

23 de agosto de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Viabilidad Jurídica
de Pago o de
Cumplimiento del Acto.

Concepto. Propuesto por el Licdo. Luis A. Palacios, en representación del Subcontralor General de la República, para que se pronuncie sobre la Viabilidad Jurídica del Acuerdo de 16 de octubre de 1995, suscrito entre el I.R.H.E. y la Ingeniera Luz Amalia González (reconocimiento de una relación laboral).

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto concurrimos ante ese Augusto Tribunal de Justicia, con la intención de externar nuestro concepto, en torno al Proceso Contencioso Administrativo que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

Nuestra intervención la fundamentamos en el artículo 100 de la Ley N°135 de 1943, en concordancia con el artículo 98, numeral 2, del Código Judicial y el artículo 77 de la Ley N°32 de 1984.

I. El petitum.

El Sub-Contralor General de la República solicita al Tribunal que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del Acuerdo de 16 de octubre de 1995, suscrito entre el IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación), Humberto Toala y Eduardo Marín (Representantes de Luz Amalia González) ante la Dirección General de Trabajo del entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (ahora Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social).

Fundamenta su petición, básicamente, en los siguientes hechos:

Primero: Mediante la Nota N°329-98 DEL-IRHE, la Contraloría General de la República negó el refrendo del pago de los salarios caídos a la Ingeniera Luz Amalia González.

Segundo: En la Nota N°2079-Leg de 24 de julio de 1998, el Subcontralor General consideró que el Acuerdo celebrado entre las partes gozaba de la presunción de legalidad y que, por consiguiente, es viable el pago solicitado.

ANTECEDENTES:

En junio de 1989, la Ingeniera Luz Amalia González fungía como funcionaria del Departamento de Proyectos Eléctricos en el IRHE.

En ese período se le aprobó una solicitud de Licencia sin Sueldo, para permitirle culminar sus estudios de doctorado en la Universidad Autónoma de México.

Las instrucciones que se impartieron para otorgar la referida Licencia sin Sueldo fueron las siguientes: concederla por períodos de dos (2) años y seis (6) meses prorrogables, hasta cubrir la totalidad del término de dos (2) años; período originalmente solicitado para la Licencia.

El 13 de febrero de 1990, la Dirección General del IRHE, a través de la Nota N°DRH-004-90, le comunicó a la Ingeniera Luz Amalia González que no procedía su solicitud de prórroga de Licencia sin Sueldo que estaba disfrutando a la fecha; habida cuenta que el artículo 35.1 del Reglamento Interno sólo contempla las prórrogas hasta cuatro (4)

meses; por consiguiente, la funcionaria debía presentarse en su puesto de trabajo a partir del día 17 de enero de 1990.

La funcionaria no se reincorporó a su puesto de trabajo en la fecha indicada; ello motivó que la Dirección General del IRHE expidiera la Nota fechada 9 de mayo de 1990, mediante la que se le notificó a la Ingeniera Luz Amalia González la decisión de dar por terminada la relación laboral, a partir del día 10 de mayo de 1990, fundamentando el despido en la causal de ausencia injustificada y consecutiva de más de dos (2) lunes en el transcurso de treinta días, más de 6 días en el transcurso de trescientos sesenta y cinco días y más de tres días consecutivos en un período de treinta días (Artículo 116, Acápite A, Numeral 11 de la Ley N°8 de 1975).

Posteriormente, el IRHE acordó con la Ingeniera González el reconocimiento del pago de salarios caídos, correspondientes al período transcurrido desde el 10 de mayo de 1990 al 31 de agosto de 1994.

El Acuerdo del pago de Salarios Caídos se presentó ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el cual mediante un Acta fechada 16 de octubre de 1995, manifestó que verificó los poderes otorgados ante la manifestación de las partes en llegar a un Acuerdo voluntario, y no tienen ninguna objeción.

Mediante la Nota N°329-98 DEL-IRHE, la Contraloría General de la República negó el refrendo del pago de los salarios caídos a la Ingeniera Luz Amalia González.

El Subcontralor General de la República somete a la consideración de la Sala Tercera la viabilidad del pago del Acuerdo celebrado entre las partes.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION.

El primer aspecto que debemos considerar es que la Ingeniera Luz Amalia González era empleada del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, concretamente del Departamento de Proyectos Eléctricos.

Lo anterior nos indica que la Ingeniera González estaba supeditada a las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley N°8 de 25 de febrero de 1975, legislación especial que regulaba las relaciones de trabajo entre IRHE e INTEL y sus trabajadores.

Con base en el artículo 121 de la Ley N°8 de 1975, la Ingeniera González debió reclamar su reintegro a la institución o la indemnización, más el pago de salarios caídos.

Ello es así, porque el artículo 121 de la Ley N°8 de 1975 contempla el derecho del trabajador de reclamar, por razón de despido injustificado, el reintegro o la indemnización, más los salarios caídos, en ambas situaciones; señalándose los términos para esos efectos.

No obstante lo anterior, los documentos que dieron origen al proceso reflejan que la Ingeniera González no hizo uso oportuno de su derecho de reclamo.

Ello trajo como consecuencia la inexistencia de un pronunciamiento jurisdiccional que ordenara el reintegro o la indemnización, más el pago de los salarios caídos.

Sin embargo, debemos puntualizar que subsiste el derecho de la Ingeniera Luz Amalia González de cobrar o recibir los salarios caídos, fundamentado en lo siguiente:

1- Por disposición expresa del artículo 121 de la Ley N°8 de 1975.

Tal como se indicó en las líneas anteriores, el trabajador tiene derecho a percibir el pago de los salarios caídos, en cualquiera de las dos situaciones allí indicadas: el reintegro o la indemnización.

A nuestro juicio, a pesar que la autoridad jurisdiccional no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, el derecho subsiste.

Téngase en cuenta que los salarios caídos constituyen un derecho que debe estar consignado en la Ley.

Con relación a este tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado lo siguiente:

¿Se considera que en el proceso en estudio, el pago de salarios caídos no prospera, toda vez que no existe norma legal que sancione el despido injustificado de un empleado municipal con el pago de salarios caídos...¿ (Sentencia de 4 de mayo de 1990.)

- o - o -

¿La Sala cree conveniente señalar, tal como lo ha hecho en las sentencias de 10 de junio de 1991 y de 9 de agosto de 1990, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 del Código Civil y 757 del Código Administrativo la Sala debe inaplicar las disposiciones de un reglamento cuando no sean conformes con las de la Ley. En el artículo 28 del Decreto Ley 14 de 1954 señala que el Director de la Caja de Seguro Social repondrá en su cargo al funcionario cuando no exista mérito suficiente para la destitución y se le pagará el sueldo que dejó de percibir durante el término de su separación. Es claro que este reglamento prevé una condena en salarios caídos contra la Administración Pública que no está consagrada en la Ley, razón por la cual la Sala no puede aplicar un reglamento que crea una carga económica para la Administración Pública y un derecho a favor de los servidores públicos en razón de una destitución, ya que dicho derecho sólo puede establecerse mediante una Ley según se desprende de lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Política.¿ (Las subrayas son de la Sala. Cf. Sentencia de 14 de agosto de 1991. Registro Judicial de agosto de 1991)

- o - o -

En el proceso in examine sí se ha cumplido con el requisito formal, porque el derecho al pago de salarios caídos está consignado en el artículo 121 de la Ley N°8 de 1975.

2- El Principio Tuitivo o de Protección de los Derechos de los Trabajadores.

Como ya lo indicamos, el derecho de la Ingeniera González de percibir los salarios caídos subsiste, por lo que en atención al Principio Tuitivo o Protector, ese derecho debe ser satisfecho.

Ello es así, porque el artículo 1° de la Ley N°8 de 1975, le asegura al trabajador las condiciones económicas y sociales necesarias para una existencia decorosa; norma jurídica ésta que recoge el Principio Tuitivo consagrado en el Capítulo 3° (El Trabajo) de la Constitución Política; concretamente, en el artículo 60, que a la letra dice:

¿Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.¿ (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración).

- o - o -

Esas normas guardan estrecha relación con el artículo 1° del Código de Trabajo; Ley Codificada ésta a la que nos remitimos, por autorización expresa del artículo 154 de la Ley N°8 de 25 de febrero de 1975, que literalmente dispone:

¿Artículo 154: Para los efectos de los casos que no puedan resolverse por las disposiciones contenidas en esta Ley, se aplicarán los Libros IV y V del Código de Trabajo.¿

- o - o -

El artículo 1° del Código de Trabajo establece:

¿Artículo 1: El presente código regula las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre la base de justicia social concretada en la Constitución Política de la República, fijando la protección estatal en beneficio de los trabajadores. El Estado intervendrá para promover el pleno empleo, crear las condiciones necesarias que aseguren a todo

trabajador una existencia decorosa y procurar al capital una compensación equitativa por su inversión, en el marco de un clima armonioso de las relaciones laborales que permita el permanente crecimiento de la productividad.¿ (Énfasis suplido por la Procuraduría de la Administración).

- o - o -

Como se observa en el texto de las normas reproducidas, prevalece el Principio Protector en beneficio del trabajador, mismo que se hace presente cuando se deben aplicar los textos de las diversas normas laborales y la interpretación de éstas.

Así se dispone textualmente en el artículo 6 del Código de Trabajo, que señala:

¿Artículo 6: En caso de conflicto o duda sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones de trabajo legales, convencionales o reglamentarias, prevalecerá la disposición o la interpretación más favorable al trabajador.¿

- o - o -

En el proceso bajo análisis observamos que las partes lograron encontrar la vía legalmente reconocida para que el derecho al pago de los salarios caídos se materializara.

En efecto, de las piezas procesales se observa que las partes: el IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación), Humberto Toala y Eduardo Marín (Representantes de Luz Amalia González), se apersonaron ante la Dirección General de Trabajo del entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, con la finalidad de suscribir un Acuerdo que satisficiera los intereses de la Ingeniera González y que siguiera los parámetros que la Ley establece para esos efectos.

El Acuerdo suscrito, a nuestro juicio, está revestido de legalidad, porque reconoce el derecho consignado en el artículo 121 de la Ley N°8 de 1975, porque define los períodos a los que corresponden los dineros que se le pagarán a la Ingeniera González y porque la interesada señala estar satisfecha con lo acordado; Acuerdo éste que se firmó en presencia de las autoridades correspondientes del Ministerio de Trabajo.

Con relación a la validez de los Acuerdos, la Sala Tercera, de Casación Laboral, expidió la Sentencia fechada 18 de junio de 1990, bajo la ponencia del Magistrado Dr. César Quintero, en el proceso identificado como: Jaime Luis Martínez ¿vs- Aeroperlas, S.A., que en lo medular indica:

¿Además, sin duda alguna el acuerdo laboral del 28 de enero de 1987, suscrito por el trabajador demandante, con la intervención y aprobación de la autoridad administrativa de trabajo, constituye un medio legal de terminar el proceso por la vía de la conciliación entre las partes, ya que se resolvieron las diferencias en cuanto a las reclamaciones y por ende, este acuerdo goza de plena validez.¿ (CARLOS GARCÍA MARTÍN. 20 Años de Jurisprudencia de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, años 1972-1991, Lithografía e Imprenta Lil, S.A., Panamá, 1992, página 163).

- o - o -

Desde nuestra perspectiva, el reconocimiento del Acuerdo por parte de las autoridades del Ministerio de Trabajo, tal como se evidencia en las fojas 1 y 2 del expediente judicial, le dan validez al Acuerdo suscrito entre las partes.

Por otro lado, entendemos la disyuntiva del señor Subcontralor, con relación al pago de esos dineros, en concepto de salarios caídos; de allí que aprobemos como válido el ejercicio del derecho que le otorga el artículo 77 de la Ley N°32 de 1984 (Orgánica de la Contraloría General de la República), que a la letra dice:

¿Artículo 77: La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de pago o del cumplimiento del acto...¿

- o - o -

En efecto, considera esta Procuraduría que el reconocimiento del derecho al cobro de los salarios caídos, no excluye la aplicación del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que le concede a su máximo representante (en este caso el Subcontralor), la facultad para solicitar a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.

En ese sentido, como auxiliares de nuestro máximo Tribunal de Justicia, nos permitimos señalar que el Acta suscrita entre las partes está revestido de legalidad, porque cumple con las formalidades legales y satisface los intereses de la Ingeniera González, elementos éstos que estimamos importantes para que el Acta tenga plena validez.

Por consiguiente, conceptuamos que el Acta que contiene el Acuerdo de 16 de octubre de 1995, suscrito entre el I.R.H.E. y la Ingeniera Luz Amalia González (reconocimiento de una relación laboral) es legal y, por tanto, fundamenta el pago de los salarios caídos solicitados, por lo que solicitamos, respetuosamente a los Señores Magistrados, se sirvan declarar la Viabilidad Jurídica del pago y/o el cumplimiento del Acta, por las razones indicadas.

Del Señor Magistrado Presidente,

Dr. José Juan Ceballos, Hijo
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General