



Autor: Carlos Montellano Medrano

Decreto Supremo No. 28699

¿Es constitucional la reincorporación laboral dispuesta por una autoridad no judicial?

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto Supremo No. 28699 y Capítulo II de la Resolución Ministerial No. 551/06, el Ministerio de Trabajo y sus Jefaturas Departamentales se encuentran facultados para ordenar la reincorporación de un trabajador, que considere haber sido despedido sin una de las causales descritas por el artículo 16 de la Ley General del Trabajo.

Ley General del Trabajo. Artículo 16.-

- a) Perjuicio material causado con intención en los instrumentos de trabajo;***
- b) Revelación de secretos industriales;***
- c) Omisiones o imprudencias que afecten a la seguridad o higiene industrial;***
- d) Inasistencia injustificada de más de seis días continuos (D.S. 1592, de 19 de abril de 1949);***
- e) Incumplimiento total o parcial del convenio;***
- g) Robo o hurto por el trabajador.***

En ese sentido, y considerando que la vía administrativa como escenario para plantear solicitudes de reincorporación, se ha constituido en un mecanismo paralelo al proceso judicial, corresponde analizar si su aplicación no vulnera principios y/o derechos constitucionales del sector patronal.

Para tal efecto, es imprescindible citar los artículos respectivos de la Constitución Política del Estado y disposiciones legales en vigencia, con la finalidad de encontrar una respuesta a la siguiente interrogante: **¿La reincorporación dispuesta por vía administrativa es constitucional o no?**

Constitución Política del Estado. Artículos 29 y 30

“Artículo 29º.- Sólo el Poder Legislativo tiene facultad para alterar y modificar los Códigos, así como para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales.”



“Artículo 30°.- Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella.”

Según los citados artículos, sólo el Órgano Legislativo está facultado para reglamentar mediante una Ley, los procedimientos de los otros dos Órganos del Estado, con la finalidad de evitar el abuso de poder, y es lo que se conoce como **“PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL”**.

Pero, ¿Qué es el principio de reserva legal?

Tal como ha sido definido por el Tribunal Constitucional, es la **“institución jurídica que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que por disposición de la Constitución deben ser desarrolladas en una Ley; es una institución que impone un límite al Poder Legislativo como al ejecutivo; a aquél, impidiendo que delegue potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley”**. (Declaración Constitucional No. 06/00 de 21 de diciembre y Sentencia Constitucional No. 04/01 de enero)

Por lo expuesto anteriormente, se puede señalar con certera claridad que los límites y restricciones de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política del Estado, solo pueden ser regulados por una Ley de la República, pero nunca mediante un Decreto Supremo o una Resolución Ministerial

Ahora bien, siguiendo estos preceptos constitucionales y el criterio del Tribunal Constitucional, es que los Juzgados del Trabajo y Seguridad Social, representan actualmente la única instancia facultada por Ley, para conocer y resolver las demandas de reincorporación de aquellos trabajadores que consideren haber sido despedidos sin causal justificada. (Ver artículo 9 del Código Procesal del Trabajo y artículo 152 de la Ley de Organización Judicial)

Por el contrario, con la promulgación del Decreto Supremo No. 28699, el Poder Ejecutivo al otorgar la misma atribución al Ministerio de Trabajo, desvirtuó el principio de reserva legal, por lo que todas las reincorporaciones ordenadas por dicha repartición, se encuentran al margen de lo determinado por la Constitución Política del Estado.



De igual forma debe ser conspirada la Resolución Ministerial No. 551/06, mediante la cual, el Ministerio de Trabajo ha reglamentado el procedimiento administrativo para tramitar las solicitudes de reincorporación de aquellos trabajadores que consideran injusto su despido.

¿En qué momento el Ministerio de Trabajo se transformó de ente conciliador a administrador de justicia? ¿Por qué tiene la facultad para valorar pruebas?

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo (No. 3351) y el Decreto supremo No. 28631, establecen las facultades otorgadas al Ministerio de Trabajo, dentro de las cuales, se encuentran las de garantizar la defensa efectiva de los derechos de los trabajadores del país, y vigilar la aplicación y cumplimiento de la legislación nacional y de los convenios internacionales en materia laboral.

Esto quiere decir, que dicha cartera de estado, al defender los derechos de los trabajadores y vigilar el cumplimiento de normas y convenios vigentes, no puede actuar como administrador de justicia, ya que se constituiría en juez y parte, razón por la cual, todas las personas que desarrollan sus actividades bajo el marco establecido por la Ley General del Trabajo, deben estar concientes de que el Ministerio de Trabajo no está facultado para valorar pruebas, y menos para emitir un pronunciamiento sobre las mismas.

¿Cómo opera la petición de reincorporación regulada por el Decreto Supremo No. 28699 y Resolución Ministerial No. 551/06?

A fin de mantener un orden cronológico en el presente análisis, resulta imprescindible citar las partes pertinentes del Decreto Supremo No. 28669 y Resolución Ministerial No. 551/06.

El numeral I del artículo 10º del Decreto Supremo No. 28699, señala: ***“Cuando el trabajador sea despedido por causas no contempladas en el artículo 16 de la Ley General del trabajo, podrá optar por el pago de beneficios sociales o su reincorporación”***.

Por su parte, el numeral III del mismo artículo, menciona: ***“Cuando el trabajador opte por su reincorporación, podrá recurrir a este efecto ante el Ministerio de Trabajo, donde una vez probado el despido injustificado, se dispondrá la inmediata reincorporación al mismo puesto que ocupaba a momento del despido, más el pago de los salarios devengados y demás derechos sociales actualizados a la fecha del pago. En caso de negativa del empleador, el***



Ministerio de Trabajo impondrá multas por Infracciones a leyes Sociales, pudiendo el trabajador iniciar la demanda de Reincorporación ante el juez del Trabajo y Seguridad Social con la prueba del despido injustificado expedida por el Ministerio de Trabajo”.

Con relación al numeral I del citado artículo, no existe observación alguna, ya que todo trabajador tiene el derecho de exigir el pago de beneficios sociales o su reincorporación, siempre que existan los elementos jurídicos para su procedencia, y se lo tramite de acuerdo a la Constitución Política del Estado y leyes vigentes.

En cambio, el numeral III merece las consideraciones legales del caso, ya que en su contenido se puede apreciar con mucha claridad, que el Ministerio de Trabajo se atribuye la competencia de valorar pruebas, al señalar literalmente: ***“Cuando el trabajador opte por su reincorporación, podrá recurrir a este efecto ante el Ministerio de Trabajo, donde una vez probado el despido injustificado...”***. (Resaltado personal).

Bajo esa línea, el artículo 11 de la Resolución Ministerial No. 551/06 establece: ***“I. Iniciada la audiencia de conciliación, con la comparecencia de las partes el inspector otorgará a cada una de las mismas el tiempo prudencial para que expongan sus argumentos. II. Luego de escuchar los argumentos de hecho y de derecho sin suspender la audiencia el inspector emitirá su opinión como autoridad fundamentándola en los principios y las normas laborales vigentes”***.

A su vez, el artículo 14 de la misma Resolución Ministerial señala: ***“El Jefe Departamental del Trabajo, una vez recibidas las actuaciones y documentación presentada, en el plazo de tres (3) días hábiles emitirá Resolución Administrativa correspondiente, disponiendo, la reincorporación del trabajador en la función que desempeñaba más el pago de los sueldos devengados y la reposición de los derechos laborales.”***

La reglamentación del procedimiento administrativo indicado, menciona que las partes involucradas tienen la posibilidad de presentar sus argumentos en la audiencia instaurada a tal efecto, e incluso, el artículo 14 de dicha resolución, hace alusión de que el empleador puede adjuntar los documentos relacionados al despido, para que luego de ser analizadas por el Inspector de Trabajo, y previo informe escrito, el Jefe Departamental del trabajo emitirá una Resolución Administrativa ordenando la reincorporación del trabajador.



Sin embargo, se ha podido constatar en varias audiencias de reincorporación, que los Inspectores de Trabajo optan por rechazar la documentación presentada por la parte patronal, argumentando que **a su criterio no constituyen pruebas válidas para el despido**, por lo que se habría cometido un abuso con el trabajador.

En definitiva, esta forma de actuar de algunos funcionarios públicos, ha generado en los empleadores la susceptibilidad de no acudir a las instancias legales correspondientes, por el temor de posibles sanciones económicas, pero sobretodo, por no tener el respaldo profesional de un asesor legal entendido en la materia.

Entonces, ¿El artículo 10 del Decreto Supremo No. 28669 y Capítulo II de la Resolución Ministerial No. 551/06, podrían ser considerados inconstitucionales?

De acuerdo a los argumentos jurídicos expuestos hasta este punto, ambas disposiciones son inconstitucionales, porque representan una franca violación de los principios constitucionales de Prelación Normativa y Reserva Legal, habiéndose regulado un procedimiento administrativo mediante Decreto Supremo y Resolución Ministerial.

Asimismo, se han vulnerado los derechos constitucionales a la Defensa (Ver SS.CC. 249/05-R), Juez Natural (Ver SS.CC. 09/2004), Seguridad Jurídica (Ver SS.CC. 287/99-R), entre otros.

¿Cuáles son los mecanismos de impugnación?

Todas vez que la reincorporación del trabajador será ordenada en primera instancia por una Jefatura Departamental del Trabajo, corresponde plantear el recurso de Revocatoria establecido en el artículo 64º de la Ley de Procedimiento Administrativo, argumentando la falta de competencia para conocer y resolver un conflicto emergente del despido, como también la de valorar pruebas, de acuerdo a los fundamentos desarrollados en los párrafos precedentes.

En la mayoría de los casos, la Autoridad Departamental rechazará el Recurso de Revocatoria planteado, y confirmará mediante Resolución Administrativa la orden de reincorporar al trabajador.

Si así resulta el caso, debe interponerse el Recurso Jerárquico estipulado en el artículo 66º del mismo cuerpo legal, para que sea el Ministro de Trabajo, en última



instancia, el que conozca y resuelva la impugnación presentada. Los argumentos jurídicos deben ser los mismos que se han desarrollado para el Recurso anterior.

Pero si la facultad de reincorporación debe ser considerada inconstitucional, ¿Hay algún mecanismo jurídico para pedir la restitución de los derechos vulnerados?

La Ley del Tribunal constitucional en su artículo 59º, otorga a todas las personas, la posibilidad de plantear el Recurso Indirecto de Inconstitucionalidad, contra aquellas disposiciones que afecten sus derechos, y que incidirán en el resultado de su impugnación, pudiendo ser presentado en cualquier etapa anterior a la ejecutoria de la Resolución Administrativa final.

Como se mencionó anteriormente, los argumentos jurídicos que deben ser desarrollados en este Recurso, para solicitar se declaren inconstitucionales ambas normas, son la vulneración de los principios de Prelación Normativa y Reserva Legal, como también de los derechos a la Defensa, al Juez Natural y Seguridad Jurídica.

Del mismo modo, se debe tener presente el efecto suspensivo que genera la interposición de este Recurso, ya que la autoridad impugnada no puede resolver en el fondo, mientras el Tribunal Constitucional no pronuncie su criterio mediante una sentencia.

¿Existen antecedentes?

Hasta la fecha, sólo se han encontrado dos casos concretos y documentados, de empleadores que han impugnado resoluciones administrativas emitidas por el Ministerio de Trabajo, mediante las cuales se dispuso la reincorporación de trabajadores.

Caso 1:

Se encuentra descrito en la Sentencia Constitucional No. 35/2007, emergente de un Recurso Directo de Nulidad interpuesto al amparo del artículo 79º de la Ley del Tribunal Constitucional, cuyo argumento jurídico estuvo basado en la falta de competencia del Jefe Departamental del Trabajo de La Paz, para conocer y resolver una petición de reincorporación, en el entendido de que dicha atribución sólo correspondería al Ministro del área.



Sin embargo, la citada Sentencia Constitucional fue adversa a los intereses del recurrente, debido a que el Recurso empleado por la parte patronal, de acuerdo a los fundamentos jurídicos de la Sentencia aludida, no fue el correcto.

Dentro de ese contexto, y como un comentario personal, cabe señalar que el recurso que debió ser interpuesto es el Indirecto de Inconstitucionalidad contra las normas citadas, y no así el Directo de Nulidad por falta de competencia.

Caso 2:

El segundo caso documentado, demuestra que la elección correcta del empleador, fue a través de la interposición de los recursos administrativos de Revocatoria y Jerárquico.

Desde luego, y tal como se había mencionado anteriormente, el Recurso de Revocatoria fue rechazado por la Jefatura Departamental del Trabajo de Santa Cruz, confirmándose la orden de reincorporar al trabajador, además de tener que cancelar los sueldos devengados.

Es así, que el empleador interpuso el Recurso Jerárquico, en el cual, el Ministro de Trabajo emitió la Resolución Administrativa No. 399/08, cuyo contenido es laudable, ya que se revocó el fallo de primera instancia, reconociendo que sólo los Juzgados de Trabajo y Seguridad Social tienen la facultad de valorar las pruebas que se presentaron en la audiencia.

Con este resultado, queda demostrado que los mecanismos legales empleados correctamente en la vía administrativa, cumplieron su objetivo satisfactoriamente, restituyéndose todos los derechos vulnerados en primera instancia.

Asimismo, es importante resaltar que el contenido de este fallo, contradice enormemente la facultad de valorar pruebas, que fue otorgada al Ministerio de Trabajo mediante el artículo 10 del Decreto Supremo No. 28699 y Capítulo II de la Resolución Ministerial No. 551/06.

CONCLUSIONES

Cuando existen los elementos probatorios de un despido justificado, los Juzgados del Trabajo y Seguridad Social son la instancia facultada por Ley para su correcta valoración, no existiendo argumento constitucional válido para que el Ministerio de Trabajo pretenda actuar como juez y parte.



Aunque no exista causal de despido, el Ministerio de Trabajo no tiene competencia para ordenar la reincorporación, como tampoco para valorar pruebas, debiendo los empleadores hacer uso correcto de los recursos administrativos y constitucionales que les franquea la Ley.

Si bien las impugnaciones administrativas en materia laboral son poco frecuentes, y representan una novedad en Bolivia, debido principalmente a la falta de conocimiento de parte de los empleadores, representan hoy en día la única alternativa para mantener el Estado de Derecho.
