

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



TERMINACION DEL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO. EFECTOS INDEMNIZATORIOS NO RECONOCIDOS POR NUESTROS TRIBUNALES LABORALES

DR. LUIS G. HERRERA CASTRO

EXPLICACION

Por todos es bien conocido, que en nuestra legislación laboral, fundamentalmente el Código de Trabajo se regula todo lo relativo a los efectos jurídicos derivados de las contrataciones laborales en sus diversas modalidades. Sin duda alguna, tales regulaciones en la actualidad se hacen obsoletas después de una vigencia de más de cuarenta años del Código de Trabajo. La necesidad de una reforma al Código es indispensable, pero más importante es aún el cambio de mentalidad de nuestros jueces laborales que durante muchos años han obstruido el avance vivo y alternativo del Derecho del Trabajo. Este, por sus propias características, entre ellas flexibilidad, evolutividad, debe irse ajustando a los rápidos cambios sociales y económicos que se producen en la sociedad moderna.

Entre los elementos que más han influido en el retraso de la jurisprudencia laboral en perjuicio de la clase trabajadora, está la ideología imperante, es decir, la aplicabilidad del derecho bajo la vigencia de determinados valores, donde en primer lugar están los intereses de los pequeños grupos patronales. Se ha inculcado en la mentalidad del costarricense, y de ello no escapan nuestros jueces laborales que el sindicalismo es sinónimo de activismo e incluso de comunismo. Usualmente en el campo del Derecho Colectivo, la obstrucción para su evolución ha sido palpable.

Sin embargo, en el campo del Derecho Individual, el retraso ha sido igualmente importante, en tres aspectos fundamentales: reconocimiento del daño moral como consecuencia de la terminación

del contrato de trabajo, reinstalación del trabajador y salarios caídos e invalidez del despido en la Administración Pública.

Mi ponencia, se referirá a estos tres aspectos, y trataré de demostrar que sí existe suficiente base constitucional y legal, para que dichos efectos sean reconocidos. Por separado, haré el análisis de cada uno.

I. INVALIDEZ DEL DESPIDO

Lógicamente, el reconocimiento de éste quedará delimitado al ámbito de la Administración Pública, en cuanto que, el sector privado se rige por las normas de la libertad de comercio, de libre empresa; en fin, de la vigencia de las leyes de oferta y demanda, cuya incidencia en el contrato de trabajo, son, la de quedar el trabajador sujeto a la voluntad absoluta del patrono.

En la Administración Pública, el régimen es diferente. En nuestro país no podemos decir que exista un régimen exclusivamente estatutario, como lo han dicho algunas sentencias, sino un régimen mixto donde coexisten el régimen administrativo y el Derecho Laboral propiamente dicho (*).

Es más, podría afirmar que en la coexistencia de ambas legislaciones ha habido una preponderancia del Derecho del Trabajo, y sus principios han sido aplicados sobre normas de Derecho Público, como por ejemplo el principio in dubio pro operario.

La Administración Pública (el Estado y sus instituciones autónomas, semiautónomas y empresas públicas) se rigen por el principio de legalidad

* Este criterio ha sido expuesto en un fallo de la Corte Plena, de las 16:00 hrs. del 14 de junio de 1984 en arbitraje del Banco Nacional y de sus trabajadores.

(arts. 11 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública), o sea, que todos los actos de los funcionarios públicos quedan sujetos a la ley, que es la que determina el fin, el contenido y la causa de sus actos. Incluso, los actos discrecionales quedan sometidos al control de legalidad (arts. 11 y 15 de la Ley General de la Administración Pública).

De acuerdo con lo anterior resulta, que el acto de contratación del funcionario público se hace sujeto a las leyes y reglamentos vigentes de la institución, y desde luego a las necesidades de la institución y al presupuesto de la misma. La contratación no debe ser arbitraria como puede serlo en la empresa privada, sino una contratación sometida a la ley, en donde el trabajador se adhiere a las condiciones laborales preestablecidas, y se somete a todas las regulaciones propias de la Administración Pública. Igualmente, la terminación del contrato, no puede ser arbitraria, sino que únicamente puede producirse cuando proceda conforme a nuestro Código de Trabajo (art. 81) o bien por causales especiales establecidas en leyes administrativas especiales. Significa, que el despido solamente puede darse cuando exista una causa legalmente preestablecida. Lo contrario, significa que el Estado, la institución o el funcionario serán responsables de indemnizar al trabajador cuando el despido resulte ilegal. En nuestro medio es usual que se den despidos arbitrarios, cuyas motivaciones son extrajurídicas, en su mayoría por razones de orden político-ideológico.

Debemos aceptar que en la Administración Pública el acto del contrato de trabajo es un acto que queda sometido al Derecho Administrativo, pero con la coexistencia material de normas laborales. Se trata pues de un acto de naturaleza jurídica mixta.

Cuando se produce la terminación ilegal de un contrato de trabajo, el trabajador puede acudir a los tribunales laborales, salvo los del régimen del Servicio Civil, que acuden directamente ante el Tribunal del Servicio Civil. Tradicionalmente la pretensión ha consistido en obtener del tribunal una condena en contra de la institución, para que se paguen las indemnizaciones reguladas en el Código de Trabajo o bien en leyes especiales o en convenios colectivos; básicamente cesantía (art. 28 del Código de Trabajo) preaviso (art. 29 del Código de Trabajo), vacaciones y aguinaldo, salarios caídos, etc. y en algunos casos la reinstalación cuando la ley o los convenios colectivos expresamente lo es-

tablecen. El tribunal se ha limitado en caso de ser procedente, la acción, a declarar con lugar la demanda y a condenar a la institución al pago de las indemnizaciones reclamadas.

Nunca el tribunal laboral ha aceptado declarar la invalidez del acto del despido y a posteriori declarar con lugar los otros extremos (o efectos) derivados de la invalidez: básicamente dos, la reinstalación y el pago de los salarios caídos, a los cuales haré referencia posteriormente. En este punto discrepo, y estimo que tal afirmación resulta fuera de nuestro régimen jurídico y además, entorpece la evolución que requiere el Derecho Laboral moderno. Demostraré, que existe una base jurídica sólida, que sí autoriza a los tribunales laborales, para hacer tales declaraciones.

La jurisdicción concebida como una de las tres grandes funciones (poderes) del Estado, forma parte del poder único y general de aquel. Debemos admitir la unidad del Poder y del Estado, y la separación en tres poderes, únicamente para efectos de un equilibrio, adecuada distribución de funciones, como base fundamental de una democracia occidental. En Costa Rica, la función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial (artículos 153 y siguientes de la Constitución Política). La misma Constitución hace referencia a tres competencias específicas: la contencioso-administrativa (art. 49), la penal (arts. 35, 36, 37 y 39) y la laboral (art. 70). Por ley se establecen otras como la civil, la de familia, etc.

Lo importante es que la jurisdicción y la competencia laboral tienen rango constitucional, y por ende el poder-deber de conocer y pronunciarse sobre todas aquellas pretensiones que directa o indirectamente se deriven de las relaciones individuales de trabajo, que le sean sometidas. La delimitación por la materia es bastante clara y no admite confusión con la contencioso-administrativa, y ambas son excluyentes (art. 4, inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). La jurisprudencia ha sido clara en el sentido de que lo que determina la competencia en uno u otro caso son las pretensiones (véase por ejemplo sesión No. 92 de las 15:20 hrs. del 20 de agosto de 1975, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia No. 113 de las 15:00 hrs. del 19 de octubre de 1982). También ha sido clara nuestra jurisprudencia en reconocer la autonomía de la competencia laboral (véase sentencia No. 3870 de las 8:10 hrs. del 3 de octubre de 1975; Casación número 67 de 1963; y, Sala Segunda número 133 de las 15:10 hrs. del 24 de noviembre de 1982).

Por otro lado el artículo 395 del Código de Trabajo reconoce que los tribunales de trabajo tienen la competencia para conocer de "todas las diferencias o conflictos individuales, de carácter jurídico que surjan entre patronos y trabajadores. . .". En el caso de tratarse de patronos públicos, se debe agotar previamente la vía administrativa.

La potestad definitoria de la competencia es amplia y no establece límites; en otras palabras, todos los efectos jurídicos derivados de estos conflictos individuales de trabajo en la Administración Pública, entran dentro del ámbito de la competencia laboral, y por ello, la posibilidad real de que dichos tribunales puedan conocer de la pretensión anulatoria del despido con sus efectos consiguientes. En la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 1), se reconoce la posibilidad de impugnar los actos de la Administración Pública, pero únicamente cuando dichos actos queden sujetos al Derecho Administrativo; o sean, estrictamente actos administrativos. Pero, como hemos dicho, el contrato de trabajo no es eminentemente administrativo, sino de una composición mixta, con la particularidad de que, en lo que se refiere al Derecho del Trabajo, tienen aplicación convenios internacionales de la OIT cuya autoridad es superior a las leyes ordinarias (art. 7 de la Constitución Política), sea superior a normas como la Ley General de la Administración Pública y otras del mismo rango. Ello es margen suficiente para pensar que los tribunales laborales sí tienen jurisdicción y competencia para conocer de una pretensión invalidatoria con el reconocimiento de la situación jurídica anterior, tal y como lo dispone el artículo 23 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El punto medular estriba en la ubicación de la competencia y no de la jurisdicción, por cuanto la jurisdicción es unitaria, y la tienen todos los tribunales. Sin embargo, en cuanto a la competencia, la misma resulta del citado artículo constitucional (art. 70). La recomendación 119 "sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador", que en su artículo 5-1) reconoce una potestad amplia a los tribunales en la misma forma que lo hace el artículo 395 del Código de Trabajo, para resolver todas las diferencias que nazcan de las relaciones de trabajo.

Reconocida la competencia del juez laboral para conocer y resolver dicha cuestión, éste puede aplicar tanto normas de Derecho Administrativo como Derecho Laboral, razón por la cual nada le

impide revisar el problema de la legalidad del despido y ordenar restituir al funcionario a su situación anterior.

II. REINSTALACION Y SALARIOS CAIDOS

Admitida la posibilidad de que los jueces laborales se pronuncien sobre la validez y eficacia del despido, que de hecho lo hacen implícitamente al declarar con lugar una demanda por despido ilegal, debemos examinar sobre todo el restablecimiento de la situación en que se encontraba el funcionario al momento de ejecutarse el despido, y a la vez, la obtención de las indemnizaciones respectivas, limitándonos en este examen únicamente a los salarios caídos a que se refiere el artículo 82, párrafo 2 del Código de Trabajo.

En cuanto al primer aspecto, debo decir, que la reinstalación existe como institución laboral en nuestro ordenamiento. Existe en el Estatuto de Servicio Civil, en el régimen de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, en el Sistema Bancario Nacional. El surgimiento de ésta se da en virtud de ley expresa o bien por convenios colectivos, sin que se impida la posibilidad de que en materia laboral se aplique la norma concreta del artículo 23 de la Ley Reguladora. Recordemos que en el juicio ordinario civil son admisibles todas aquellas pretensiones a las cuales no se les haya asignado un procedimiento específico, estén o no reguladas específicamente en la ley material. Mediante el juicio ordinario laboral es posible deducir cualquier pretensión que se derive del rompimiento de una relación jurídico-laboral (principio de la unidad jurisdiccional).

Lógicamente la reinstalación supone que el funcionario debe ser ubicado en el mismo puesto que tenía al momento del despido o bien en uno similar, sin que sufran alteración los elementos esenciales de la relación laboral: salario y función (o prestación).

En cuanto al segundo aspecto, o sea los salarios caídos, el artículo 82 del Código de Trabajo dispone en forma expresa que cuando se comprobare en juicio que el despido es ilegal, se debe indemnizar al trabajador a título de daños, con el pago de los "salarios que habría percibido desde la terminación del contrato hasta la fecha en que de acuerdo con los términos legales para tramitar y resolver, haya debido quedar firme la sentencia condenatoria en contra del patrono". Nuestra jurisprudencia ha señalado que la indemnización

que procede es de un mes de salarios caídos, por ser la que se ajusta a la duración formal del proceso. Sin embargo, dicha norma amén de ser obsoleta, es contraria a lo dispuesto por el artículo 41 del texto constitucional, por cuanto, la justicia no es cumplida en los términos de la ley. Por ello, si la duración se prolonga más allá del plazo fijado para la terminación del proceso, por causa del patrono o a causa de los mismos tribunales, la indemnización debe darse por todo el período. Esta es la única forma de garantizar la verdadera justicia laboral y lograr el pretendido equilibrio entre trabajador y patrono. Además, en última instancia es el Estado el responsable, visto éste como unidad, por el despido ilegal y en consecuencia responsable del daño ocasionado al funcionario al colocarlo en situación de despido, perdiendo éste sus derechos constitucionales al trabajo y al salario. Desde luego si el funcionario pasa a trabajar a otra institución, solamente debería indemnizarse el período real en que ha estado sin trabajo, o bien las diferencias de salario que resulten a su favor calculadas sobre su otro salario, cuando éste fuere menor al percibido en la entidad que lo destituyó.

III. DAÑO MORAL

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política, el Estado debe indemnizar a toda persona (o funcionario) a quien se le ocasione un daño de orden material o moral. Podríamos decir que en el campo laboral, los daños materiales quedan reducidos a las indemnizaciones como los salarios caídos, cesantía, preaviso y otros.

Pero ocurre, muchas veces, que se producen despidos en donde el daño moral es mayor al daño material, y muchas veces difícil de reparar socialmente. Se admite en doctrina la procedencia del daño moral, y esto no requiere un mayor análisis, especialmente en la doctrina civil sobre la responsabilidad civil contractual. Lo mismo ocurre en el orden del Derecho Penal. Existe además una normativa expresa en este sentido. En el plano laboral los tribunales no admiten esta pretensión por no estar expresamente prevista en la ley laboral. Sin embargo esto no es necesario, pues el artículo 41 es una norma que debe aplicarse directamente, amén de que en la Administración Pública existe una normativa expresa, como son los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública; normativa que perfectamente puede ser aplicada por un juez laboral, en cuanto, como

hemos dicho coexiste una normativa doble (administrativa y laboral), y, es obligación de los jueces aplicar el derecho al caso concreto de su competencia, independientemente de la materia de que trate la norma. Lo único que limita al juez para aplicar una ley, es que ésta se encuentre derogada o abrogada, modificada por normas posteriores, o bien, que la misma se refiera a pretensiones cuya naturaleza específica corresponde a órganos judiciales de la misma materia a que se refiere la norma.

Pero en el caso de relaciones jurídico-laborales, objeto de conocimiento del proceso laboral, los jueces pueden conocer de todas aquellas circunstancias o "efectos jurídicos" que se deriven de la misma, como por ejemplo del rompimiento (despido). La pretensión declarativa principal es la ilegalidad del despido, pretensión indiscutible a deducirse en el juicio laboral, y de ésta, se derivarán otros efectos (pretensivos) tales como la reinstalación, el daño moral, los salarios caídos, etc. Claro está, que cuando el trabajador despedido es un obrero de la empresa privada, la pretensión principal es la indemnización que el mismo Código de Trabajo establece: cesantía y preaviso y otros secundarios como reajuste de salarios, vacaciones, etc. y no se hace necesario el conocimiento y la resolución sobre la ilegalidad del acto de rompimiento. Pero tratándose de empleados públicos, en donde la Administración Pública queda sujeta al principio de legalidad en todas las esferas, incluso las mixtas (coexistencia de leyes administrativas y laborales), el juez, como aplicador del Derecho, debe conocer de la legalidad del mismo, como presupuesto necesario e inevitable, del pronunciamiento del resto de las pretensiones derivadas de dicha ilegalidad. Si esto no se admitiera, caeríamos en el error, de tener que admitir como competencia del juez laboral, las pretensiones estrictamente laborales (como en la empresa privada) aún cuando la relación jurídica que vincula al obrero-patrono público, se fundamente en leyes mixtas (administrativas y laborales) y consecuencia lógica es la producción de efectos mixtos (públicos y laborales). En consecuencia, reitero, cuando la pretensión es para conocer de un acto exclusivamente administrativo, la competencia es la contencioso-administrativa; si es mixta, la laboral.

CONCLUSIONES

De lo dicho, llego a las siguientes conclusiones, no sin antes expresar, que en el desarrollo de la po-

nencia, las mismas han ido quedando plasmadas. Se trata pues de una síntesis sistemática conclusiva.

A) Siendo el acto del despido en la Administración Pública un acto que se rige por una doble legislación (pública y laboral), sus efectos son de la misma naturaleza: unos regulados en la legislación Administrativa; otros en las leyes laborales.

B) El conocimiento del despido de un funcionario administrativo y de sus efectos pretensivos (daño moral, reinstalación, salarios caídos) son competencia de los jueces laborales.

C) El juicio ordinario laboral, al igual que el proceso civil, son el procedimiento genérico en virtud del cual se pueden deducir todas aquellas pretensiones especiales a las cuales la ley no les haya asignado un proceso especial, como por ejemplo el procedimiento para los riesgos de trabajo.

CH) Si bien es cierto, la ley en forma expresa y literal no hace referencia a la deducción de tales pretensiones por la vía laboral, las normas y los principios citados, son base jurídica suficiente para admitir tal posibilidad, en especial, la naturaleza del Derecho del Trabajo y del proceso laboral, aplicable tanto a patronos privados como públicos (art. 14 del Código de Trabajo).

D) Si nuestra jurisprudencia no admite tal posibilidad, se debe a que los jueces laborales han estancado la evolución del Derecho del Trabajo, aplicando conceptos rígidos, válidos en otras materias como el Derecho Civil.

E) Que en el evento de no llegarse a aceptar lo anterior, para satisfacer los pensamientos dogmáticos, se deberá proceder a hacer la reforma legal respectiva, y la iniciativa debe salir de este Congreso. En consecuencia, los artículos 82 y 395, inciso a), deberán reformarse de la siguiente manera:

ARTICULO 82. "El patrono que despida a un trabajador por alguna de las causas enumeradas en el artículo anterior, no incurrirá en responsabilidad. Si con posterioridad al despido surgiere contención y no se comprobare la causa del mismo, el trabajador tendrá derecho a que se le pague el importe del preaviso y el auxilio de cesantía que le pudiere corresponder, y a título de daños y perjuicios se podrán otorgar los siguientes extremos que se prueben debidamente en el juicio:

a) Daño moral, cuya fijación hará prudencialmente el Juez considerando el tipo de trabajo, el *status* social del trabajador, la repercusión social, y todas aquellas circunstancias como por ejemplo las

que afecten la codicia franca, dignidad y la reputación del trabajador y la vida familiar.

b) Los intereses al tipo comercial vigente de acuerdo con la fijación hecha por el Banco Central al momento de decretarse el despido. Los mismos se pagarán desde el acto del despido hasta el momento en que efectivamente se cancelen las indemnizaciones y calculados sobre la suma total.

c) Los salarios que el trabajador habría percibido desde la tramitación del contrato hasta que quede firme la sentencia, no pudiendo exceder de un máximo de doce meses.

En el caso de funcionarios públicos, los salarios caídos deberán pagarse desde el momento del despido hasta la fecha en que efectivamente sea reinstalado. Si el empleado o funcionario hubiere laborado para el Estado o alguna de sus instituciones o empresas después del despido, únicamente se pagarán las diferencias de salarios cuando los devengados en esta última situación fueren menores.

Igualmente el juez de trabajo podrá pronunciarse sobre la invalidez o ineficacia del acto de despido cuando se trate del Estado o de sus instituciones, declarando la respectiva nulidad; en este caso, el funcionario tendrá el derecho a la reinstalación al mismo puesto que ocupaba al momento del despido, o en otro similar, debiéndose mantener en este caso el mismo salario con los aumentos decretados con posterioridad y la prestación, la cual deberá ser compatible con la especialidad del actor y a un mismo nivel jerárquico y social.

No obstante el funcionario público podrá optar en ejecución de sentencia renunciar a la reinstalación, en cuyo caso recibirá los salarios caídos y los extremos de cesantía y de preaviso, y cualquier otro que se hubiere concedido en sentencia.

Siempre que el trabajador entable juicio para obtener los extremos de cesantía y de preaviso, y cualquier otro que se hubiere concedido en sentencia. . .". (Este párrafo queda igual al anterior).

ARTICULO 395. (Inciso a). "De todas las diferencias y pretensiones que surjan de las relaciones jurídicas obrero-patronales y colectivas, solo entre aquéllos o solo entre éstos, derivados de la aplicación del presente Código, o de otras leyes aunque de diversa naturaleza, afecten o incidan en la relación jurídico-laboral o en el contrato de trabajo, siempre que de acuerdo con la cuantía, no sean de conocimiento de tribunales de menor jerarquía.

En caso de duda sobre cuál es la competencia que debe conocer de las pretensiones conforme al



párrafo anterior, el trabajador-actor podrá optar por la competencia laboral.

Si se tratare de reclamos contra el Estado o contra sus instituciones, deberá agotarse previamente la vía administrativa. Esta se entenderá

agotada cuando hayan transcurrido quince días hábiles desde la fecha de la presentación del reclamo, sin que los organismos correspondientes hayan dictado resolución firme".
