inconveniente o inoportuno, o mediante anulación, cuando sufra de vicio jurídico.<sup>129</sup>

Como elementos esenciales, al poder de mando que ejerce el superior en jerarquía, Martínez (2010) establece que, está el deber de obediencia, el cual implica que los órganos inferiores están obligados a cumplir las resoluciones impartidas por el superior jerárquico, siempre enmarcándose en el principio de legalidad y la facultad revocatoria, el cual emerge de este control que ejerce el ente jerárquico, respecto a los actos administrativos emitidos por el órgano inferior; entendiéndose que esta facultad no será de manera discrecional, puesto que su procedencia debe sujetarse a razones de incompetencia, ilegalidad u oportunidad.<sup>130</sup>

En ese contexto, dentro de la estructura del Órgano Ejecutivo en lo que se refiere a los Ministerios, se observa el carácter de subordinación por parte de los Viceministerios y Direcciones Generales que los conforman; situación está que ocurre en el ámbito migratorio, ya que el Ministerio de Gobierno funge como cabeza de sector de la Dirección General de Migración (Martínez, 2010).<sup>131</sup>

Los Directores Generales, tienen la dirección superior técnico operativo de un ramo atribuida legalmente, son aquellos responsables de dirigir, supervisar y coordinar las actividades administrativas de un área específica (Mostajo, 2003)<sup>132</sup>. De acuerdo, al concepto de Ossorio (2004, p.350), la dirección general es aquella: “Designación de las dependencias superiores de la administración pública en los diversos ministerios, o en otras corporaciones, que abarcan un servicio público o una rama de actividades de importancia”.<sup>133</sup> En ese entendido, la Dirección General de Migración ostenta ese carácter operativo dentro del ámbito migratorio, resaltando con ello el campo específico bajo el que se desenvuelve.

## 2.4 TEORIAS JURIDICAS Y LOS ESTANDARES INTERNACIONALES

---

<sup>128</sup> Ibídem.

<sup>129</sup> Ibídem.

<sup>130</sup> Martínez, J. (2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. Imago Mundi.

<sup>131</sup> Ibídem.

<sup>132</sup> Mostajo, M. (2003). *Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo Boliviano*. Temis.

<sup>133</sup> Ossorio, M. (2004). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.

Las garantías con las que debe contar los procedimientos sancionatorios seguidos contra las personas extranjeras, han sido motivo de criterios por parte del derecho internacional a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo de Europa, constituyéndose estos, en lineamientos que deben seguir los Estados Partes, a fin de no vulnerar los derechos humanos de las personas migrantes.

#### 2.4.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica entró en vigencia el 18 de julio de 1978, siendo Bolivia Estado Parte, habiendo aprobado y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de la Ley N°1430 de 11 de febrero de 1993<sup>134</sup>; en este instrumento internacional, se consagran los derechos y libertades (Protección a la familia, derechos del niño, igualdad ante la ley, derecho a la circulación y residencia, a la nacionalidad, entre otros), que los Estados miembros, tienen el deber de adoptar en su derecho interno y que sean efectivos para el goce de los mismos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018)<sup>135</sup>

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de sus órganos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos) vela por la observancia de los derechos humanos<sup>136</sup>, puesto que a través de la interpretación y aplicación de la Convención Americana y otros instrumentos internacionales, se establecen estándares en base a los cuales, es posible establecer una mejor protección de los derechos fundamentales. (Morales, 2015)<sup>137</sup>

Los principales estándares en Derechos Humanos de los migrantes, han sido desarrollados principalmente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en torno a las garantías del debido proceso aplicables a personas extranjeras que son expulsadas. Si bien estas garantías no evitan que una persona extranjera sea expulsada, su desarrollo y codificación

---

<sup>134</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (11 de febrero de 1993). *Ley N° 1430*.

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201430>

<sup>135</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El que, como, cuando, donde y porque de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*.

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

<sup>136</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El que, como, cuando, donde y porque de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*.

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

<sup>137</sup> Morales, J. (2015). *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

[http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSIDH\\_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf)

progresivos, permiten identificar situaciones en las cuales su aplicación efectiva podría tener tal efecto (García, 2020).<sup>138</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a nivel de garantías generales, establece que los organismos de protección frente a las prácticas estatales, deben considerar que el debido proceso es un derecho que debe garantizarse a las personas migrantes, independientemente de la condición jurídica o su modo de entrada; y que, estas gocen de condiciones para defender adecuadamente sus derechos. Todo esto bajo la lógica que se reconoce la condición de vulnerabilidad de los migrantes, situación que ocurre con solo el hecho de cruzar una frontera hacia un Estado del cual no es nacional y es agravado por otras variables (detención, menores de edad, personas de la tercera edad, discapacitados y mujeres embarazadas); por tal motivo, estas activan la obligación de elevar las garantías mínimas del debido proceso (García, 2020).<sup>139</sup>

La garantía del debido proceso, que acompaña al acto de expulsión, debe considerar la prohibición de que la expulsión sea colectiva, a efectos de evaluar las circunstancias personales de cada persona y se aclare las circunstancias particulares de su situación migratoria; la información, a efectos de que el migrante exponga sus razones, se oponga a los cargos para que solicite y reciba asistencia consular, cuente con asesoría legal y en caso de corresponder, cuente con traducción e interpretación y se dé una notificación efectiva; y a la revisión judicial, teniendo el derecho a recurrir la decisión, presentar razones en cuanto a esta medida y someter su caso a revisión judicial (García, 2020).<sup>140</sup>

En palabras de García (2020), la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a este punto, ha tenido en cuenta ciertos criterios a momento de decidir separar a las familias por la medida de expulsión como ser, la historia inmigratoria de la persona extranjera, su lapso de estadía, la extensión de lazos de la familia con el país receptor y el alcance en menores, respecto a la afectación que genera la ruptura familiar. De igual manera, debe existir un plazo razonable, ya que la mayor celeridad no acude a cumplir con esa razonabilidad y, de hecho, demasiada premura atenta contra las garantías del debido proceso. Y por último, la expulsión

---

<sup>138</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 121-122.

<sup>139</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 123-125.

<sup>140</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 138-139.

solo podrá efectuarse tras decisión fundamentada conforme a ley, una vez agotadas las vías recursivas y mediante notificación debida.<sup>141</sup>

En cuanto al cumplimiento de instrumentos internacionales, por parte de los Estados miembros, refiere que la observancia de los derechos humanos no se puede condicionar a una nacionalidad, trámite administrativo o estatus migratorio; siendo necesario, verificar la constitucionalidad y convencionalidad de ciertos actos y omisiones de la autoridad, así como sus efectos en perjuicio de los derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio de un Estado, independientemente de su situación migratoria. (Morales, 2015)<sup>142</sup>

En esa línea, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos instauró en 1997 la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (Morales, 2015)<sup>143</sup>, modificando su nombre en la gestión 2012, como Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes, bajo el cual se establece que los derechos humanos deben ser respetados, independientemente de la nacionalidad de la persona. (Organización de Estados Americanos, 2022)<sup>144</sup>

De acuerdo a las Opiniones Consultivas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en lo que a derechos humanos de los migrantes se refiere, desarrollan los siguientes aspectos:

- El deber de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado.
- El debido proceso legal (Recursos efectivos, plena defensa, plazo razonable, juez independiente e imparcial), es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio.
- El hecho de entrar en un país violando leyes de inmigración, no supone la pérdida de los derechos humanos de los migrantes en situación irregular; y, tampoco suprime la obligación del Estado de protegerlo.

---

<sup>141</sup> García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 139-140.

<sup>142</sup> Morales, J. (2015). *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSIDH\\_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf)

<sup>143</sup> *Ibíd.*

<sup>144</sup> Organización de Estados Americanos – OEA. (2022). *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DM/default.asp>

- Todas las personas tienen el derecho a ser oídos, siendo esto un contenido mínimo del debido proceso. Por tanto, tienen derecho a presentar pruebas y a contradecir los cargos que se le imputan, con relación a su estatus migratorio.<sup>145</sup>

En ese contexto, existen principios interamericanos sobre derechos humanos, como ser la protección de la familia, protección de la unidad y reunificación familiar, derecho al estudio, derecho al trabajo, entre otros. Los cuales deben ser considerados por los Estados Partes, puesto que estos principios buscan que los Estados miembros cumplan con sus deberes de respetar proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria; y que, los mismos sirvan de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de la legislación, reglamentación, decisiones administrativas, entre otras. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)<sup>146</sup>

Con ese mismo razonamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus pronunciamientos ha establecido que:

... es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley, y por ello están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de normas contrarias a su objeto y a su fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 21)<sup>147</sup>

En esa línea, Morales concluye que: “A nivel legislativo hacen faltas reformas integrales a los marcos jurídicos nacionales en materia migratoria, que les den uniformidad y congruencia con los compromisos internacionales contraídos por los Estados en ejercicio de su soberanía.”

---

<sup>145</sup> Morales, J. (2015). *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSIDH\\_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf)

<sup>146</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas, y las víctimas de la trata de personas*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

<sup>147</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El que, como, cuando, donde y porque de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCortelDH.pdf>

(2015, p.63)<sup>148</sup>; puesto que la jurisdicción internacional tiene un carácter subsidiario y complementario frente a la jurisdicción interna de los Estados. (Morales, 2015)<sup>149</sup>

#### 2.4.2 CONSEJO DE EUROPA/ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

En el continente europeo, la estandarización de los derechos humanos es efectuada por el Consejo de Europa, siendo que ante la inmigración ilegal se debe respetar un estándar mínimo internacional de derechos humanos, tratando de respetar la dignidad de toda persona, independientemente de la legalidad o no de su situación en el territorio. Es así que, a través del Estatuto del Consejo de Europa, reconoce en principio que las personas situadas bajo su jurisdicción, deben disfrutar los derechos humanos y las libertades fundamentales (De Castro, 2007).<sup>150</sup>

A través del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, se creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a pesar de no contener disposiciones específicas respecto a la inmigración, algunas de sus disposiciones han sido utilizados en litigios respecto al acceso y la salida del territorio o cualquier otra situación donde el extranjero se encuentre implicado, puesto que de acuerdo a dicha normativa, se aplica a cualquier persona nacional o extranjera, legal o ilegal que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado Parte. Asimismo, el Comisario de Derechos Humanos es uno de los órganos competentes del Consejo de Europa, habiendo efectuado una Recomendación relativa a los derechos de los extranjeros que desean entrar en el territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa y a la ejecución de las decisiones de expulsión, señalando lo siguiente (De castro, 2007)<sup>151</sup>:

g) No solamente es indispensable garantizar, sino también asegurar en la práctica, el derecho de ejercer un recurso judicial, en los casos en que la persona afectada alegue que las autoridades competentes han violado, o pueden violar, uno de sus derechos garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Este derecho a un recurso efectivo, debe garantizarse a todo aquel que

---

<sup>148</sup> Morales, J. (2015). *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

[http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSIDH\\_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf)

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 143-145.

<sup>151</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 150.

desea recurrir una decisión de rechazo o de expulsión del territorio, debiendo suspender la ejecución de la decisión de expulsión (De castro, 2007, p.150).<sup>152</sup>

Consecuentemente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, representa la última garantía del disfrute de los derechos fundamentales por parte de nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio de un Estado miembro del Consejo de Europa. De esta manera, los migrantes pueden ver respetados sus derechos y de que la violación de estos sea condenada (De Castro, 2007).<sup>153</sup>

En cuanto a los pronunciamientos del Tribunal, De castro (2007) refiere que se han centrado en el derecho a la libertad, haciendo referencia a la dificultad para el planteamiento de recursos, por parte de los inmigrantes. En el derecho al respeto de la vida privada y familiar, hace alusión que en el caso de expulsión, son varias las circunstancias que deben tenerse en cuenta para no incurrir en violación de este derecho, como la naturaleza y la gravedad de la infracción cometida por el recurrente, la duración de su estancia, el periodo que ha transcurrido desde la comisión de la infracción, así como la conducta del interesado durante este periodo y su situación familiar.<sup>154</sup>

Dentro de los principios de igualdad y no discriminación, uno de los derechos alegados por los migrantes, ha sido el derecho a disponer de un recurso efectivo, dado que se garantiza el derecho de toda persona a un recurso efectivo en caso de violación de un derecho garantizado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (De Castro, 2007).<sup>155</sup>

Es así que, la autora (De Castro, 2007) denota la importancia del Consejo de Europa en materia de los derechos humanos de los inmigrantes, ya que a pesar que no existe un número elevado de tratados que protejan específicamente los derechos de los migrantes, no es menos cierto que varios de los órganos del Consejo de Europa, tienen entre sus objetivos la promoción

---

<sup>152</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 150.

<sup>153</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 165

<sup>154</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 170-171.

<sup>155</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 172.

de los derechos de este grupo vulnerable, así como el grado de cumplimiento por parte de los Estados miembros.<sup>156</sup>

## 2.5 NORMAS NACIONALES QUE RESPALDEN LA PROPUESTA

- Tipos de Derecho Administrativo impugnatorio en Bolivia.- Las impugnaciones dentro del derecho administrativo, son realizadas a través de los recursos administrativos (revocatorio y jerárquico) que nos otorga la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 y su reglamento. Asimismo, lo establece la jurisprudencia constitucional a través de la Sentencia Constitucional N° 0249/2012 de 29 de mayo de 2012, cuando refiere que:

De manera general, la Ley de Procedimiento Administrativo prevé el sistema de impugnación contra los actos administrativos, basado en dos recursos, como son el de revocatorio y el jerárquico, el primero de ellos a ser presentado ante la autoridad que emitió la resolución impugnada previo cumplimiento de condiciones y plazos establecidos en la norma, y en caso de obtenerse una decisión desfavorable, ya sea por la emisión de una resolución, o bien por la omisión en su pronunciamiento dentro del plazo estipulado, entonces queda abierta la vía del recurso jerárquico, el que deberá ser presentado ante la misma autoridad que resolvió el recurso de revocatoria, a efectos de que esta, remita el mismo ante la autoridad competente para su conocimiento y resolución. En conclusión, contra los actos administrativos definitivos, puede recurrirse tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, siendo viable la interposición de los recursos administrativos como del recurso contencioso administrativo.<sup>157</sup>

En ese entendido, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 de acuerdo a su artículo 3 párrafo I: “I. La presente Ley se aplica a todos los actos de la Administración Pública, salvo excepción contenida en ley expresa”<sup>158</sup>, se constituye en el marco general de las

---

<sup>156</sup> De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 173.

<sup>157</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Tercera. Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0249/2012 de 29 de mayo de 2012

<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=755#:~:text=La%20administraci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20se%20desenvuelve,de%20las%20garant%C3%ADas%20administrativas%20y>

<sup>158</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (23 de abril de 2002). *Ley N° 2341*  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%202341>

impugnaciones, cuando no existe normativa específica por especialidad; en el caso del derecho migratorio, siendo que cuenta con normativa específica ( Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014), a través de la cual se desarrolla la etapa de impugnación en este ámbito, no es menos cierto que el procedimiento general establecido en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 se aplica de manera supletoria.<sup>159</sup>

- Tipo de problemática de la falta de segunda instancia.- Considerando la relevancia del recurso jerárquico dentro de la etapa de impugnación, ya que a través de su resolución se conocerá con certeza el criterio que asume la entidad respecto a determinado asunto; y asimismo, se establecerán parámetros para la resolución de los recursos de revocatoria, por parte de los órganos inferiores y también, debido a que a través del recurso jerárquico, se agota la vía administrativa dando lugar al control de legalidad, a través del proceso contencioso administrativo en la vía judicial. Es importante que estos recursos sean resueltos cumpliendo con el debido proceso, el cual es reconocido a través de la Constitución Política del Estado y que de acuerdo a la estandarización de derechos humanos de migrantes, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al encontrarse estas personas en una situación de vulnerabilidad, es importante cumplir con esta garantía. Por este motivo, la autoridad sobre la cual recae la resolución de los mismos, debe contar con los conocimientos especializados en materia de sanciones migratorias; en esa línea, dada la actual estructura del Ministerio de Gobierno, no es posible cumplir con dichas expectativas, puesto que aglutina a diferentes viceministerios y direcciones bajo su dependencia; y que, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos debe resolver sus recursos jerárquicos. Sin embargo, no cuenta con un conocimiento especializado en materia de sanciones migratorias, siendo que esta rama del derecho tiene una connotación a nivel internacional, al encontrarse personas extranjeras en condición de vulnerabilidad frente a la Administración Pública, siendo muy restringidos los plazos vigentes a efectos de asumir defensa.
- Estructura adjetiva nacional que podría dar lugar a la viabilidad de la propuesta.- El Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, el cual establece la estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, determina en su artículo 14 como atribución de los Ministros: “16. Proponer a la Presidenta o al Presidente del Estado

---

<sup>159</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

Plurinacional, en el área de su competencia, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales, así como programas operativos, presupuestos y requerimientos financieros.”<sup>160</sup>

La Constitución Política del Estado, en su artículo 14 párrafo VI establece: “Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que esta contenga.”; en su artículo 115 párrafo II dispone: “El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.”; y en su artículo 410 párrafo II establece:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país.<sup>161</sup>

Por su parte, la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013, en su artículo 1 dispone:

La presente Ley tiene por objeto regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y normas vigentes.

En su artículo 2 numeral 2, dispone:

La presente Ley se rige por los principios establecidos en la Constitución Política del Estado y el respeto irrestricto de los Derechos Humanos, basados en los siguientes: 2. No discriminación. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos, extranjeras y extranjeros, el goce y ejercicio de todos los derechos establecidos por la Constitución Política del Estado, sin distinción, exclusión o preferencia fundada en el sexo, color, edad, origen, cultura, nacionalidad, idioma, credo religioso, estado civil, condición económica, social, política, grado de instrucción, discapacidad, u otras orientadas a menoscabar la vigencia de sus

---

<sup>160</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

<sup>161</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado*.  
[http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE\\_2009](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009)

derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado.<sup>162</sup>

En ese entendido, el Ministerio de Gobierno, al tener la atribución de proponer normas dentro del campo de su competencia al Presidente del Estado Plurinacional, en este caso en materia migratoria, está habilitado para proponer una instancia jerárquica especializada en materia migratoria, bajo el entendido de que los convenios en materia de derechos humanos, donde están incluidos los migrantes fueron ratificados por Bolivia; por tal motivo, teniendo el mismo rango que tiene la Constitución Política del Estado y bajo lo estipulado por la norma suprema respecto a los extranjeros y sus derechos y en cumplimiento a la Ley de Migración, respecto a la vigencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas extranjeras, sería sustento suficiente a efectos de proponer que una instancia especializada, sea la que resuelva los recursos jerárquicos; así también, por los diversos recursos que el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, resuelve de los diferentes viceministerios y direcciones que tiene bajo su mando. De igual forma, a manera de reforzar la importancia de la resolución de los recursos jerárquicos con el debido proceso correspondiente, se establecería como una razón fundamental que el proceso contencioso administrativo no cuenta con una aplicabilidad efectiva, debido a la falta de conocimiento idóneo respecto a su trámite por parte de administrados y profesionales abogados; ante tal situación las personas migrantes no accionan el control judicial, siendo su última instancia el recurso jerárquico, marcando este aspecto, la relevancia de que el recurso jerárquico tenga una resolución efectiva y con todas las garantías que la Ley e instrumentos internacionales le reconoce.

## 2.6 DESARROLLO DE ENTENDIMIENTO SOBRE EL DERECHO DE EXTRANJERIA

En base a las consideraciones doctrinales respecto al Derecho Administrativo Sancionador, se observa que en países Europeos como España, se ha profundizado el estudio de dicha especialidad dentro de la rama del derecho migratorio, identificándolo como Derecho Sancionador de Extranjería, expresando una definición de Fernández Rozas:

---

<sup>162</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

Conjunto de actos administrativos reguladores de las infracciones y sanciones que en el ámbito de la extranjería están sometidos a los principios y seguridades que tutelan la potestad sancionadora de la Administración como los de legalidad, respeto a la jerarquía y tipicidad (Citado en Martínez, 2006, p.1).<sup>163</sup>

De dicho concepto, se evidencia que las infracciones, sanciones y procedimientos en materia migratoria se basan en principios generales (Martínez, 2006)<sup>164</sup>, lo cual ocurre a través del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, cuando establece la aplicación supletoria de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, implicando aquello que se consideren los principios establecidos para el procedimiento administrativo general.<sup>165</sup>

En ese entendido, se evidencia que la administración pública está sometida al cumplimiento de principios; de igual manera, la Ley y el Reglamento de Extranjería en la legislación española, a decir de Fernández (1998), determinan unos cauces de protección jurisdiccional a los extranjeros, cuando sus derechos sean vulnerados por la administración, en el entendido de que, esta cuenta con poderes amplios en orden a la sanción por el incumplimiento de las normas de extranjería, traduciéndose en una actividad sancionadora susceptible de los oportunos recursos. En ese entendido, se estaría frente a una serie de procedimientos de naturaleza administrativa, puesto que son iniciados, instruidos y finalizados por una autoridad administrativa.<sup>166</sup>

En esa línea, la legislación española reconoce que el Derecho de Extranjería formula una medida sancionadora de extraordinaria efectividad y de contenido complejo, que es la expulsión del extranjero del territorio nacional; por tal motivo, se trata de una institución que ofrece perfiles propios en el Derecho Administrativo Sancionador y que la extrema dureza de las normas de extranjería, ha dado lugar a una abrumadora práctica, tanto en el ámbito del procedimiento administrativo como en el propio contencioso (Fernández, 1998).<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> Martínez, V. (2006). Derecho Sancionador en materia de Extranjería: Consideraciones Generales. *Revista Internauta Práctica Jurídica*, 1.

<sup>164</sup> *Ibídem*.

<sup>165</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

<sup>166</sup> Fernández, J. (1998). Derecho sancionador de extranjería y protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. *Colección Escuela Diplomática*. (3), 39.

<sup>167</sup> *Ibídem*.

Por su parte, Carrillo (2009) entiende que la migración es un fenómeno de origen multifactorial atendido por el derecho migratorio, que persigue la resolución de los problemas derivados del tránsito internacional de personas; observando que, su objeto se ha visto reducido al derecho administrativo en lo que concierne a la categorización de extranjeros, regulación de entrada y salida y los trámites de permanencia. Por tal razón, esta rama del derecho, debe ser considerado también con un sentido social, a efectos de que se defiendan los derechos fundamentales de los migrantes como grupo vulnerable, para que resulte un ordenamiento jurídico más acorde a los instrumentos internacionales sobre la materia.<sup>168</sup>

Asimismo, Fernández (1998) establece que el Derecho de Extranjería cuenta con una proyección tanto interna como internacional. En el plano interno, el Derecho de Extranjería comporta un conjunto de normas materiales, por las cuales se atribuye al no nacional un determinado estatuto jurídico en el ordenamiento del Estado que lo acoge. Sin embargo, este estatuto jurídico se configura con intervención de las normas internacionales. En cuanto al plano internacional, el Derecho de Extranjería es considerado como el conjunto de normas que obligan al Estado a conceder un cierto trato a los extranjeros que se hallan en su territorio, respecto a su persona, sus bienes, sus actos y relaciones jurídicas. Por tal motivo, el legislador interno está condicionado por la normativa internacional de derechos humanos, que debe impregnar toda su obra a momento de establecer un sistema de extranjería.<sup>169</sup>

En lo que se refiere a la legislación boliviana, encontramos un enunciado sobre el Derecho de Extranjería, a partir del Decreto Supremo de 02-08-1937, señalando que este derecho consiste en invocar para sí o en favor de sus familiares, los beneficios derivados de la vigencia de tratados suscritos con los países de donde provienen y el de recurrir a la protección diplomática en caso de corresponder, de acuerdo con los principios y las prácticas del Derecho Internacional; así también, de solicitar la tuición que, en favor de ellos ejerce el Ministerio de Inmigración.<sup>170</sup> Sin embargo, a medida que se fue regulando el ámbito migratorio de manera más sólida en nuestra legislación, no se hace alusión al derecho de extranjería o migratorio como tal, no existiendo tampoco un desarrollo doctrinario respecto a dicha materia.

---

<sup>168</sup> Carrillo, G. (2009). *Reconceptualización del Derecho Migratorio en México*. Repositorio Institucional Universidad Iberoamericana de León. <https://repositorio.leon.uia.mx/xmlui/123456789/99716>

<sup>169</sup> Fernández, J. (1991). Extranjería: Principios de Derecho Internacional General. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. 11, 39.

<sup>170</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (28 de enero de 1937). *Decreto Supremo N° 28-01-1937*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/extranjeros/page:5>

En ese entendido, de estas concepciones sobre Derecho de Extranjería se evidencia que los estándares internacionales sobre derechos humanos, juegan un papel fundamental a momento de establecer un ordenamiento jurídico para personas migrantes.

## 2.7 DIRECCION GENERAL DE MIGRACION

Olivan y Luque, señalan el concepto de Rozas, cuando refieren que el Derecho de Extranjería:

Comporta un conjunto de normas materiales por las cuales se atribuye al no nacional un determinado estatuto jurídico en el ordenamiento del Estado que lo acoge. Este estatuto jurídico se configura, sin embargo, con una notable intervención de las normas internacionales. (Citado en Olivan y Luque, 2019, p.2)<sup>171</sup>

Partiendo de dicho concepto, se establece que en la legislación boliviana a través de la Ley N° 370 de 8 de mayo 2013, se regula el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio boliviano del Estado Plurinacional de Bolivia; asimismo, a través de dicha norma se establecen espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes, de conformidad a la Constitución Política del Estado, Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos y normas vigentes.

Es así que, el ámbito migratorio boliviano se encuentra representado por la Dirección General de Migración –DIGEMIG, la cual de acuerdo a la definición de la Ley N° 370 de 8 de mayo 2013, es un órgano público desconcentrado del Ministerio de Gobierno, encontrándose bajo tuición de dicho ministerio<sup>172</sup>; asimismo se constituye en un brazo operativo, siendo el encargado de controlar, regular, y registrar el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas nacionales y extranjeras en todo el Estado Plurinacional de Bolivia.<sup>173</sup>

El marco institucional, bajo el cual cumple su labor la Dirección General de Migración, está conformado por el Ministerio de Gobierno, el cual es el ente jerárquico dentro del sector migratorio, siendo responsable de formular y ejecutar políticas públicas y planificar dentro de dicho ámbito; el Ministerio de Relaciones Exteriores coordina la política nacional de protección, atención, vinculación y retorno de bolivianos en el exterior y el Consejo Nacional de Migración, a

<sup>171</sup> Oliván, F. y Luque, A. (2019). La extranjería como derecho: historia de una asimetría normativa. *Espacios*. 40 (25), 2.

<sup>172</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

<sup>173</sup> Dirección General de Migración. (2016). Memoria Institucional 2012-2015. *Boletín Informativo*. (7). p.7.

través del cual se coordina, coopera, comunica e informa las políticas y actuaciones migratorias; esta instancia, está constituida por el Ministro de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Trabajo, Empleo y Previsión Social.<sup>174</sup>

El procedimiento administrativo migratorio, se encuentra desarrollado en el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, encontrándose los siguientes procedimientos sancionatorios:

- Procedimiento administrativo de salida obligatoria.- El cual opera de manera diferente a lo acontecido en el procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, toda vez que previo a la emisión de la Resolución de Salida Obligatoria no hay una etapa de descargos, ya que una vez verificada la situación migratoria irregular (por ingreso irregular o permanencia irregular) de la persona extranjera, se procede inmediatamente a emitir dicho acto definitivo. A través del Decreto Supremo N°1923 de 12 de marzo de 2014, se regula la facultad del migrante de interponer los recursos de revocatoria y jerárquico en este procedimiento de salida obligatoria; en ese entendido, al considerarse la salida obligatoria del país, como una infracción administrativa gravísima de acuerdo a la normativa migratoria, es primordial que en etapa recursiva, se valoren todas las situaciones de hecho y la prueba aportada a fin de que cuente con una debida fundamentación, considerando que al no existir una etapa de descargos, solamente en vía de impugnación el interesado podrá justificar su irregularidad. De igual manera, toda vez que se afecta el derecho a locomoción e incluso derechos humanos, relacionados con la unidad familiar, la protección de menores de edad, mujeres embarazadas, entre otros; es imperativo, que la autoridad migratoria y el ente jerárquico, efectúen una fundamentación de hecho y derecho suficiente, a fin de no vulnerar derechos fundamentales.<sup>175</sup>
- Procedimiento administrativo para el cobro de multas.- A través de este procedimiento se sanciona a personas jurídicas que tienen relación con el movimiento migratorio, es decir a todos aquellos negocios (Operadores de servicios de transporte, establecimientos de enseñanza superior, lugares de trabajo, hoteles y demás establecimientos de alojamiento) que presten servicios a personas extranjeras o que los contraten para realizar una tarea remunerada; entendiéndose que, ante el incumplimiento de la

---

<sup>174</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

<sup>175</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

normativa migratoria por parte de personas jurídicas nacionales o extranjeras, la autoridad migratoria procederá a sancionar con imposición de multas.<sup>176</sup> Las mismas, que estarán graduadas de acuerdo a su reincidencia de leves a gravísimas, enmarcándose en las cuantías establecidas en la Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018, siendo esta la normativa que modula la escala establecida en el Decreto Supremo N°1923 de 12 de marzo de 2014. En este tipo de procedimiento, también se establece la etapa recursiva con plazos establecidos por la normativa migratoria específica.<sup>177</sup>

Sin embargo, el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014 en su Disposición Final Única, establece que para todo aquello no previsto se aplicarán las disposiciones de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 y su Reglamento.<sup>178</sup>

En ese entendido, si bien la normativa migratoria dispone los procedimientos de impugnación que se seguirán tanto en los procedimientos de salida obligatoria como en el cobro de multas, no es menos cierto que existen vacíos a momento de tramitarlos y resolverlos; en ese sentido, siendo que la rama migratoria, si bien tiene sus particularidades en cuanto a su procedimiento y tiene una normativa especial que la regula, es un área del derecho que tiene un escaso desarrollo doctrinario e incluso normativo; por tal motivo, le son aplicados en gran magnitud los razonamientos doctrinarios, normativos y jurisprudenciales, que sea han realizado respecto al procedimiento administrativo sancionador. En ese orden de ideas, Gordillo señala que:

La Corte IDH ha resuelto que “los Estados deben asegurar, en su ordenamiento jurídico interno, que toda persona tenga acceso, sin restricción alguna, a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio.”<sup>65</sup> El principio de la igualdad y no discriminación alcanza a todos los Estados: Pertenece al jus cogens, por lo que “esta obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos tiene un carácter erga omnes, que se impone a los Estados, en beneficio de los seres

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*

<sup>177</sup> Ministerio de Gobierno. Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

<sup>178</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

humanos bajo sus respectivas jurisdicciones, e independientemente del estatus migratorio de las personas protegidas” (2016. p.72).<sup>179</sup>

Es así que se ve por conveniente, establecer que dada la vulneración de derechos que implica la imposición de una salida obligatoria, como sanción administrativa a la irregularidad migratoria, es menester que los entes que tengan la labor de valorar los descargos en etapa de impugnación, cumplan con la garantía constitucional del debido proceso, toda vez que la resolución de recursos en materia migratoria no solo implica a la normativa interna del país sino también al ámbito internacional, siendo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece parámetros que los Estados Partes deben propender a cumplir, dada la condición de vulnerabilidad de las personas extranjeras.

En ese sentido, es evidente la importancia a nivel doctrinal que representa la resolución de recursos, en especial del recurso jerárquico, por la investidura que representan las decisiones emitidas por el superior jerárquico, toda vez que en materia migratoria estas decisiones deben cumplir con el estándar de protección de derechos establecidos en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, por formar parte de derecho administrativo sancionador, cuando emite sanciones de expulsión o cobro de multas; y del derecho internacional, en la medida que están susceptibles a ser afectados los derechos humanos, afectando no solo al migrante infractor sino a su grupo familiar .

De acuerdo al Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, el Ministerio de Gobierno es el encargado de resolver en última instancia los asuntos de su competencia, estando incluidos los recursos jerárquicos de la Dirección General de Migración. En ese entendido, la resolución de dichos recursos es una labor que efectúa la Dirección General de Asuntos Jurídicos del mencionado ministerio, la cual además resuelve recursos de las siguientes direcciones: Dirección General de Régimen Penitenciario, Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados y Dirección General de Recaudaciones; en ese entendido, se observa que el Ministerio de Gobierno como ente jerárquico debe tener conocimiento en materias de diversa índole, como ser el ámbito penal, administrativo, migratorio y técnico, a momento de resolver los recursos jerárquicos.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: El procedimiento administrativo*. (1ª Ed, vol.4). Fundación de Derecho Administrativo [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo4/tomo4.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo4/tomo4.pdf)

<sup>180</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

En ese contexto, se observa la relación de subordinación de la Dirección General de Migración ante el Ministerio de Gobierno, en cuanto a la decisión final en etapa de recurso jerárquico; siendo importante señalar que, es muy significativo el alcance de este recurso, toda vez que ofrece al superior jerárquico la posibilidad de revisar integralmente el contenido del acto (Benavidez y Ospina, 2012)<sup>181</sup>. Reforzando dicho razonamiento, el artículo 68 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, cuando establece que las resoluciones de recurso jerárquico deberán definir el fondo del asunto; por tal motivo debe considerarse, lo señalado por Benavidez y Ospina, respecto a que: “Los recursos administrativos son instrumentos del debido proceso administrativo” (2012, p.91).<sup>182</sup>

Por lo tanto, a fin de que se efectivice el debido proceso a momento de resolverse los recursos jerárquicos en materia de salidas obligatoria de migrantes, es importante que el ente jerárquico tenga un conocimiento especializado en materia de sanciones migratorias, puesto que se encuentran casuísticas que rebasan la normativa interna, como es el caso de derechos humanos de los migrantes reconocidos en esferas internacionales; en ese entendido, es necesario que se conozca en su magnitud dicho ámbito. Teniendo especial relevancia esta especialidad en dicha materia, a momento de emitir un criterio respecto a situaciones que no se encuentran contempladas o que son sui generis; en el entendido de que, la regulación en este ámbito aún está en desarrollo, encontrándose frente a vacíos e incluso falta de lineamientos. Por tal motivo, los autores reafirman que:

Es significativo que sea justamente la apelación el recurso que necesariamente ha de interponerse, por cuanto es este el que garantiza que la decisión finalmente adoptada es la que refleja la posición institucional de la entidad autora del acto...Ha de recordarse, en este sentido, la estructura jerarquizada de nuestra administración, que determina la adopción de las decisiones definitivas (Benavidez y Ospina, 2012, p.80).<sup>183</sup>

Asimismo, es menester señalar la importancia que representa para la Dirección General de Migración, la emisión de Resoluciones de Salidas Obligatorias, puesto que de acuerdo a la Memoria Institucional 2012-2015, se evidencia que estas sanciones administrativas han ido

---

<sup>181</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 79.

<sup>182</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 91.

<sup>183</sup> Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 80.

incrementando su proporción, siendo que en la gestión 2014 se emitieron 734, habiéndose efectivizado un total de 609 a nivel nacional.<sup>184</sup> Es así que, a través de estas cifras, se denota la importancia de este acto administrativo a nivel institucional; sin embargo, en estas estadísticas no se consideran cuantos recursos jerárquicos fueron presentados y efectivamente resueltos por el Ministerio de Gobierno, observando la poca relevancia que se otorga a la resolución de los recursos jerárquicos en dicho ámbito.

Otro punto importante a observar, es que en la Memoria Institucional precedentemente mencionada, no se hace alusión a los procedimientos sancionatorios migratorios por concepto de multas a las personas jurídicas que incumplen la normativa migratoria, siendo que estos procedimientos tienden a llegar a la etapa de recurso jerárquico, cuando la multa es alta o son reincidentes. Pudiéndose observar con ello, que no existe una estadística de recursos jerárquicos resueltos por parte del Ministerio de Gobierno.

En ese contexto y bajo el entendido de que la imposición de una medida de expulsión, se distingue del resto de sanciones administrativas que emite la Administración Pública, por el carácter gravoso que representa a la libre circulación de ciudadanos extranjeros en territorio nacional y por involucrarse una serie de derechos humanos reconocidos a nivel internacional; es menester que contengan una debida fundamentación, a fin de justificarse su imposición, para de esta manera ponerle límites a las potestades de las cuales goza el Estado.

## 2.8 DERECHO COMPARADO

Se procedió a comparar con nuestra legislación a países como Argentina, México y España, ya que se busca visualizar, la regulación y el tratamiento de la impugnación de los procedimientos administrativos sancionatorios migratorios, en un país vecino como es Argentina, considerando que nuestro país tiene un Acuerdo Bilateral en el tema migratorio y forma parte del Acuerdo Mercosur, siendo por tal razón aspectos que motivan compararlo con nuestra legislación; en Norteamérica con México, puesto que de acuerdo a su normativa migratoria, cuenta con procedimientos donde participan instancias especiales que velan por menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad, considerando por tanto, relevante conocer como es el tratamiento de las impugnaciones en dicho país; y en el continente europeo con España, ya que se constituye en un referente en el desarrollo doctrinal respecto al Derecho Sancionatorio de Extranjería.

---

<sup>184</sup> Dirección General de Migración. (2016). Memoria Institucional 2012-2015. *Boletín Informativo*. (7). pp. 35-39.

### 2.8.1 ARGENTINA

El ámbito migratorio se encuentra representado por la Dirección Nacional de Migraciones, cuya normativa se establece bajo la Ley de Migraciones N° 25871 de 20 de enero de 2004 y su reglamentación a través del Decreto Nacional N° 616/2010 de 03 de mayo de 2010.

En la etapa de impugnación, dicha normativa determina que procederá la revisión en sede administrativa y judicial, en caso de que se conmine al extranjero a que abandone el país o se decrete su expulsión, en la aplicación de multas y cauciones a su ejecución, entre otras. Aplicándose los siguientes recursos<sup>185</sup>:

- Recurso de Reconsideración.- Debe ser interpuesto en el plazo de 10 días hábiles, será resuelto por la Dirección Nacional de Migraciones y en caso de que sea dictada por autoridad delegada, deberá ser resuelto por esta. El plazo de resolución es de 30 días hábiles de la notificación. Lo particular de este recurso, es que lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio, en el caso de decisiones adoptadas por la autoridad delegada; es decir que, ante el rechazo expreso o tácito deben ser elevadas ante la Dirección Nacional de Migraciones; y en esta etapa dentro de los 5 días hábiles de recibido el recurso, el interesado puede mejorar o ampliar los fundamentos del recurso.
- Recurso Administrativo de Alzada.- Debe ser interpuesto en el plazo de 15 días hábiles. Este recurso es considerado el recurso jerárquico, ya que procede en contra de actos administrativos dispuesto por la Dirección Nacional de Migraciones, procederá el mismo o el recurso judicial pertinente. La autoridad facultada para resolver el recurso jerárquico es el Ministro de Interior. Agotada la vía administrativa queda expedita la vía recursiva judicial<sup>186</sup>.

Asimismo, en la normativa queda establecida la revisión de los actos administrativos decisorios, cuando existe violación al debido proceso. También se dispone expresamente que el recurso jerárquico procede en caso de multas.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Boletín Oficial de la República Argentina. (20 de enero de 2004). *Ley de Migraciones N° 25871*. Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte.

[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf)

<sup>186</sup> Boletín Oficial de la República Argentina. (20 de enero de 2004). *Ley de Migraciones N° 25871*. Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte.

[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf)

<sup>187</sup> *Ibidem*.

La interposición de recursos tanto administrativos como judiciales suspenden la ejecución del acto. En cuanto a los recursos judiciales, serán competentes para atender los procedimientos de expulsión y medidas cautelares los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal o los Juzgados Federales del Interior del país, hasta donde se cree un fuero específico en materia migratoria (Monclus y Brandariz, 2015)<sup>188</sup>; denotando con ello que en este país, se otorga la importancia que requiere el ámbito migratorio, puesto que en el caso de autoridades delegadas la Dirección Nacional de Migraciones funge como ente jerárquico y a efectos del proceso contencioso administrativo se está pensando en crear juzgados especializados en esta materia.

## 2.8.2 MÉXICO

El Instituto Nacional de Migraciones, es un órgano descentralizado del gobierno federal, que pertenece a la Secretaría de Gobernación y funge como la autoridad encargada de implementar y hacer cumplir la política migratoria. Entre sus funciones esta la gestionar y ejecutar las deportaciones y retornos asistidos y hacer cumplir las sanciones migratorias (Ornelas y Mora, 2021).<sup>189</sup>

La Ley de Migración de 25 de mayo de 2011 y el Reglamento de la Ley de Migración de 28 de septiembre de 2012, se constituyen en la normativa que regula el ámbito migratorio, la cual dispone que el procedimiento administrativo migratorio, se regirá por las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría de Gobernación y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994, debiéndose respetar en su sustanciación, los derechos humanos de los migrantes.<sup>190</sup>

En cuanto a la expulsión de extranjeros, dispone que corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal, estableciendo que las personas extranjeras tienen derecho a recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como a interponer un recurso

---

<sup>188</sup> Monclus. M. y Brandariz J. (2015). *Políticas y prácticas de control migratorio*. Didot.

<sup>189</sup> Ornelas, A. y Mora, J. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos: Un documento informativo*. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-marco-legal-institucional-migratorio-mexico.pdf>

<sup>190</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (25 de mayo de 2011). *Ley de Migración*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

efectivo contra las resoluciones del Instituto Nacional de Migraciones y de recibir asesoría legal.<sup>191</sup>

Durante el procedimiento administrativo migratorio, los migrantes tendrán derecho al debido proceso, que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente, el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a la constancias del expediente administrativo migratorio, a contar con un traductor o interprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas y a interponer un recurso efectivo contra la autoridad migratoria.<sup>192</sup>

En lo que se refiere a la imposición de sanciones, la normativa migratoria establece que debe tenerse en cuenta las circunstancias socioeconómicas del infractor, sus antecedentes, reincidencia y el monto del beneficio. En este punto, se evidencia que respecto a la imposición de multas contra las empresas de transporte, se establece que la responsabilidad será solidaria entre la empresa propietaria, representantes y consignatarios<sup>193</sup>; asimismo, el Reglamento de la Ley de Migración de 28 de septiembre de 2012, establece que dichas empresas de transporte responderán pecuniariamente por sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa de estos.<sup>194</sup> Finalmente, respecto a las multas, establece que los ingresos que se obtengan serán destinados al Instituto Nacional de Migraciones, para mejorar los servicios en materia migratoria.<sup>195</sup>

En ese sentido, de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994, la autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando los daños que se hubieran producido o que pudieran producirse, el carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad de la misma y la reincidencia.<sup>196</sup>

Asimismo, en la normativa migratoria se establece un procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad (menores de edad, mujeres y personas de la tercera de

---

<sup>191</sup> *Ibíd*em

<sup>192</sup> *Ibíd*em.

<sup>193</sup> *Ibíd*em.

<sup>194</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (28 de septiembre de 2012). *Reglamento de la Ley de Migración*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMigra.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf)

<sup>195</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (25 de mayo de 2011). *Ley de Migración*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

<sup>196</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (4 de agosto de 1994). *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf)

edad), en base del cual el Instituto Nacional de Migraciones canaliza con las instancias pertinentes para atender estos casos, como con la Procuraduría de Protección.<sup>197</sup>

En cuanto a la etapa de impugnación, se encuentra habilitado el Recurso de Revisión el cual se interpone en el plazo de 15 días del día siguiente a la notificación, en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente; debe ser presentado ante la autoridad que emitió el acto impugnado, siendo resuelto por el superior jerárquico. Aclarando que, este recurso se resolverá fundándose en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios.<sup>198</sup>

Posterior a la vía impugnativa administrativa, procede el juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo, siendo facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, juzgar los actos de la administración pública que así sean sometidos a su escrutinio, como es el caso de la autoridad administrativa migratoria (Instituto Nacional de Migración), la cual forma parte de la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo señalado en los artículos 18 y 19 de la Ley de Migración de 25 de mayo de 2011. Es así que, el Instituto Nacional de Migración emite diversos actos administrativos de acuerdo con sus facultades, y ante tal situación, las personas afectadas por los mismos, tienen derecho a impugnarlos y que sean sometidos a la revisión de su legalidad (Pérez, 2021)<sup>199</sup>.

Dentro de su investigación, Pérez (2021) evidencia que, la tendencia de los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración es de carácter negativo; es decir, la mayoría de los actos administrativos enunciados van encaminados al no reconocimiento de un derecho para las personas migrantes, por parte de las autoridades administrativas. En ese sentido, señala que el mayor número de asuntos migratorios sometidos ante la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son aquellos que corresponden a multas que el Instituto Nacional de Migración impuso a personas morales.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (25 de mayo de 2011). *Ley de Migración*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

<sup>198</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (4 de agosto de 1994). *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf)

<sup>199</sup> Pérez, M., (2021). La protección de los derechos humanos de personas extranjeras en el juicio contencioso administrativo. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México IUS*. 15(47) p.143.

<sup>200</sup> Pérez, M., (2021). La protección de los derechos humanos de personas extranjeras en el juicio contencioso administrativo. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México IUS*. 15(47) pp. 143-145.

Finalmente, se refiere respecto a la protección de derechos humanos dentro del ámbito migratorio mexicano, de la siguiente manera:

En México, la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras en situación migratoria, regular o irregular, implica un esfuerzo institucional. Esto requiere de voluntad política, instituciones gubernamentales sólidas, y un marco legal vigente, acorde con una visión que tenga como eje la dignidad de las personas. Todo ello, en función de los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los lineamientos de derecho internacional en materia de derechos humanos. (Pérez, 2021, p.134)<sup>201</sup>

### 2.8.3 ESPAÑA

La Dirección General de Migraciones es el órgano que depende de la Secretaría de Estado de Migraciones, teniendo entre sus funciones la ordenación y gestión de procedimientos de concesión de autorizaciones previstas en la normativa general sobre extranjería e inmigración, cuya resolución corresponde a la misma.<sup>202</sup>

De acuerdo a la Ley Orgánica N° 4/2000 de 11 de enero de 2000, los extranjeros gozan del derecho al recurso contra los actos administrativos, toda vez que las resoluciones que se emiten en este ámbito tienen carácter recurrible.<sup>203</sup>

Las impugnaciones de resoluciones de expulsión, pueden tramitarse bajo un procedimiento sumario, cuando hay vulneraciones a derechos fundamentales expuestos en la constitución. Observando Monclus y Brandariz (2015) respecto a este procedimiento, que la salida obligatoria de las personas previamente expulsadas y con prohibición de regreso vigente, se regula por un procedimiento más sumario, urgente y carente de garantías, que la legislación española denomina devolución.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Pérez, M., (2021). La protección de los derechos humanos de personas extranjeras en el juicio contencioso administrativo. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México IUS*. 15(47) p. 134.

<sup>202</sup> Secretaría de Estado de Migraciones. (nd). Portal de Inmigración. <https://extranjeros.inclusion.gob.es>

<sup>203</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (11 de enero de 2000). *Ley Orgánica N° 4/2000*. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

<sup>204</sup> Monclus. M. y Brandariz J. (2015). *Políticas y prácticas de control migratorio*. Didot.

Además bajo esta legislación, existe la posibilidad de tramitarse mediante un procedimiento ordinario, cuando sea por causas diferentes a las expuestas en la Ley.<sup>205</sup>

En cuanto a las sanciones migratorias, el procedimiento que se aplica es el regulado en la Ley Nº 30/1992 de 26 de noviembre de 1992, la cual establece el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo el cual se dispone el ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de infracciones administrativas. Más sin embargo, esta disposición fue derogada, estando vigente la Ley Nº 39/2015 de 1 de octubre de 2015, la cual tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador.<sup>206</sup>

En ese entendido, de acuerdo a la Ley Orgánica Nº 4/2000 de 11 de enero de 2000 se aplica supletoriamente dicha normativa, puesto que el régimen de ejecutividad de los actos administrativos dictados en materia de extranjería, será el previsto con carácter general en la legislación vigente.<sup>207</sup>

Por tanto, de acuerdo a la Ley Nº 39/2015 de 1 de octubre de 2015, en la vía administrativa las personas extranjeras cuentan con:

- Recurso de Alzada.- El cual será recurrido ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado, el plazo para dictar resolución es de 3 meses y contra este recurso, en caso de corresponder, cabe el Recurso Extraordinario de Revisión.
- Recurso Potestativo de Reposición.- Puede ser recurrido ante el órgano que dictó la resolución o ante el orden jurisdiccional Contencioso – Administrativo, transcurrido el plazo para interponer el mismo, cabe el recurso contencioso – administrativo o, en caso de que proceda, el Recurso Extraordinario de Revisión. El plazo para dictar resolución, dentro del Recurso Potestativo de Reposición será de 1 mes.
- Recurso Extraordinario de Revisión.- Sera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado y el plazo para dictar resolución será de 3 meses.<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (11 de enero de 2000). *Ley Orgánica Nº 4/2000*.  
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

<sup>206</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (1 de octubre de 2015). *Ley Nº 39/2015*.  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

<sup>207</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (11 de enero de 2000). *Ley Orgánica Nº 4/2000*.  
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

<sup>208</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (1 de octubre de 2015). *Ley Nº 39/2015*.  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

De acuerdo a la normativa migratoria, la resolución de expulsión debe indicar los recursos que se pueden interponer y que ciertos procedimientos de expulsión tendrán carácter preferente.<sup>209</sup>

#### 2.8.4 CUADRO COMPARATIVO

AUTORIDAD MIGRATORIA	NORMATIVA		AUTORIDADES QUE RESUELVEN RECURSOS	VIA JUDICIAL	OBSERVACIONES
	BASE	PROCEDIMENTAL			
Bolivia Dirección General de Migración	Ley Nº 370 de 08 de mayo de 2013	Decreto Supremo Nº 1923 de 12 de marzo de 2014  Ley Nº 2341 de 23 de abril de 2002	Recurso de Revocatoria: Dirección General de Migración  Recurso Jerárquico: Ministerio de Gobierno	Proceso Contencioso Administrativo a través del Órgano Judicial	La vía judicial no es utilizada por los recurrentes, puesto que se desconoce a cabalidad su aplicabilidad por parte de administrados y profesionales abogados.
Argentina Dirección Nacional de Migraciones	Ley de Migraciones Nº 25871 de 20 de enero de 2004	Decreto Nacional Nº 616/2010 de 03 de mayo de 2010	Recurso de Reconsideración: - Dirección Nacional de Migraciones - Autoridad delegada por la Dirección Nacional de Migraciones  Recurso Administrativo de Alzada: - Dirección Nacional de Migraciones	Recurso Contencioso Administrativo a través de: - Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo - Federal	Lo particular del recurso de reconsideración es que lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio, en el caso de decisiones adoptadas por la autoridad delegada; es decir que, ante el rechazo expreso o tácito deben ser elevadas ante

<sup>209</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (11 de enero de 2000). *Ley Orgánica N° 4/2000*. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

			- Ministro de Interior	Juzgados Federales del Interior	la Dirección Nacional de Migraciones.  En el recurso contencioso administrativo se está pensando en juzgados especializados en materia migratoria.
México Instituto Nacional de Migraciones	Ley de Migración de 25 de mayo de 2011	Reglamento de la Ley de Migración de 28 de septiembre de 2012  Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994	Recurso de Revisión.- Superior jerárquico	Juicio Contencioso administrativo resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Solo está regulado el recurso de revisión como único recurso en la etapa de impugnación administrativa, equiparándose a un recurso jerárquico.
España Dirección Nacional de Migraciones	Ley Orgánica N° 4/2000 de 11 de enero de 2000	Ley N° 39/2015 de 1 de octubre de 2015	Recurso de Alzada.- Superior jerárquico  Recurso Potestativo de Reposición.- Órgano que dictó la resolución  Orden jurisdiccional Contencioso – Administrativo Recurso Extraordinario de	Contencioso Administrativo	Ciertos procedimientos de expulsión tienen carácter preferente, podrán tramitarse por un procedimiento sumario u ordinario, cuando sea por causas diferentes a las expuestas en la Ley

			Revisión.-Órgano que dictó el acto impugnado		
--	--	--	--	--	--

Elaboración propia

Habiendo efectuado una comparación entre las legislaciones descritas precedentemente, se puede evidenciar que respecto a los procedimientos de impugnación en sede administrativa, Bolivia, Argentina, México y España, cuentan con una instancia jerárquica, siendo una instancia directa en el caso de México, ya que no requiere de un recurso de revocatoria para aplicar al mismo, denotando con ello la importancia de este recurso. Asimismo, a diferencia de nuestro país, tienen un desarrollo importante en cuanto al proceso contencioso administrativo, ya que incluso existe jurisprudencia en materia migratoria. Reforzando con dicho aspecto, la especialización que debe ostentar el ente jerárquico de la Dirección General de Migración en nuestro país, considerando que actualmente no existe una aplicación tangible del contencioso administrativo en materia de sanciones migratorias.

## 2.9 CASUÍSTICA

### 2.9.1 Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019

- Persona Jurídica: Night Club “Pretty Woman”
- Infracción: Artículo 38 Parágrafo I inciso a) del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014:
  - I. Constituyen infracciones administrativas migratorias aplicables a personas jurídicas nacionales o extranjeras: a. Aplicable a toda persona jurídica nacional o extranjera: Contratar de manera temporal o permanente los servicios de personas extranjeras que no cuenten con la autorización migratoria de trabajo correspondiente, de acuerdo a normativa vigente. La sanción será establecida por cada persona extranjera contratada.
- Sanción pecuniaria: 4000 UFV’s por cada persona extranjera contratada, es decir 12000 UFV’s por tres personas extranjeras, al ser reincidente por segunda vez, ya que a través de Auto Inicial de Sanciones CITE: DDM-AL No.06/2017 de 8 de mayo de 2017, se le impuso la multa de 14000 UFV’s, por incurrir en la misma infracción.

- Resolución de Recurso Jerárquico: Confirma la Resolución Administrativa de Revocatoria No. 544/2019 de 22 de julio de 2019.
- Argumentos de descargo: Considera que se vulneran sus derechos y garantías constitucionales, haciendo especial alusión al derecho a la defensa:
  - Observación en el plazo y procedimiento en la emisión del Auto Inicial de Sanciones DGM-UJ-40/2019, ya que fue emitido después de 2 meses de emitida el Acta de Inspección.
  - Tipificación en la Infracción, toda vez que señala el artículo 38 parágrafo I del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, pero esta normativa contiene 5 incisos, sin especificar cuál.
  - Objeta la reincidencia, ya que la primera infracción data de la gestión 2017, habiendo transcurrido 2 años.<sup>210</sup>
- Análisis: De la revisión de la Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019, se evidencia que la autoridad jerárquica no efectúa una debida valoración ni fundamentación, en el entendido de que, en cumplimiento al debido proceso de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia desarrollada en el numeral 2.3 del presente capítulo, la resolución sancionatoria debe ser expresada de manera concisa, clara y que integre todos los puntos demandados, estableciendo de forma clara cuáles son las razones determinativas que justifican su decisión, exponiendo los hechos y subsumirlos a la fundamentación legal; y citando para ello, las normas que la sustentan, para que de esta manera el administrado conozca de manera inequívoca cuáles son los aspectos que llevaron a la autoridad a asumir la decisión.

En la parte de análisis el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, procede a copiar los argumentos de cargo expuestos por la Dirección General de Migración, a efectos de responder a los argumentos de descargo presentados por el Night Club “Pretty Woman”; es decir que, no efectúa realmente una valoración tanto de los cargos efectuados por la autoridad migratoria como de los descargos que presenta el recurrente, ya que no establece si las supuestas vulneraciones ocasionadas por la autoridad migratoria, fueron debidamente contestadas. Tampoco señala, porque no proceden las observaciones de la persona jurídica afectada, solo

---

<sup>210</sup> Ministerio de Gobierno. Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

efectúa una copia de lo esgrimido en la Resolución Administrativa de Sanciones N° 09/2019 de 25 de junio de 2019 y la Resolución Administrativa de Recurso de Revocatoria N° 544/2019 de 22 de julio de 2019.

En ese entendido, siendo que entre los argumentos del administrado existe un argumento de fondo y de relevancia, como es el caso de la reincidencia, correspondía que la autoridad jerárquica se pronuncie, respecto a la razón por la cual es aplicable en el presente caso y no solamente se limite a copiar los argumentos expuestos por la autoridad migratoria; puesto que, al imponer una multa incrementada por la reincidencia, se afecta de sobremanera el patrimonio de dicho negocio. Afectando de esta manera el debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, vulnerando el derecho a la defensa del administrado, ya que no responde efectivamente a la observación respecto a la prescripción de la reincidencia.

Asimismo, se evidencia que el único análisis que se efectúa en esta instancia jerárquica, se realiza a momento de pronunciarse respecto a los hechos que acaecieron y que dieron lugar a la imposición de la sanción pecuniaria; sin embargo, en esta parte no se expresa clara y lógicamente la subsunción de los hechos a la normativa migratoria.

#### 2.9.2 Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 012/2020 de 30 de noviembre de 2020

- Persona Natural: Hongju Lei
- Infracción: Artículo 38 Parágrafo I numeral 5) de la Ley N° 370 de 08 de mayo de 2013: I. La salida obligatoria procede por las siguientes causales: 5. Eludir los controles migratorios fronterizos.
- Sanción: Salida obligatoria.
- Resolución de Recurso Jerárquico: Confirma la Resolución Administrativa MG-DGM-UAJU-RES. No. 234/2020 de 25 de junio de 2020, la cual desestima el recurso de revocatoria, por haber sido interpuesto fuera de plazo.

- Argumentos de descargo: La persona extranjera tiene una hija de nacionalidad boliviana, a la cual asiste de forma continua, no habiendo registrado a la menor oportunamente por no tener un estatus migratorio legal.<sup>211</sup>
- Análisis: De acuerdo a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de los migrantes desarrollados en el numeral 2.4 del presente capítulo y las disposiciones de los artículos 14 párrafo VI y 115 párrafo II de la Constitución Política del Estado, bajo los cuales se reconoce que las personas extranjeras gozan de los derechos reconocidos en dicha norma suprema, entre los cuales se encuentra el debido proceso; asimismo, a través de su artículo 410 párrafo II hace alusión al reconocimiento de los tratados que versen sobre derechos humanos y los artículos 1 y 2 de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013, establecen la importancia del respeto de los derechos humanos de los migrantes y la no discriminación en el ejercicio de todos los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado. En ese entendido, no se considera que el ciudadano extranjero tiene una hija de nacionalidad boliviana, habiendo conformado una familia en territorio boliviano; es decir que, la autoridad jerárquica no consideró los parámetros del debido proceso que establece el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, puesto que considerando que los migrantes tienen una condición de vulnerabilidad por el solo hecho de estar en otro país, es menester que se evalúen sus circunstancias personales, que en el presente caso es tener una hija boliviana, la extensión de lazos familiares que esto implica en el país y los efectos que representará la separación de la familia, producto de la expulsión del progenitor. Por este motivo, el debido proceso debe ser garantizado, independientemente de su modo de entrada o su condición jurídica; sin embargo, estos aspectos no fueron valorados en la Resolución de recurso jerárquico.

De igual manera, si bien en etapa del recurso de revocatoria el recurrente presentó extemporáneamente el mismo, en instancia jerárquica de acuerdo al artículo 68 párrafo I de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002: “Las resoluciones de los recursos jerárquicos deberán definir el fondo del asunto en trámite...”, la autoridad jerárquica debió pronunciarse en el fondo de la cuestión y no simplemente confirmar la decisión de la autoridad migratoria, ya que incluso el recurrente presentó el Certificado de Nacimiento original, siendo este, el documento idóneo a efectos de que se suspenda la salida

---

<sup>211</sup> Ministerio de Gobierno. Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 012/2020 de 30 de noviembre de 2020. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

obligatoria, puesto que demuestra el vínculo familiar hasta el primer grado de consanguinidad, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 38 parágrafo II de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013.

En este contexto, se evidencia que se vulnera el derecho a la unidad familiar reconocido a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afectando, producto de la expulsión, el vínculo entre el progenitor y la menor; no existiendo un debido proceso en el presente caso, puesto que solamente el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, se pronuncia respecto al incumplimiento en el plazo de interposición del recurso de revocatoria y no así en lo principal, que es la valoración de la documentación presentada en instancia jerárquica.

## CAPITULO III

### RESULTADOS O DIAGNOSTICO

#### 3.1 ANALISIS DE LAS RESOLUCIONES DE RECURSO JERARQUICO

Del Archivo Central de la Dirección General de Migración y del archivo de la Unidad Jurídica de dicha institución, se tuvo acceso a los procedimientos administrativos sancionatorios iniciados contra ciudadanos extranjeros y personas jurídicas con relación con el movimiento migratorio, por incurrir en infracciones migratorias establecidas en la Ley N° 370 de 08 de mayo de 2013.

Por muestro, se procedió analizar los fundamentos jurídicos de las resoluciones de recursos jerárquicos emitidas por el Ministerio de Gobierno, en el periodo de tiempo que corresponde de 2011 a 2021, considerando que en la gestión 2014 se aprobó la nueva normativa en materia migratoria (Ley N° 370 de 08 de mayo de 2013 y Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014); en tal sentido, se pueda conocer los fundamentos de resolución del ente jerárquico antes de la modificación normativa y posteriormente con la nueva normativa migratoria.

<b>Resolución Recurso Jerárquico</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Infracción</b>	<b>Fundamento Jurídico</b>	<b>Forma de resolver</b>	<b>Observaciones</b>
MG No.08/2011 de 30 de diciembre de 2011	Universidad Mayor de San Andrés	Resolución Ministerial N° 2868-A de 14 de noviembre de 1997: Las universidades, institutos de formación superior, media y básica, los colegios, escuelas y cualquier establecimiento	La autoridad jerárquica evidencia que la Dirección General de Migración omite una debida fundamentación, puesto que no explica caso por caso la situación migratoria de los 95 estudiantes	Nulidad de obrados hasta el Auto Inicial de Sanciones DGM-DJ-040/2011 de 14 de julio de 2011.	De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y jurisprudencia respecto al debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, el Ministerio de Gobierno, observa la falta de fundamentación por parte de la autoridad migratoria a momento de sancionar a la Universidad Mayor de

		<p>ento educativo que registre estudiantes extranjeros en su plantel de alumnos sin la debida visa o permanencia de acuerdo a lo establecido en las normas legales de Migración vigentes, será pasible a una multa de 3.000 Bs., por cada estudiante extranjero irregular o ilegal.</p>	<p>extranjeros observados a la fecha de su inscripción. Ni tampoco respalda con documentos o informes, limitándose a levantar una lista general de dichos estudiantes. Por tal motivo, al no contar con elementos suficientes, no puede efectuar un pronunciamiento de fondo respecto del recurso jerárquico.</p>		<p>San Andrés, habiendo sido pertinente la nulidad de obrados, a efectos de que el procedimiento administrativo sancionatorio se efectuó sin ningún vicio.</p>
<p>MG No. 007/2012 de 19 de marzo de 2012</p>	<p>Universidad Privada Franz Tamayo</p>	<p>Resolución Ministerial N° 2868-A de 14 de noviembre de 1997: Las universidades, institutos de formación superior, media y básica, los colegios,</p>	<p>La autoridad jerárquica, efectúa un análisis individualizado de los 13 estudiantes observados, estableciendo que 12 fueron inscritos de manera irregular por la</p>	<p>Revoca parcialmente la Resolución Administrativa RR. No. 014/2011 de 10 de noviembre de 2011</p>	<p>Si bien existe una fundamentación individualizada de cada estudiante observado y se hace una subsunción de los hechos acaecidos con la normativa migratoria, haciendo alusión a la información obtenida del Sistema de Migración y de la información de descargo; a momento</p>

		escuelas y cualquier establecimiento educativo que registre estudiantes extranjeros en su plantel de alumnos sin la debida visa o permanencia de acuerdo a lo establecido en las normas legales de Migración vigentes, será pasible a una multa de 3.000 Bs., por cada estudiante extranjero irregular o ilegal.	Universidad Privada Franz Tamayo.		resolver el recurso, no explica porque procede la revocación parcial, es decir que es lo que la Dirección General de Migración tiene que modificar en su fallo, debiendo ser claro en este aspecto, a efectos de no dejar en indefensión al recurrente. Más aun cuando el mismo solicitó una aclaración de la Resolución del Recurso Jerárquico, pero que el ente jerárquico resolvió la improcedencia de dicha solicitud, al considerar que no existían contradicciones ni ambigüedades en dicha resolución.
MG No.001/2013 de 10 de enero de 2013	Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca	Resolución Ministerial No. 2962 de 11 de junio de 1998 en su artículo 2: Las empresas, instituciones, organizaciones públicas y	La autoridad jerárquica, establece que el recurrente no presentó documentación que acredite que el ciudadano extranjero que participó	Confirma la Resolución Administrativa RR. No. 003/2012 de 15 de noviembre de 2012.	Se efectúa una subsunción de los hechos acaecidos con la normativa migratoria, siendo clara la fundamentación que respalda la decisión asumida por el ente jerárquico

		privadas o de cualquier naturaleza o personas individuales que contraten permanente o temporalmente a extranjeros en estado migratorio irregular o ilegal, serán sancionadas con una multa de Bs. 1500 por extranjero la primera vez y Bs. 5000 por extranjero la segunda vez.	como expositor en un seminario, contaba con la Visa de Objeto Determinado Casos Especiales para Seminarios, puesto que ingreso al país con visa de turista. Haciendo alusión al Instructivo que regula el procedimiento para la otorgación de visas de objeto determinado para casos especiales.		
MG No. 006/2015 de 06 de marzo de 2015	Roberto Almeida Gil Filho	El Artículo 38 numerales 2 y 6 de la Ley Nº 370 de 8 de mayo de 2013, establece como causales de salida obligatoria: 2. Haber permanecido en	El recurrente no desvirtúa el hecho de haber permanecido de manera irregular en territorio boliviano y de presentar documentación adulterada, habiendo enmarcado su conducta	Desestima el recurso jerárquico y confirma la Resolución Administrativa de Sanciones No. 115/2014.	La forma de resolver es contradictoria, ya que desestima el recurso y al mismo tiempo confirma la sanción establecida por la Dirección General de Migración. Siendo que el ciudadano extranjero, presentó su recurso fuera del plazo establecido en la normativa migratoria, correspondía que el ente jerárquico no se

		territorio nacional de manera irregular sin haber regularizado su condición migratoria. 6. Presentar documentos falsos o adulterados .	en las causales de salida obligatoria. Asimismo, establece que el recurrente interpuso el recurso jerárquico fuera del plazo establecido en el artículo 32 inciso e) del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014.		pronuncie en el fondo y solo proceda a desestimar el recurso, ya que al haber resuelto de ambas formas, deja en indefensión al recurrente, puesto que no hay claridad en dicha decisión.
MG No. 003/2017 de 08 de agosto de 2017	Universidad Amazónica de Pando	Artículo 38 párrafo I inciso e) del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014: Aplicable a instituciones de educación superior de formación profesional: Registrar o permitir la continuidad de estudios a estudiantes extranjeras o	La Dirección General de Migración, al establecer una sanción sin individualizar que estudiantes y de qué manera habrían transgredido las disposiciones migratorias, sin exponer ampliamente las razones; toma una decisión arbitraria, violando así	Nulidad de obrados hasta el Auto Inicial de Sanciones .	Responde a cada una de las observaciones efectuadas por el recurrente, fundamentando su decisión con la revisión de la Resolución de Recurso de Revocatoria emitida por la autoridad migratoria y con jurisprudencia, a efectos de observar si se cumplió con el debido proceso en su vertiente a la debida fundamentación. Asimismo, se efectúa una subsunción de los hechos acaecidos con la normativa migratoria y la

		extranjeros, sin la documentación requerida, una vez vencido el plazo otorgado para su regularización migratoria. La sanción será establecida por cada estudiante extranjera o extranjero.	la garantía constitucional del debido proceso en su elemento del derecho a la defensa, correspondiendo disponer la nulidad de obrados, hasta que la autoridad migratoria emita una Resolución Administrativa de Sanciones donde se detalle de manera precisa quienes, de manera individualizada, y de qué manera se transgredieron las normas vigentes.		jurisprudencia señalada.
MG No. 009/2018 de 19 noviembre de 2018	Makenson Bonheur	Artículo 38 párrafo I numeral 1 de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013, establece como causal de salida obligatoria: Haber	El recurrente no demostró que su ingreso irregular al país, fue atribuible a la Dirección General de Migración, puesto que la misma establece en	Confirma la Resolución Administrativa de Revocatoria N° 451/2018 de 21 de agosto de 2018.	Entre los argumentos de descargo, el recurrente se refiere a la vulneración de su derecho al trabajo, debido a la sanción de salida obligatoria por 3 años del país, lo cual atentaría al Pacto de San José de Costa Rica de 18 de julio de 1978.

		<p>ingresado o salido de forma irregular al o del territorio nacional y no haber regularizado su condición migratoria, incumpliendo las conminatorias emitidas y notificadas en los plazos establecidos por la autoridad migratoria, excepto para las ciudadanas y los ciudadanos que tengan constituidos sus domicilios legales en zonas fronterizas y que cuenten con la documentación que acredite dicho extremo.</p>	<p>el Módulo de Consultas DIGEMIG que no se registra su ingreso, gozando este documento de buena fe y legitimidad. De la revisión de obrados, se constata que la Dirección General de Migración, se pronunció respecto a todas las pruebas aportadas por el recurrente. La sanción impuesta al recurrente es proporcional, toda vez que vulneró la normativa, al ingresar al país sin realizar el control migratorio correspondiente.</p>	<p>Sin embargo, la autoridad jerárquica no se refiere a dicho argumento, vulnerando el derecho a la defensa del recurrente, puesto que no se pronuncia respecto a todos los puntos señalados por el ciudadano extranjero; influyendo de manera negativa en la fundamentación, puesto que esta es parcial, ya que solo se limita en este punto, a señalar que el accionar del recurrente se encuadra en la infracción migratoria.</p>
--	--	--	---	--

<p>MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019</p>	<p>Night Club Pretty Woman</p>	<p>Artículo 38 párrafo I inciso a) del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014: Constituyen infracciones administrativas migratorias aplicables a personas jurídicas nacionales o extranjeras: a) Contratar de manera temporal o permanente los servicios de personas extranjeras que no cuenten con la autorización migratoria de trabajo correspondiente de acuerdo a normativa migratoria vigente. La sanción será establecida por cada persona</p>	<p>Se constata que las ciudadanas extranjeras voluntariamente accedieron a una permanencia transitoria por objeto determinado, señalando como lugar de trabajo a dicho Night Club, advirtiendo que de la revisión del Portal DIGEMIG, las permanencias de las mismas vencieron con anterioridad a la inspección del negocio.</p>	<p>Confirma la Resolución Administrativa de Revocatoria No. 544/2019 de 22 de julio de 2019.</p>	<p>No se efectúa un análisis, puesto que solo procede a repetir los argumentos esgrimidos por la Dirección General de Migración a lo largo del procedimiento administrativo sancionador; existiendo argumentos de fondo como es el caso de la reincidencia. Cuando hace referencia a los hechos y la infracción no se efectúa una subsunción clara y lógica. En tal sentido, carece de una debida valoración y fundamentación.</p>
--	--------------------------------	---	--	--	--

		extranjera contratada.			
MG No. 008/2020 de 06 de marzo de 2020	Restaurant La Posta	<p>Artículo 38 párrafo I inciso a) del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014: Constituyen infracciones administrativas migratorias aplicables a personas jurídicas nacionales o extranjeras:</p> <p>a) Contratar de manera temporal o permanente los servicios de personas extranjeras que no cuenten con la autorización migratoria de trabajo correspondiente de acuerdo a normativa migratoria vigente. La sanción será establecida</p>	<p>Los informes técnicos emitidos por la Dirección General de Migración, señalan que se encontró en flagrancia al ciudadano extranjero fungiendo como mesero en el negocio, no habiéndose desvirtuando dichos aspectos por el recurrente. No se pronuncia respecto a la situación migratoria del extranjero, ya que el procedimiento administrativo recae sobre el negocio al contratar a un extranjero, sin autorización migratoria de trabajo.</p>	<p>Confirma la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 1115/2019 de 04 de noviembre de 2019.</p>	<p>Se proceden a valorar los informes técnicos emitidos por la Dirección General de Migración en el presente caso, estableciendo que los descargos presentados por el recurrente no desvirtúan los extremos expuestos en los mismos. Sin embargo, no procede a pronunciarse respecto a un error de forma observado por el recurrente en la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 1115/2019 de 04 de noviembre de 2019, existiendo por tanto una valoración parcial.</p>

		por cada persona extranjera contratada.			
MG No. 012/2020 de 30 de noviembre de 2020.	Hongju Lei	Artículo 38 párrafo I numeral 5 de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013: La salida obligatoria procede por las siguientes causales: 5. Eludir los controles migratorios fronterizos.	La Dirección General de Migración, desestimó correctamente el recurso de revocatoria, ya que fue interpuesto fuera del plazo establecido en el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014.	Confirma la Resolución Administrativa MG-DGM-UAJU-RES.NO.2 34/2020 de 25 de junio de 2020.	La autoridad jerárquica solo se pronuncia respecto a la desestimación del recurso en etapa de recurso de revocatoria; sin embargo, toda vez que el recurso jerárquico fue presentado dentro del plazo, correspondía que se pronuncie respecto al fondo en el presente caso, puesto que el recurrente presenta documentación idónea que acredita su vínculo de consanguinidad con su hija de nacionalidad boliviana, teniendo una incidencia importante en la normativa de derechos humanos de los migrantes a nivel internacional, de acuerdo a la unidad familiar.
MG No. 007/2021 de 1 de abril de 2021	Reynier Enrique Rosabal López	Artículo 38 párrafo I numeral 2 de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013: I. La salida	La autoridad jerárquica valoró documentación (Testimonio de Reconocimie	Confirma la Resolución Administrativa de Sanciones MG-DGM-	El análisis efectuado respecto al Testimonio de Reconocimiento de hijo (a) ad-ventre, no es correcto, puesto que la disposición legal (artículo 38

		obligatoria procede por las siguientes causales: 2. Haber permanecido en territorio nacional de manera irregular sin haber regularizado su condición migratoria, incumpliendo o las conminatorias emitidas y notificadas en los plazos establecidos por la autoridad migratoria.	nto de hijo (a) ad-vientre) que recién fue presentada en esta etapa, señalando que no se adecua a la suspensión de salida obligatoria dispuesta en el artículo 38 parágrafo II de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013, puesto que el embarazo se produjo posterior a la emisión y notificación de la Resolución de Salida Obligatoria.	UAJU-RES. No 1994/2020 de 16 de diciembre de 2020.	parágrafo II de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013), bajo la cual se fundamenta el rechazo de dicho documento, no corresponde a este caso; en el entendido, de que la citada disposición está referida al caso de unión libre o matrimonio.
--	--	--	---	--	---

Elaboración propia

### 3.2 CLASIFICACION DE LAS RESOLUCIONES DE RECURSO JERARQUICO

Se procederá a clasificar las resoluciones de recurso jerárquico, de acuerdo a dos periodos de tiempo (2011 – 2013 y 2014 – 2021), puesto que en la gestión 2014 se procedió a modificar la normativa migratoria, sufriendo cambios considerables el tratamiento de los procedimientos administrativos sancionatorios.

En ese entendido, de acuerdo a la revisión de las resoluciones de recurso jerárquico señaladas precedentemente, se evidencia que aquellas que corresponden a las gestiones 2011-2013, tienen como base normativa migratoria al Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre

de 1996, siendo que el mismo se encontraba vigente en dicho periodo, en cuanto al procedimiento administrativo, la misma señala a la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, considerando que en la normativa migratoria indicada, no estaba regulado el procedimiento sancionatorio de multas y de expulsión de ciudadanos extranjeros.

En este periodo no se hace alusión, en la mayoría de los casos, al principio del debido proceso. Por tal razón, siendo que es aplicado el procedimiento administrativo sancionador de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, se evidencia que la teoría de derecho administrativo sancionatorio general, es aplicada en las sanciones migratorias contra personas jurídicas y personas extranjeras.

Asimismo, en la base normativa se hace referencia a las Resoluciones Ministeriales Nos. 2868-A de 14 de noviembre de 1997, 2941 de 19 de mayo de 1998 y 2962 de 11 de junio de 1998, puesto que, en ellas se señalaban las multas a imponerse por los tipos de infracción.

En cuanto a las resoluciones de recurso jerárquico correspondientes al periodo de 2014-2021, tienen como base normativa la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, siendo esta la normativa migratoria vigente en la actualidad; en cuanto, a la modulación de las multas impuestas producto de las infracciones migratorias, la misma se encuentra establecida en la Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018, vigente hasta la fecha.

Es menester señalar, que en la actual normativa migratoria, se desarrollan los procedimientos sancionatorios de salida obligatoria y para el cobro de multas, incluida la etapa de impugnación; estableciéndose por tanto, un procedimiento administrativo sancionador migratorio, aplicándose un derecho administrativo sancionador en el ámbito migratorio.

Si bien, se da un avance a nivel del derecho migratorio, los plazos dispuestos en dichos procedimientos son demasiado cortos; es decir que, si se pretendía darle celeridad y una pronta atención a estos procedimientos, no es menos cierto que lo que ocasionó fue, por un lado el incumplimiento de plazos por parte de la autoridad migratoria y por otro lado, la indefensión a la que quedan sujetos, los ciudadanos extranjeros respecto a una medida de expulsión, ya que cuentan con un corto tiempo a efectos de buscar asesoramiento y documentación idónea para defenderse.

Asimismo, en el contenido de las resoluciones de recurso jerárquico correspondientes al periodo de 2011-2021, no se hace referencia a un marco normativo de índole internacional respecto a los derechos humanos de los migrantes, ni tampoco de los principios bajo los cuales están impregnados los procedimientos administrativos sancionatorios que devienen de la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y la jurisprudencia actualmente emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

No observándose por tanto, un cambio relevante en cuanto a la fundamentación en etapa de recurso jerárquico, puesto que la misma no se ajusta a las garantías constitucionales del debido proceso ni a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de los migrantes, siendo este un factor importante hoy en día, más aun cuando en la Constitución Política del Estado, está reconocida la importancia de los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos.

### 3.3 ANALISIS JURIDICO RESPECTO AL DEBIDO PROCESO

<b>RECURRENTE</b>		<b>DEBIDO PROCESO (Debida fundamentación)</b>	
<b>Persona Natural</b>	<b>Persona Jurídica</b>	<b>Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Convención Americana) Constitución Política del Estado</b>	<b>Constitución Política del Estado Normativa migratoria Jurisprudencia</b>
		<b>Casos de expulsión</b>	<b>Casos de expulsión / Casos de sanciones pecuniarias</b>
		Reconocimiento en la norma suprema de Tratados y Convenios en materia de Derechos Humanos.  Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos (Protección de la familia, Protección de la unidad y reunificación familiar, Derecho al trabajo, Derecho al estudio).  Debido proceso legal: Recursos efectivos, plena	Derecho a la defensa  Justicia pronta y oportuna  Exposición de motivos que sustentan la resolución.  Resolución concisa, clara y que integre todos los puntos

		<p>defensa, plazo razonable, juez independiente e imparcial.</p> <p>Valoración de circunstancias personales y/o circunstancias particulares de su situación migratoria.</p>	
	<p>Universidad Mayor de San Andrés</p>		<p>La autoridad jerárquica observa que la Dirección General de Migración no efectúa una debida fundamentación puesto que no explica caso por caso la situación migratoria de los 95 estudiantes observados a momento de su inscripción, no existiendo un respaldo a través de documentos o informes que debieron emitirse en cada caso, demostrando con ello que, existe imparcialidad y procura que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolle sin ningún vicio; y por ende, no se deje en indefensión al recurrente.</p>
	<p>Universidad Privada Franz Tamayo</p>		<p>La resolución integra todos los argumentos de descargo y efectúa un análisis individualizado por cada estudiante observado, considerando que por cada uno se sancionará con 3.000 Bs., afectando altamente el patrimonio de la universidad; sin embargo, a momento de establecer la revocación parcial de la resolución de recurso de revocatoria, no fundamenta</p>

			a que se debe esta decisión, que es lo que debe modificar la Dirección General de Migración, no siendo pertinente que se sobreentienda la decisión arribada, más aun cuando para obtener una debida fundamentación, debe existir una exposición clara de los motivos que fundamentan la resolución.
	Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca		La resolución es clara y concisa en su contenido, demostrando con ello que no es necesario un análisis ampuloso para obtener una debida fundamentación, toda vez que de la lectura de la misma el recurrente pueda comprender porque los elementos de prueba presentados, no son suficientes para desvirtuar la sanción, haciendo alusión a normativa interna de la Dirección General de Migración, donde se establece el procedimiento de obtención de las visas por objeto determinado casos especiales y reforzar con ello la decisión arribada por el ente jerárquico.
Roberto Almeida Gil Filho		Si bien el ciudadano extranjero refiere que requiere ingresar a territorio boliviano, ya que se encuentra estudiando en la universidad (Derecho al estudio); en el presente caso, el recurso jerárquico fue interpuesto fuera del plazo establecido por ley,	Existe una doble decisión del ente jerárquico no correspondiendo de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, puesto que desestima y confirma la resolución en etapa de recurso de revocatoria,

		<p>por lo que no corresponde que la autoridad jerárquica se pronuncie en el fondo, solo en la forma.</p>	<p>afectando de manera negativa a la debida fundamentación, puesto que no hay claridad a momento de resolver, siendo contradictoria. Por tal razón, deja en indefensión al recurrente.</p>
	<p>Universidad Amazónica de Pando</p>		<p>El ente jerárquico analiza y valora cada argumento de descargo expuestos por el recurrente, verificando que en etapa de recurso de revocatoria la Dirección General de Migración, no efectúa una debida fundamentación de acuerdo a la línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, toda vez que no identifica cuantos y que estudiantes incumplieron las disposiciones migratorias; y de qué manera, se habría producido la infracción, declarando la nulidad de obrados hasta el Auto Inicial de Sanciones.</p>
<p>Makenson Bonheur</p>		<p>Toda vez que el ciudadano extranjero, hace alusión al derecho al trabajo, de acuerdo al Pacto de San José de Costa Rica, correspondía que se valore dicha circunstancia, puesto que en la resolución no se responde a la citada observación, ya que solo se procede a valorar las circunstancias de su situación migratoria a través de la subsunción de su accionar en la infracción</p>	<p>La resolución analiza en su totalidad lo argumentos (Entrada irregular a territorio boliviano, falta de valoración de las pruebas y excesiva sanción impuesta) esgrimidos por el recurrente; sin embargo, en cuanto a la excesiva sanción, el análisis respecto a la misma, debía señalar que la normativa migratoria, taxativamente establece que hay dos tipos de salida obligatoria, la temporal (3</p>

		migratoria; y no así, las circunstancias personales que él refiere, respecto a la vulneración de su derecho al trabajo.	años) y la definitiva, no estando sujeta a graduación en cuanto al tipo de infracción; a efectos de que, la resolución sea clara en su totalidad.
	Night Club Pretty Woman		El ente jerárquico no efectúa un análisis ni valoración, puesto que procede a copiar el análisis realizado por la Dirección General de Migración en la Resolución Administrativa de Sanciones y en la Resolución del Recurso de Revocatoria; asimismo, el considerando referente a la valoración es ampulosa, pero sin análisis de fondo. De los argumentos de descargo, el más relevante es el referido a la reincidencia, puesto que al negocio se le impone una multa alta al ser reincidente por segunda vez, por lo que correspondía que la autoridad jerárquica, refuerce el argumento que se expuso en etapa de recurso de revocatoria; más aún cuando ni en la normativa migratoria ni en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, en su carácter de norma supletoria, se establece la vigencia de la reincidencia, a efectos de imponerla.
	Restaurant La Posta		El ente jerárquico, procede a valorar y analizar los informes técnicos emitidos por la Dirección General de Migración y los argumentos

			de descargo. Sin embargo, no integra todos los puntos observados, puesto que el recurrente refiere un error respecto al nombre del negocio; empero, en la resolución no se toma en cuenta dicha observación. Habiendo por tanto, una fundamentación parcial.
Hongju Lei		En etapa de recurso jerárquico, el recurrente presentó documentación idónea que demuestra el vínculo de consanguinidad con su hija de nacionalidad boliviana; sin embargo, no es valorada esta circunstancia particular con la que cuenta el recurrente, puesto que de acuerdo a la normativa migratoria, el vínculo familiar hasta el primer grado de consanguinidad es causal de suspensión de la salida obligatoria, afectándose de esta manera la unión familiar.	La autoridad jerárquica, efectúa su análisis sobre la interposición del recurso de revocatoria fuera del plazo establecido en la normativa migratoria; sin embargo, siendo que el recurrente presentó el recurso jerárquico dentro del plazo, correspondía que se pronuncie en el fondo. Evidenciándose, por tanto, la improcedencia de la resolución que confirma la resolución del recurso de revocatoria, más aun cuando los argumentos de descargo en el recurso jerárquico, no señala que la decisión de la Dirección General de Migración haya sido injustificada; sino más bien, justifica la tardía interposición de su recurso de revocatoria, haciendo alusión al fondo del asunto.
Reynier Enrique Rosabal López		De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos de los migrantes, respecto a la unión familiar afectada por una medida de expulsión, es menester que a momento de valorar un Testimonio de	El análisis de la autoridad jerárquica, respecto al Testimonio de Reconocimiento de hijo (a) ad-ventre, no es correcto, puesto que la disposición legal (Artículo 38 parágrafo II de la Ley N° 370 de 8 de

		<p>Reconocimiento de hijo (a) ad-ventre, se efectuó una valoración y análisis exhaustivo, más aun, cuando el mismo se pretende rechazar; a efectos de, no vulnerar la debida fundamentación y por ende el derecho a la defensa.</p>	<p>mayo de 2013) que fundamenta su rechazo, no se adecua al contenido de la misma, toda vez que es aplicable en el caso de unión libre o matrimonio. En ese entendido, al no utilizarse la parte pertinente de la norma a efectos de fundamentar el rechazo, se vulnera el derecho a la defensa, al generar confusión en el recurrente y no subsumir los hechos en la disposición legal que corresponde.</p>
--	--	---	--

Elaboración propia

Del análisis de fondo de las Resoluciones de Recursos Jerárquicos señaladas precedentemente, se evidencia que las decisiones emitidas por el Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, de acuerdo al debido proceso establecido en la Constitución Política del Estado y la normativa migratoria vigente, en lo que se refiere a las personas jurídicas relacionadas con personas extranjeras; y, los derechos humanos de los migrantes reconocidos a nivel internacional, estando establecidas las garantías con las que deben contar los procedimientos de salida obligatoria; no cumplen con dichos preceptos legales, ni con los estándares establecidos en esfera internacional, siendo que la valoración y el análisis jurídico, en la mayoría de los casos, es una copia de los argumentos expuestos por la Dirección General de Migración dentro del procedimiento administrativo sancionador, no existiendo una valoración efectiva entre los argumentos de cargo y descargo. Asimismo, se observa que no se responden en su totalidad a las observaciones efectuadas por los recurrentes, o se limitan a señalar la configuración de su accionar en las infracciones migratorias.

De igual manera, cabe señalar que a efectos de realizar una valoración y análisis jurídico que corresponda a los hechos ocurridos, es importante que el ente jerárquico conozca a cabalidad la normativa migratoria, toda vez que se evidencia una interpretación normativa a efectos de subsumir hechos que no están contemplados en la norma; siendo, erróneo efectuar un análisis de esta naturaleza, puesto que la norma debe ser aplicada, de acuerdo a las situaciones previamente establecidas en la misma.

Asimismo, es importante que en los casos donde sea vulnerable algún derecho humano de las personas extranjeras, como ser la unidad familiar, el derecho al trabajo o al estudio, debe considerarse en el análisis jurídico, la normativa de índole internacional referente a los derechos humanos de migrantes, como es el caso de la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica, donde Bolivia es un Estado Parte.

Asimismo, en el caso de las multas migratorias, las mismas se encuentran determinadas en la Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018, puesto que en el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, solamente se establece una escala a efectos de diferenciar las infracciones leves, graves y gravísimas; sin embargo, en la revisión de la Resoluciones de Recurso Jerárquico correspondientes al periodo de 2018-2021, no se hace alusión a dicha normativa, lo cual incide de manera negativa en la fundamentación, puesto que la misma, establece efectivamente la sanción pecuniaria impuesta al infractor.

### 3.4 ANALISIS SOBRE EL DERECHO COMPARADO

De acuerdo a la comparación de las legislaciones de Argentina, México y España con nuestra legislación efectuada en el capítulo II numeral 2.8.4 del presente trabajo de tesis, se efectuará el siguiente análisis respecto al debido proceso, en su vertiente de debida fundamentación, en el tratamiento de los casos de sanciones migratorias, a efectos de evidenciar, cual es la normativa migratoria que ofrece una mayor protección a los derechos de los migrantes y de las personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio.

<b>SIMILITUDES</b>	<b>DIFERENCIAS</b>	<b>DEBIDO PROCESO EN LA NORMATIVA MIGRATORIA</b>	<b>NORMATIVA QUE OFRECE MAYOR PROTECCION A DERECHOS DE MIGRANTES Y PERSONAS JURIDICAS</b>
Etapa de impugnación reconocida en la normativa migratoria.  Consideración de los derechos humanos de los migrantes.	Plazos procesales, siendo los más cortos, los establecidos en la normativa migratoria boliviana.  Tratamiento del recurso jerárquico:	Argentina: Se establece la revisión de actos, cuando existe violación al debido proceso. En el recurso jerárquico, se establece que el interesado puede mejorar o ampliar los fundamentos del recurso.	La normativa migratoria mexicana, cuenta con un desarrollo en sus disposiciones legales respecto al debido proceso que se debe seguir, no solo enuncia el principio del debido proceso como el caso de nuestra legislación a

<p>Vía judicial reconocida, una vez concluida la vía administrativa.</p> <p>La autoridad migratoria cuenta con un superior jerárquico a efectos de resolver el recurso jerárquico.</p> <p>Procedimientos administrativos sancionatorios por cobro de multas y medidas de expulsión.</p>	<p>- Bolivia: El recurso jerárquico es resuelto por el superior jerárquico (Ministerio de Gobierno), como único ente facultado para resolver este tipo de recurso.</p> <p>- Argentina: En autoridades delegadas, la Dirección Nacional de Migración funge como autoridad jerárquica.</p> <p>- México: Solo está establecido el recurso de revisión, el cual se lo considera como recurso jerárquico, al ser resuelto por el superior jerárquico.</p> <p>- España: Dentro del recurso de alzada, está regulado el recurso extraordinario de revisión.</p>	<p>México: Para que proceda la sanción, debe tenerse en cuenta las circunstancias socioeconómicas del infractor, antecedentes, reincidencia y monto beneficio de la multa. A efectos de no vulnerar el debido proceso, debe ser sustanciado por autoridad competente, ofrecer pruebas, alegar, acceso al expediente administrativo, traductor y resoluciones debidamente fundadas y motivadas.</p> <p>España: Establece que procede un procedimiento sumario, cuando hay vulneración a los derechos fundamentales expuestos en la Constitución.</p>	<p>través de la Constitución Política del Estado, sino que desarrolla de qué manera se debe cumplir con el mismo, estableciendo parámetros de análisis.</p> <p>Asimismo, en la etapa de impugnación, no cuenta con un recurso de revocatoria, sino se aplica directamente el recurso de revisión, equiparado al recurso jerárquico, puesto que lo resuelve el superior jerárquico. Otorgándole, de esta manera, una celeridad por parte de la Administración Pública, en la atención de casos de sanciones migratorias.</p> <p>De igual manera, es importante añadir que la Ley de Migración de 25 de mayo de 2011, dispone el procedimiento que debe seguirse en las personas en situación de vulnerabilidad, toda vez que canalizan con las instancias pertinentes (Procuraduría de Protección), cuando se refiere a menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad, a efectos de atender dichos casos.</p> <p>En cuanto a las personas jurídicas, la legislación</p>
---	--	---	---

			<p>migratoria mexicana establece como parámetros a efectos de que proceda la sanción, las condiciones socioeconómicas, la reincidencia y el monto beneficio de la multa. Incluso establece que los ingresos por concepto de multas, se destinaran para mejorar los servicios migratorios.</p> <p>Establece de manera clara que, en el caso de empresas de transporte, las mismas responderán pecuniariamente por sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa de estos. Es decir que existen parámetros de análisis y acción en el caso de sanciones a personas jurídicas.</p>
--	--	--	--

Elaboración propia

## CONCLUSIONES

- En el periodo 2011-2013, en la cual se aplicaba la normativa migratoria regulada por el Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996 y posteriormente en el periodo 2014-2021, con la modificación de la normativa migratoria, a través de la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 y el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, donde se establece el procedimiento sancionatorio de salidas obligatorias y cobro de multas, no se considera un marco normativo de índole internacional respecto a los derechos humanos de los migrantes, ni tampoco de los principios bajo los cuales están impregnados los procedimientos administrativos sancionatorios que devienen de la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y la jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, no existiendo un avance relevante en materia de sanciones migratorias, con la modificación normativa que se dio en la gestión 2014.
- El análisis de fondo de las resoluciones de recurso jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno en el periodo 2011-2021, evidencian que la fundamentación bajo la cual el ente jerárquico resolvía, carecen de una valoración de análisis de fondo, no existiendo alusión al debido proceso, en su vertiente de la debida fundamentación, establecido en la Constitución Política del Estado, normativa migratoria y jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional; de igual manera, no hay un pronunciamiento respecto a los lineamientos sobre los derechos humanos de los migrantes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando que Bolivia es un Estado Parte de la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica; y, por tal motivo debe considerar y aplicar dichos estándares en los casos de medidas de expulsión. Asimismo, no existe un conocimiento de fondo, respecto a las disposiciones legales y reglamentarias del ámbito de las sanciones migratorias, puesto que se repiten los argumentos expuestos por la Dirección General de Migración en etapa de recurso de revocatoria.
- En cuanto a la comparación de legislaciones migratorias entre Bolivia con Argentina, México y España, se establece que, dado que en la legislación migratoria mexicana tiene una relevancia importante el recurso jerárquico, al ser el único medio de impugnación en la vía administrativa; y que, el debido proceso se encuentra específicamente detallado en su normativa, puesto que establece parámetros de valoración tanto para personas extranjeras como para las personas jurídica, e incluso con instancias procedimentales especiales respecto a menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad, donde

intervienen otros órganos. Cuenta con un estándar de mayor protección de los derechos de los migrantes y de las personas jurídicas con relación con el movimiento migratorio.

- Existiendo fundamentos teóricos y prácticos, bajo los cuales se evidencia que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, repartición del Ministerio de Gobierno que resuelve los recursos jerárquicos de la Dirección General de Migración, no efectúa una resolución del recurso jerárquico de acuerdo al debido proceso, en su vertiente de debida fundamentación, establecida en la Constitución Política del Estado, normativa migratoria, jurisprudencia e incluso en estándares internacionales que se refieren a dicho principio y tampoco, considera los derechos humanos de los migrantes sujetos a expulsión; se propone, establecer la base normativa para la creación de una instancia jerárquica especializada en los procedimientos administrativos sancionatorios, bajo un proyecto de Decreto Supremo, cuyo instrumento legal es utilizado para terminar de regular la etapa de recurso jerárquico dentro de los procedimientos sancionatorios de la Dirección General de Migración, mediante el cual se establezca que, la misma formará parte de la estructura del Ministerio de Gobierno, en el entendido de que, de acuerdo a la norma suprema y al Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 es el ente jerárquico, con competencia en materia migratoria.

### **RECOMENDACIONES**

- Profundizar la importancia de las resoluciones de recurso jerárquico en el área de extranjería, respecto a trámites de residencias y permanencias.
- Para la adecuada implementación de la instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios migratorios, se debe establecer la estructura organizativa con la que formará parte del Ministerio de Gobierno, debiendo ajustarse los reglamentos internos de funcionamiento de dicho ministerio.
- A efectos, del funcionamiento especializado de la instancia jerárquica, es menester incrementar parámetros de resolución, para así otorgar mayor seguridad jurídica a los administrados.

## CAPITULO IV

### PROPUESTA

De acuerdo a la clasificación de las resoluciones de recurso jerárquico en los periodos 2011 – 2013 y 2014 – 2021, en lo se refiere a la modificación de la normativa migratoria en la gestión 2014, donde se observa los fundamentos jurídicos, bajo los cuales la autoridad jerárquica resolvía antes y después de la modificación de dicha normativa; se evidencia que la valoración y análisis jurídico del Ministerio de Gobierno, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, como ente jerárquico de la Dirección General de Migración, no hace alusión menos desarrolla en su análisis, los estándares internacionales en cuanto a derechos humanos de los migrantes se refiere, considerando que Bolivia es Estado Parte del Pacto de San José de Costa Rica, por ende tiene el deber de considerar dicha normativa en la resolución de casos de medidas de expulsión. Asimismo, tampoco hay cumplimiento al debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, puesto que en la mayoría de los casos existe una fundamentación parcial, puesto que no responde a todos los puntos observados por los recurrentes, omitiendo una valoración jurídica propia, procediendo a copiar los argumentos expuestos en etapa de recurso de revocatoria. Llegando por tanto, a la conclusión de que la modificación normativa en el ámbito migratorio no incidió de manera significativa en la resolución de dichos recursos, siendo observable dicho aspecto, puesto que la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013 (actual normativa migratoria), desarrolla los procedimientos administrativos sancionatorios de salidas obligatorias y sanciones pecuniarias, aspecto que no estaba contemplado en el Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996 (anterior normativa migratoria); sin embargo, pese a dicho avance en materia de sanciones migratorias, no existe un cambio relevante en la fundamentación jurídica efectuada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gobierno.

Es así que, del fundamento teórico respecto al cumplimiento del debido proceso en la resolución de los recursos jerárquicos referente a las sanciones migratorias, se evidencia que dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, el *Ius Puniendi* del Estado se presenta con más fuerza, siendo por tanto necesario el cumplimiento de dicho principio y garantía constitucional, habiendo tenido un amplio desarrollo en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual ordena a las autoridades administrativas cumplir con el debido proceso en la emisión de sus resoluciones; así como, las directrices internacionales desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se ha pronunciado

respecto a los procedimientos de expulsión y la manera de evitar que, se vulneren derechos en el ejercicio de la soberanía de los Estados.

En ese contexto, toda vez que las medidas de expulsión son sanciones sui generis dentro del derecho administrativo sancionador, los derechos humanos de las personas extranjeras se ven altamente afectados, por el estado de vulnerabilidad al no encontrarse en su país de origen, decantando en ello, la falta de igualdad de condiciones que existe con los nacionales; asimismo, en el caso de personas jurídicas que están relacionadas con el movimiento migratorio, se evidencia que su patrimonio se ve afectado incrementando esta situación, cuando existe reincidencia. En esa línea, siendo que el recurso jerárquico es la última instancia en sede administrativa, es imperante que sus resoluciones cuenten con la debida fundamentación, a efectos de no vulnerar los derechos de los recurrentes y pueda ser resuelta, considerando todas las circunstancias que rodean al migrante, en caso de tratarse de salidas obligatorias; y, en el caso de sanciones pecuniarias, establecer los aspectos que se analizan, a efectos de determinar la totalidad de la multa, siendo que la misma es aplicada dependiendo de cuantas personas extranjeras tuvieron relación con la persona jurídica que incurrió en una infracción administrativa migratoria. Es así que, se requiere una fundamentación individualizada, por persona extranjera observada, más aun cuando se trata de una reincidencia.

En esa línea, dentro de los parámetros establecidos por la Constitución Política del Estado, normativa migratoria, jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional y decisiones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se procedió a efectuar un análisis de fondo de las resoluciones de recurso jerárquico emitidas por el Ministerio de Gobierno como ente jerárquico de la Dirección General de Migración, bajo la cual se evidenció que, las mismas cuentan con inconsistencias y vulneraciones al debido proceso. En el entendido, de que dentro del análisis de las resoluciones de salidas obligatorias confirmadas, no se consideran los derechos humanos vulnerados, pese a que los interesados hacen alusión a los mismos. En ese marco, toda vez que de acuerdo al artículo 68 parágrafo I de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, el superior jerárquico tiene el deber de resolver en el fondo, es necesario que se pronuncie respecto a todos los argumentos de descargo, ya que existe una incidencia en la sanción a imponerse y de no ser respondidas de acuerdo a parámetros contemplados tanto en la Constitución Política del Estado, normativa migratoria, jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (Exposición de motivos que sustentan la resolución, concisa, clara y que integre todos los puntos); como en la normativa internacional (Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos como la Protección de la familia, Protección de la unidad y

reunificación familiar, Derecho al trabajo, Derecho al estudio, entre otros; Debido proceso legal: Recursos efectivos, plena defensa, plazo razonable, juez independiente e imparcial; Valoración de circunstancias personales y circunstancias particulares de su situación migratoria), se vulnera el debido proceso y por ende los derechos humanos de los migrantes.

De igual manera, se procedió a efectuar la comparación de normativa migratoria y estructura institucional de la autoridad migratoria de Bolivia con los países de Argentina, México y España, a efectos de verificar que normativa es la que ofrece una mayor protección a los derechos de los migrantes y a los derechos de las personas jurídicas con relación con el movimiento migratorio; habiéndose establecido que, la legislación migratoria mexicana es la que ofrece los mayores estándares de protección, en el entendido de que, a nivel institucional existen instancias especiales en casos de que se cuenten con grupos sociales en estado de vulnerabilidad, como el caso de menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad. En cuanto a la etapa de impugnación, que es el tema en la presente investigación, se evidencia que solamente existe el recurso de revisión que es resultado por el superior jerárquico del Instituto Nacional de Migraciones, es decir que, estaría únicamente reconocido el recurso jerárquico, lo cual acorta la vía administrativa, favoreciendo con ello que el recurrente pueda acceder a la vía del proceso contencioso administrativo, el cual tiene una efectiva aplicación en el ámbito migratorio mexicano.

A efectos de cumplir con el debido proceso, establece específicamente que parámetros se deben seguir, como ser las circunstancias socioeconómicas del infractor, antecedentes, reincidencia y monto beneficio de la multa; en esa línea, debe ser sustanciado por autoridad competente, ofrecer pruebas, alegar, acceder al expediente administrativo, contar con traductor y resoluciones debidamente fundadas y motivadas. En ese entendido, el derecho migratorio en este país se encuentra ampliamente desarrollado, contando con mecanismos que facilitan la atención de casos en materia migratoria.

Dentro de ese contexto, se tienen las bases teóricas y prácticas para que el Ministerio de Gobierno, bajo la facultad que ostenta de proponer al Presidente del Estado Plurinacional, en el área de su competencia, proyectos de normas legales, de acuerdo al artículo 14 numeral 16 del Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009; y considerando que, en materia de sanciones migratorias tiene competencia, al formar parte la Dirección General de Migración de su estructura y constituirse en un órgano desconcentrado del mismo, cuenta con la atribución de remitir un proyecto de decreto supremo, siendo procedente este tipo de instrumento legal, puesto

que de acuerdo al Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999, esta regula materias que conforme a la Constitución Política del Estado (Artículo 175 parágrafo I numeral 5: “Proponer proyectos de decreto supremo y suscribirlos con la Presidenta o el Presidente del Estado.”) y a las leyes (Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, determina en su artículo 14 numeral 16 como atribución de los ministros: “16. Proponer a la Presidenta o al Presidente del Estado Plurinacional, en el área de su competencia, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales, así como programas operativos, presupuestos y requerimientos financieros.”), corresponde a la competencia del Consejo de Ministros<sup>212</sup>. Por tal motivo, en el caso del Ministerio Gobierno, al constituirse en el ente competente en materia migratoria, remitirá el proyecto de decreto supremo correspondiente, bajo el cual se cree una instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, toda vez que, la resolución de los recursos jerárquicos deben ser resueltos de acuerdo a un conocimiento de fondo, no solo de la normativa interna administrativa migratoria y jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, sino también, de los estándares internacionales que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en materia de medidas de expulsión de ciudadanos extranjeros, siendo que Bolivia es un Estado Parte del Pacto de San José de Costa Rica y por tal motivo, debe considerar los parámetros internacionales emitidos en dicha materia.

Lo cual significaría un avance cualitativo en materia de sanciones migratorias, puesto que se alcanzaría a cumplir con el debido proceso en su vertiente de debida fundamentación, en las resoluciones que son emitidas en esta última etapa recursiva como es la instancia jerárquica, que establece la Constitución Política del Estado de manera genérica y que la jurisprudencia de Tribunal Constitucional Plurinacional ha desarrollado en sus diferentes vertientes; que, en el presente caso, es el de la fundamentación que deben cumplir las autoridades administrativas. De igual manera, la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, se pronuncia respecto al cumplimiento de dicho principio.

En ese entendido, a momento de efectuar una debida fundamentación, esta decantaría en la uniformidad en las decisiones, puesto que al existir situaciones similares se daría lugar a los precedentes administrativos; de igual manera, se advertirían vacíos al analizar cada argumento de descargo, considerando que en materia de sanciones migratorias referidas a las

---

<sup>212</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de abril de 1999). *Decreto Supremo N° 25350*. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2025350>

salidas obligatorias, la casuística varía dependiendo de las circunstancias que rodean al caso. Es decir, que representaría un beneficio en el tratamiento de las sanciones migratorias.

En esa misma línea, con esta instancia jerárquica especializada, se busca coadyuvar de manera positiva con los objetivos (Brindar un servicio eficaz, eficiente y de calidad a los ciudadanos nacionales y extranjeros, desarrollar instrumentos que optimicen y garanticen el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los migrantes), visión y misión institucional (Establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes extranjeras de conformidad a la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado y normas vigentes)<sup>213</sup> que tiene la autoridad migratoria y por ende el Ministerio de Gobierno, puesto que con ello se cumpliría con el debido proceso, lo cual incidirá positivamente en la seguridad jurídica con la que deben contar los administrados.

Asimismo, es menester referir que en materia de resolución de recursos jerárquicos, tanto la Constitución Política del Estado y el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, refieren de manera genérica la atribución que tienen los ministerios de resolver en última instancia los asuntos de su competencia; asimismo en el Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el procedimiento del recurso jerárquico solo refiere que será remitido a la autoridad jerárquica el cual tendrá el plazo de 5 días hábiles para resolverlos en el caso de salidas obligatorias y 20 días hábiles en el caso de cobro de multas<sup>214</sup>; es decir que no existe un desarrollo normativo específico de dicho procedimiento. En ese entendido, con este proyecto de decreto supremo, se terminaría de regular el procedimiento de resolución del recurso jerárquico, considerando que solo existe un mandato genérico al respecto.

En ese entendido, siendo que de acuerdo al mandato constitucional, los Ministros de Estado deben resolver en última instancia los asuntos administrativos que correspondan al ministerio, esta instancia jerárquica formaría parte de la estructura del Ministerio de Gobierno, es decir, se constituiría en una repartición especializada en materia de sanciones migratorias, ya no teniendo tal facultad la Dirección General de Asuntos Jurídicos de dicho ministerio; en ese

---

<sup>213</sup> Dirección General de Migración. (2022). Portal Oficial. <http://www.migracion.gob.bo/>

<sup>214</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

sentido, solo quedaría modificar la normativa interna del mismo, en cuanto a las facultades con las que cuenta la referida dirección.

Es así que, habiendo establecido la necesidad de contar con un instrumento legal que regule la instancia jerárquica especializada en materia de sanciones migratorias, se plantea el siguiente proyecto de Decreto Supremo, en el marco del Manual de Técnica Normativa aprobado mediante Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1994<sup>215</sup>:

## **DECRETO SUPREMO N° .....**

**DE .....**

### **TITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1.- (OBJETO).** El presente decreto supremo, tiene por objeto crear una instancia jerárquica especializada en procedimientos administrativos sancionatorios de la Dirección General de Migración, dentro de la estructura del Ministerio de Gobierno, la cual conocerá y resolverá los recursos jerárquicos interpuestos en dicha materia.

**ARTICULO 2.- (MARCO INSTITUCIONAL).** El marco institucional está regido por el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, bajo el cual dispone que el Ministerio de Gobierno tiene como atribución, resolver en última instancia los asuntos que dependan del mismo, es decir en asuntos de la Dirección General de Migración, siendo que la misma es un órgano desconcentrado de dicho ministerio.

**ARTICULO 3.- (NATURALEZA).** La instancia jerárquica especializada, se constituirá en una repartición dependiente del Ministerio de Gobierno, la cual será la única facultada para resolver dichos procedimientos, al contar con la especialidad en derecho administrativo sancionatorio migratorio.

**ARTICULO 4.- (ATRIBUCIONES Y FUNCIONES).** La instancia jerárquica especializada tiene las siguientes funciones y atribuciones:

---

<sup>215</sup> Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de abril de 1999). *Decreto Supremo N° 25350*.  
<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2025350>

- a) Admitir o rechazar los recursos jerárquicos remitidos por la Dirección General de Migración.
- b) Conocer y resolver de manera fundamentada, en el marco del debido proceso, los recursos jerárquicos contra las Resoluciones de Recurso de Revocatoria de la Dirección General de Migración.
- c) Considerar y aplicar las decisiones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se refiere a sanciones migratorias contra personas extranjeras.
- d) Conocer la normativa interna respecto a sanciones migratorias, emitida por la Dirección General de Migración.
- e) Consignar en la Resolución de Recurso Jerárquico, el derecho del recurrente a la revisión judicial, a través del Proceso Contencioso Administrativo.

**ARTICULO 5.- (AMBITO DE APLICACION).** El presente decreto supremo, se aplicará a los procedimientos administrativos sancionatorios iniciados contra las personas extranjeras y personas jurídicas relacionadas con el movimiento migratorio, a nivel nacional, tanto de la Dirección General de Migración como de sus Administraciones Departamentales.

**ARTICULO 6.- (PRINCIPIOS).** La instancia jerárquica especializada registrará sus actos en el marco de los principios establecidos en la Ley N° 370 de 8 de mayo de 2013.

## **TITULO II**

### **CAPITULO I**

#### **RECURSO JERARQUICO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SALIDA OBLIGATORIA**

**ARTICULO 7.- (PROCEDENCIA).** El recurso jerárquico procede contra las Resoluciones de Recurso de Revocatoria respecto a salidas obligatorias, emitidas por la Dirección General de Migración.

**ARTICULO 8.- (REMISION).** De acuerdo al artículo 32 párrafo I inciso f. del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el plazo de 24 horas la Dirección General de Migración remitirá el recurso jerárquico a la autoridad jerárquica.

**ARTICULO 9.- (RESOLUCION).** De acuerdo al artículo 32 párrafo I inciso g. del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el plazo de 5 días hábiles la autoridad jerárquica

resolverá confirmando, revocando total o parcialmente o desestimando la Resolución de Recurso de Revocatoria impugnada.

**ARTICULO 10.- (PARAMETROS DE ANALISIS).** La autoridad jerárquica debe conocer y aplicar, las opiniones consultivas del Sistema Interamericano de Derecho Humanos en cuanto a los Derechos de las Personas Migrantes se refiere, debiendo garantizar el debido proceso independientemente de su situación migratoria:

- a) Evaluar circunstancias personales de la persona extranjera.
- b) Evaluar circunstancias particulares de su situación migratoria.

**ARTICULO 11.- (REMISION DE LA RESOLUCION).**- De acuerdo al artículo 32 párrafo I inciso h. del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el plazo de 24 horas la autoridad jerárquica remitirá a la Dirección General de Migración, la Resolución de Recurso Jerárquico.

## **CAPITULO II**

### **RECURSO JERARQUICO EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO DE MULTAS**

**ARTICULO 12.- (PROCEDENCIA).** El recurso jerárquico procede contra las Resoluciones de Recurso de Revocatoria respecto a cobro de multas a personas jurídicas que tengan relación con el movimiento migratorio, emitidas por la Dirección General de Migración.

**ARTICULO 13.- (REMISION).** De acuerdo al artículo 40 párrafo II numeral 2. inciso b. del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el plazo de 3 días hábiles la Dirección General de Migración remitirá el recurso jerárquico a la autoridad jerárquica.

**ARTICULO 14.- (RESOLUCION).** De acuerdo al artículo 40 párrafo II numeral 2. inciso c. del Decreto Supremo N° 1923 de 12 de marzo de 2014, en el plazo de 20 días hábiles la autoridad jerárquica resolverá confirmando, revocando total o parcialmente o desestimando la Resolución de Recurso de Revocatoria impugnada.

**ARTICULO 15.- (PARAMETROS DE ANALISIS).** En caso de evidenciar más de una persona extranjera relacionada con la persona jurídica infractora, debe efectuarse un análisis individualizado de cada una, a efectos de establecer la sanción pecuniaria.

**ARTICULO 16.- (REMISION DE LA RESOLUCION).** En el plazo de 3 días hábiles la autoridad jerárquica remitirá a la Dirección General de Migración, la Resolución de Recurso Jerárquico.

**ARTICULO 17.- (PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).** Una vez resuelto el recurso jerárquico, el recurrente está facultado de aperturar la vía judicial a través del Proceso Contencioso Administrativo.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA.-** Los procedimientos administrativos sancionatorios en curso, se sujetaran a la normativa anterior a la implementación del presente Decreto Supremo.

**DISPOSICION TRANSITORIA SEGUNDA.-** El Ministerio de Gobierno en el plazo de 30 días hábiles a partir de la publicación del presente Decreto Supremo, deberá ajustar la normativa interna, respecto a su estructura organizativa a efectos de la presente normativa.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**DISPOSICION FINAL UNICA.-** Para todo aquello no previsto expresamente en el presente Decreto Supremo, se aplicara supletoriamente las disposiciones de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 y su Reglamento.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Bandeira, C. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A. de C.V.

Davis, J. (1960). *Curso de Derecho Administrativo*. Letras.

Dermizaky, P. (2006). *Derecho Administrativo*. Editora J. V.

Lopez, Y. y Valda, F. (2021). *Lecciones de Derecho Administrativo y su Procedimiento*. Rayo del Sur.

Martínez, J. (2018). *Derecho Administrativo Boliviano*. Imago Mundi.

Monclus. M. y Brandariz J. (2015). *Políticas y prácticas de control migratorio*. Didot.

Mostajo, M. (2003). *Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo Boliviano*. Temis.

Ossorio, M. (2004). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.

Rizo, A. (1991). *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Universitaria de la UNAN.

Rubio, F. (1998). *Ciudadanía y Extranjería: Derecho Nacional y Derecho Comparado*. Estudios.

San Miguel, W. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. Plural.

### LIBROS ELECTRONICOS

Arratia, R. (2012). *Derecho Administrativo*. <https://es.scribd.com/document/143416521/Arratia-Der-Adm>

Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: El procedimiento administrativo*. (1ª Ed, vol.4). Fundación de Derecho Administrativo [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo4/tomo4.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo4/tomo4.pdf)

López, M. (2005). *Los Principios del Procedimiento Administrativo*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

Marienhoff, M. (nd). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I) [https://www.academia.edu/download/56390608/libro\\_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf](https://www.academia.edu/download/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf)

## REVISTAS

Benavides, J. y Ospina A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 73-105.

De Castro. C. (2007). La protección de los derechos humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: Especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. *Revista de Derecho UNED*. (2), 143-173.

Dirección General de Migración. (2016). Memoria Institucional 2012-2015. *Boletín Informativo*. (7). 35-39.

Cordero, E. (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. (39). Párr. 41 – 55

Fernández, J. (1991). Extranjería: Principios de Derecho Internacional General. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. 11, 39.

Fernández, J. (1998). Derecho sancionador de extranjería y protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. *Colección Escuela Diplomática*. (3), 39.

García, L. (2020). Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 122-141.

Martínez, V. (2006). Derecho Sancionador en materia de Extranjería: Consideraciones Generales. *Revista Internauta Práctica Jurídica*, 1.

Molina, D. (2020). La medida de expulsión administrativa de extranjeros en el derecho chileno: límites materiales y formales. *Estudios de Derecho*, 77 (169), 293-321.

Muñoz, J. (2009). Derechos Humanos, migraciones y ciudadanía universal. *Diálogos Migrantes*, (2), 5-6.

Muñoz, L. y Niño, F. (2019). El iusnaturalismo en el derecho colombiano. *Revista Prolegómenos*, 22 (44), 158-166.

Oliván, F. y Luque, A. (2019). La extranjería como derecho: historia de una asimetría normativa. *Espacios*. 40 (25), 2.

Pérez, M., (2021). La protección de los derechos humanos de personas extranjeras en el juicio contencioso administrativo. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México IUS*. 15(47) pp. 143-145.

## OTROS DOCUMENTOS ELECTRONICOS

Carrillo, G. (2009). *Reconceptualización del Derecho Migratorio en México*. Repositorio Institucional Universidad Iberoamericana de León. <https://repositorio.leon.uia.mx/xmlui/123456789/99716>

Castro, A. y Milkes, I. (2018). *Potestad Sancionatoria y Política Migratoria Colombiana*. [https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD\\_SANCIONATORIA\\_Y\\_POLITICA\\_MIGRATORIA\\_COLOMBIANA](https://www.academia.edu/42898529/POTESTAD_SANCIONATORIA_Y_POLITICA_MIGRATORIA_COLOMBIANA)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas, y las víctimas de la trata de personas*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El que, como, cuando, donde y porque de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>

Dirección General de Migración. (2022). Portal Oficial. <http://www.migracion.gob.bo/>

Organización de Estados Americanos – OEA. (2022). *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DM/default.asp>

Ornelas, A. y Mora, J. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos: Un documento informativo*.  
<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-marco-legal-institucional-migratorio-mexico.pdf>

Morales, J. (2015). *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.  
[http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSIDH\\_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_DerechosMigrantes-3aReimpr.pdf)

Secretaria de Estado de Migraciones. (nd). Portal de Inmigración.  
<https://extranjeros.inclusion.gob.es>

## TESIS

Del Pozo, I. (2020). *La vulneración a la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones de carácter migratorio*. [Tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de Los Andes]. Repositorio Institucional UNIANDES.  
<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/11646/1/TUAEXCOMMCO003-2020.pdf>

González, J. (2018). *El debido proceso en el procedimiento administrativo Migratorio* [Tesis de grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCHILE  
<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153350/El-debido-proceso-en-el-procedimiento-administrativo-migratorio.pdf?sequence=1>

## LEYES

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado*. [http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE\\_2009](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009)

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de mayo de 2013). *Ley N° 370*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (23 de abril de 2002). *Ley N° 2341*  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%202341>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (11 de febrero de 1993). *Ley N° 1430*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201430>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (17 de septiembre de 1993). *Ley N° 1493*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201493>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (16 de septiembre de 1997). *Ley N° 1788*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ley%201788>

Boletín Oficial de la República Argentina. (20 de enero de 2004). *Ley de Migraciones N° 25871*.  
 Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte.  
[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (25 de mayo de 2011). *Ley de Migración*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (4 de agosto de 1994). *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf)

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (11 de enero de 2000). *Ley Orgánica N° 4/2000*.  
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (1 de octubre de 2015). *Ley N° 39/2015*.  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

## REGLAMENTOS

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de marzo de 2014). *Decreto Supremo N° 1923*. Departamento de Comunicación – Dirección General de Migración.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (07 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2029894>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (28 de enero de 1937). *Decreto Supremo N° 28-01-1937*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/extranjeros/page:5>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (08 de noviembre de 1940). *Decreto Supremo N° 08-11-1940*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/page:2172>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (30 de enero de 1952). *Decreto Ley N° 2950*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/page:1875>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (29 de noviembre de 1996). *Decreto Supremo N° 24423*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2024423>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (12 de octubre de 1993). *Decreto Supremo N° 23660*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2023660>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (04 de septiembre de 1998). *Decreto Supremo N° 25150*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2025150>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (28 de septiembre de 2012). *Reglamento de la Ley de Migración*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMigra.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf)

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (8 de abril de 1999). *Decreto Supremo N° 25350*. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/ds%2025350>

## **RESOLUCIONES**

Ministerio de Gobierno. Resolución Ministerial N° 342/2018 de 20 de diciembre de 2018. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

Ministerio de Gobierno. Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 014/2019 de 29 de agosto de 2019. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

Ministerio de Gobierno. Resolución Administrativa de Recurso Jerárquico MG No. 012/2020 de 30 de noviembre de 2020. Archivo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Migración.

## **SENTENCIAS**

Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Cuarta Especializada. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0187/2018-S4 de 14 de mayo de 2018.  
<https://tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/pdf/apec/gaceta2018/docs/TOMO%20IV.pdf>

Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Segunda. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0558/2016-S2 de 27 de mayo de 2016.  
<https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/7994-sentencia-constitucional-plurinacional-0558-2016-s2>

Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Plena. Sentencia Constitucional Plurinacional N°2170/2013 de 21 de noviembre de 2013.  
<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=10929>

Tribunal Constitucional Plurinacional. Sala Tercera. Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0249/2012 de 29 de mayo de 2012  
<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=755#:~:text=La%20administraci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20se%20desenvuelve,de%20las%20garant%C3%ADas%20administrativas%20y>

## MANUALES

Ministerio de Gobierno. (2021). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*.  
<https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-06/MANUAL%20DE%20ORGANIZACI%C3%93N%20DE%20FUNCIONES%202021%20%28MOF%29%20Y%20NUEVA%20ESTRUCTURA%20ORGANIZACIONAL%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20GOBIERNO..pdf>

Dirección General de Migración. (2015). *Manual de Procedimientos DIGEMIG/AL-002-ASP-951 Versión N° 2: Aplicación de Sanciones Pecuniarias a Personas Naturales y Jurídicas*.