



AUTO SUPREMO

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSA, CONTENCIOSA ADM., SOCIAL Y ADM. PRIMERA Auto Supremo N° 766 Sucre, 28 de agosto de 2024 Expediente: 537-2024 Demandante: Edgar Zárate Aguirre Demandado: Gobierno Autónomo Municipal de El Alto Materia: Reincorporación Laboral Distrito: La Paz Magistrado Relator: Ricardo Torres Echalar VISTOS: El recurso de casación de fojas 312 a 327 y vuelta, interpuesto por el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, representado por la Alcaldesa Municipal, Mónica Eva Copa Murga, contra el Auto de Vista N° 082/2024 de 7 de mayo, de fojas 301 a 307, emitido por la Sala Social, Administrativa, Contenciosa y Contenciosa Administrativa Cuarta del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, dentro el proceso de reincorporación, seguido por Edgar Zárate Aguirre, contra la entidad recurrente; el memorial de contestación de fojas 343 a 346 y vuelta; el Auto de 25 de junio de 2024 de fojas 347, que concedió el referido medio de impugnación; el Auto Interlocutorio N° 293/2024 de 15 de julio de fojas 354 a 355 y vuelta, mediante el cual se admite el recurso; los antecedentes del proceso y: CONSIDERANDO I: 1.1. Sentencia. Cumplidas las formalidades procesales, el Juez de Partido de Trabajo y Seguridad Social 4° de El Alto del Distrito Judicial de La Paz, emitió la Sentencia N° 140/2023 de 25 de octubre, de fojas 251 a 255, declarando PROBADA la demanda de reincorporación de fojas 136 a 141 y vuelta; disponiendo, que el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, reincorpore al actor, al mismo cargo u otro de similar jerarquía, con el mismo nivel salarial que tenía al momento de su desvinculación laboral, la cancelación de los sueldos devengados y reconocimiento de los derechos conexos que por ley le pudieran corresponder desde el momento de su despido hasta la fecha que se produzca su efectiva reincorporación, siempre y cuando no exista percepción de otra fuente laboral. 1.2. Auto de Vista Contra esta decisión del Juez de Primera Instancia, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, mediante su representante legal, Giovana Eva Alaca Mamani, la cual interpuso recurso de apelación, de fojas 257 a 265 y vuelta, resuelto por Auto de Vista N° 082/2024 de 7 de mayo, de fojas 301 a 307, emitido por la Sala Social, Administrativa, Contenciosa y Contenciosa Administrativa Cuarta del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, que CONFIRMÓ la sentencia N° 140/2023 de 25 de octubre. 1.3. Motivos del recurso de casación. El Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, por memorial de fojas 312 a 327 y vuelta, interpuso recurso de casación en el fondo, acusando los siguientes agravios: 3.1. Refirió que el Auto de Vista N° 082/2024, carece de motivación, fundamentación y congruencia, el Tribunal de Alzada realizó una mala subsunción de los hechos y el derecho aplicable, porque no consideró que el GAMEA es una entidad de derecho público y que no es una empresa, no tiene actividades industriales, mercantiles o presta servicios con fines sociales, donde prima el interés colectivo, en pro de satisfacer las necesidades de la colectividad, donde el demandante fue designado de manera directa, en el cargo de profesional "E", habiendo ocupado diferentes cargos, siendo el último de Jefe de Unidad a.i., teniendo la condición de libre nombramiento, cargo al que ingresó sin proceso de convocatorias públicas competitivas y evaluación de méritos, sino mediante designación directa con ítem, ocupando cargos de Profesional, Coordinador, Subintendente, Asistente y Jefe, como funcionario de libre nombramiento. 3.2. Señaló, que no cursa ningún tipo de contrato suscrito entre el demandante y el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, por lo que, al referirse el Tribunal



de Alzada a la relación laboral, quebranta el principio de primacía de la realidad y verdad material, porque el demandante fue designado de manera directa en diferentes cargos, convirtiéndose en funcionarios de libre nombramiento.3.3. Respecto a la disposición de pago de beneficios sociales o la reincorporación del demandante, refirió que el auto de vista recurrido vulnera la seguridad jurídica y quebranta el principio de legalidad; constituidos como garantía efectiva de los derechos, que requiere la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación.3.4. Señaló, que la vía administrativa a la que recurrió el demandante, no necesariamente debe ser agotada o concluida para recién acudir a la jurisdicción ordinaria, porque si consideraba que se vulneró su derecho a la inamovilidad laboral, debió acudir a la autoridad jurisdiccional competente y no esperar dolosa o maliciosamente más de 10 meses, para que concluya la instancia administrativa y recién presentar su demanda de reincorporación y que en caso de reconocerse el pago de salarios devengados, generaría daño económico al Estado; tomando en cuenta, que el tiempo que la sentencia de primera instancia ha sido emitida después de más de 11 meses, donde un plazo justo y razonable, se constituye en un derecho fundamental, presupuesto imprescindible del debido proceso a efectos de obtener una solución efectiva, pronta y oportuna, existiendo incumplimiento de plazos por la autoridad judicial.4. Petitorio Solicitó, se case el auto de vista y deliberando en el fondo, se declare improbadamente la demanda de reincorporación y pago de salarios devengados. 5. Contestación al recurso. Edgar Zárate Aguirre, por escrito de fojas 343 a 346 y vuelta, contestó al recurso de casación, con los siguientes argumentos: 5.1. Refirió que el recurso de casación interpuesto, no tiene identificado con objetividad cuál es el acto judicial o de qué manera se estaría lesionando un derecho, que, si bien infiere carencia de motivación, fundamentación y congruencia, no establece o determina que derecho o garantía constitucional lesiona el auto de vista recurrido.5.2. Alegó, que ha ocupado diferentes cargos, señalando que su persona no es profesional, que el puesto de trabajo que ocupó ha sido de técnico administrativo, cumpliendo funciones de manualidades y no profesionales, nunca ha firmado como profesional, tenía funciones bajo supervisión y subordinación, situación que ha declarado ante la Contraloría General del Estado y que siempre se le ha mantenido el sueldo administrativo.5.3. Con relación al pago de beneficios sociales, argumentó que la demanda esta orientada a hacer valer sus derechos laborales de reincorporación, seguido de sueldos devengados y no así de beneficios sociales; por lo que, el auto de vista recurrido, está debidamente motivado y fundamentado, no advirtiéndose ningún agravio en el auto de vista. En el epílogo, a tiempo de responder negativamente al recurso de casación, solicitó se confirme al Auto de Vista N° 82/2024 de 7 de mayo, en todas sus partes dispositivas. CONSIDERANDO II: II.1. Consideraciones previas. Con la finalidad de emitir una decisión judicial debidamente argumentada, corresponde realizar precisiones conceptuales, respecto de los institutos jurídicos relacionados al caso de autos: Respecto a la prueba en materia laboral. Tomando en cuenta que una característica esencial de esta materia, es que se asume la existencia de una relación desigual entre la parte actora y la parte demandada, este es el fundamento por el cual, dentro del ámbito del derecho laboral, se ha establecido determinadas prerrogativas que tienen por finalidad lograr un equilibrio entre los derechos del trabajador y el empleador, siendo uno de ellos el principio de inversión de la carga de la prueba que tiene raíz constitucional, en el artículo 46 – I y desarrollado en los artículos 3 inc. h), 66 y 150 del Código



Procesal del Trabajo, aclarando que el mismo no impide a la parte trabajadora ofrecer medios de prueba que acrediten su petitorio y si existen medios de prueba que contradice lo pretendido por la parte trabajadora, independientemente que estos hubiesen sido ofrecidos por la parte actora o por la parte demandada, en virtud del principio de igualdad procesal, porque corresponde al empleador desvirtuar en forma objetiva, la demanda. El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo, tiene plena correspondencia con lo anteriormente explicado, por cuanto el mismo dispone: "...las partes podrán valerse de todos los medios de justificación, (...) y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del Juez, siempre que no estén expresamente prohibidos por la Ley, ni sean contrarios a la moral o al orden público". Respecto a la valoración de la prueba en materia laboral. En esta temática, no se activa el principio de supletoriedad excepcional, previsto en el artículo 252 del Código Procesal del Trabajo; toda vez que, existe una regulación específica en el citado Código, concretamente, lo referido por el artículo 158 del Código Adjetivo Laboral, que en concordancia con el inciso j) del artículo 3 del mismo cuerpo legal, que dispone: "El Juez no estará sujeto a la tarifa legal de pruebas, y por lo tanto formará libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos que informan la crítica de la prueba y atendiendo a las circunstancias relevantes del pleito y a la conducta procesal observada por las partes. Sin embargo, cuando la Ley exija determinada solemnidad ad substantiam actus, no se podrá admitir su prueba por otro medio". Conviene también aclarar respecto de la sana crítica que, de acuerdo con Heberto Amilcar Baños, "... Las reglas de la sana crítica no son otras que la lógica, basadas en la ciencia, en la experiencia y en la observancia, que conducen al juez a discernir lo verdadero de lo falso (...) se trata de criterios normativos (reglas, pero no jurídicas) que sirven al hombre normal, en una actitud prudente y objetiva (sana), para emitir un juicio de valor (...) acerca de una cierta realidad". La sana crítica es el punto intermedio entre lo que se denomina la prueba tasada y la libre convicción de la autoridad judicial. Esta valoración probatoria, otorgada a la autoridad judicial, en materia laboral, no es infalible, por el contrario la doctrina establece que una autoridad judicial a tiempo de valorar un medio probatorio puede incurrir en dos tipos de errores, en un error de derecho, el cual consiste en que la autoridad judicial al momento de fundamentar su decisión en un determinado medio de prueba, omite determinadas formalidades legales que se establecieron para dicho medio de prueba; consiguientemente, para acreditar esta clase de error, no es suficiente que la parte recurrente haga referencia al medio de prueba, que seguramente cursa en el expediente, además debe explicar qué formalidades legales fueron omitidas por la autoridad judicial al momento de valorar dicha prueba. El segundo error, es el error de hecho, consistente en que la autoridad judicial al citar un determinado medio de prueba en su decisión, hace mención a determinadas situaciones que el referido medio de prueba no contiene, consiguientemente la manera lógica y coherente de demostrar este error de hecho es compulsando la decisión de la autoridad judicial, con el contenido mismo del medio de prueba que cursa en el expediente. Lo explicado tiene plena correspondencia con el artículo 271 del Código Procesal Civil, que dispone: "El recurso de casación (...) procederá también cuando en la apreciación de las pruebas se hubiere incurrido en error de derecho o error de hecho. Este último deberá evidenciarse por documentos o actos auténticos que demuestren la equivocación manifiesta de la autoridad judicial". Reinserción Protegida como está la estabilidad laboral



atribuyéndole la mayor duración posible, es el propio Decreto Supremo N° 28699 de 1 de mayo de 2006, que señala que las condiciones de las relaciones socio-laborales a ser reguladas también contribuirán "...a incrementar los niveles productivos tanto de las empresas y entidades nacionales, públicas o privadas, siempre respetando el derecho mutuo de respeto entre empleador y empleado"; advirtiéndose que, es la propia norma reglamentaria que establece un criterio de equidad entre la protección del derecho a la estabilidad laboral y la productividad del empleador; este aspecto, es reforzado por los propios artículos 16 de la Ley General del Trabajo y 9 de su Decreto Reglamentario, de los cuales, no sólo se desprende la existencia implícita de una desvinculación o distracto laboral, sino que castiga a conductas en las que pudiera incurrir una trabajadora o un trabajador y que sean tendientes al perjuicio material, productivo u organizativo del empleador; de tal consideración entonces, emerge la salvedad de no amparar con la reincorporación a ciertos supuestos, tal es así que el artículo 10-I, del Decreto Supremo en análisis establece que cuando un trabajador sea despedido por causas no contempladas en el artículo 16 de la Ley General del Trabajo, éste podrá optar por el pago de los beneficios sociales o por su reincorporación. Sobre esa misma comprensión la jurisdicción constitucional, por medio de -entre otras- la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0177/2012 de 14 de mayo, sobre los supuestos antes enunciados, señaló: "En aquellos casos en que la trabajadora o trabajador, fuera sometido a un proceso interno dentro el cual se determine su despido por una de las causales establecidas en el art. 16 de la LGT y art. 9 del DR, en su caso por vulneración a su Reglamento Interno, el procedimiento previsto por el D.S. N° 0495, no será aplicable; debiendo la trabajadora o trabajador, que estime que su destitución fue ilegal o injustificada, incoar la correspondiente demanda de reincorporación ante la judicatura laboral". Todo lo expuesto concluye que, en los casos en los que se presente una posible desvinculación laboral basada en los supuestos de los citados artículos 16 de la Ley General del Trabajo y 9 de su Decreto Reglamentario, y donde se denuncie o bien acredite lo injustificado del despido o su ilegalidad, es deber de los juzgadores determinar si el despido estuvo debidamente justificado y se adecúa a lo previsto en la legislación laboral, la reglamentación específica a cada caso (si ésta se hallase dispuesta), siempre dentro de una valoración e interpretación desde la Constitución Política del Estado. Consecuentemente, corresponde al juzgador laboral dentro de las facultades y atribuciones que por Ley le han sido conferidas, una actuación que siempre precautelando los derechos de los trabajadores se enmarque en los artículos 3. d), 4 y 56 del Código Procesal del Trabajo. CONSIDERANDO III.III.1. Fundamentación y motivación de la decisión Luego de haber revisado y analizado el recurso de casación, compulsado con los antecedentes del expediente, corresponde resolver el referido medio extraordinario de impugnación, en base a los siguientes argumentos: 3.1. Como primera infracción se acusó que el Tribunal de Alzada incurrió en falta de motivación, fundamentación y congruencia, porque no consideró la naturaleza jurídica de la entidad demanda, que designó al demandante de manera directa, constituyendo en personal de libre nombramiento, al respecto, de los antecedentes del proceso, se tiene que el demandante ingresó a trabajar en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, por invitación, el 7 de julio de 2015, al cargo de Profesional "E" y puesto de Asistente C, reasignado a partir de esa fecha, en diferentes cargos, como el de Coordinador D y nivel 17, Asistente C y puesto Técnico Administrativo, cargo en el cuál fue notificado con el agradecimiento de servicios de Técnico



Administrativo Asistente C y de acuerdo a la misma entidad recurrente, el demandante ocupaba un cargo en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, con ítem, acreditando su condición de funcionario permanente; por otra parte, el cargo que desempeñaba, es de carácter técnico, aunque el primer cargo al que se designa, tiene la denominación de profesional, no obstante de reconocer el demandante, que no es profesional, por consiguiente, en sujeción a lo establecido en el artículo 1.I de la Ley N° 321, que incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a los trabajadores asalariados permanentes que desempeñen funciones en servicios manuales y técnico operativo de los Gobiernos Autónomos Municipales, quienes al estar comprendidos dentro de los alcances de la Ley General del Trabajo, se constituyen en sujetos de derechos laborales, quedando exceptuados los servidores públicos electos y de libre nombramiento, siempre que ocupen cargos de profesionales o superiores, por consiguiente el razonamiento contenido en el auto de vista recurrido, sobre la valoración de las pruebas, referidas a los cargos que ha ocupado la parte demandante y precisar que el mismo se encuentra comprendido dentro de los alcances de la Ley N° 321 y no en los casos de excepción de la citada Ley, en consideración a las funciones que cumplía, consiguientemente el auto de vista, contiene la fundamentación y motivación de una decisión clara y precisa sobre el objeto de la litis, en consideración fundamentalmente, a que es una Ley específica para los trabajadores de los Gobiernos Autónomos Municipales de las ciudades Capital y El Alto, reconociendo que precisamente son entidades públicas, que incorpora de manera expresa bajo los alcances de la Ley General del Trabajo, cuando señala “artículo. 1. I. Se incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a las trabajadoras y los trabajadores asalariados permanentes que desempeñen funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo de los Gobiernos Autónomos Municipales de Capitales de Departamento y de El Alto de La Paz, quienes gozarán de los derechos y beneficios que la Ley General del Trabajo y sus normas complementarias confieren, a partir de la promulgación de la presente Ley, sin carácter retroactivo. II. Se exceptúa a las servidoras públicas y los servidores públicos electos y de libre nombramiento, así como quienes, en la estructura de cargos de los Gobiernos Autónomos Municipales, ocupen cargos de: Dirección, Secretarías Generales y Ejecutivas, Jefatura, Asesor, y Profesional.” En la presente causa, se llegó a acreditar de manera objetiva dos situaciones puntuales, i) El actor, tuvo una relación laboral, con el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, desde el 7 de julio de 2015, hasta el 28 de octubre de 2021, situación que no fue desvirtuada por la parte demandada; ii) El actor, cumplió las funciones de personal técnico operativo administrativo; es decir, que sus funciones eran propias de la institución municipal, aspecto que no fue desvirtuado por la parte demandada; consiguientemente, la función que cumplía la parte actora en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, está expresamente mencionada en el parágrafo I de la Ley N° 321, no pudiendo ser aplicada en el caso concreto, las excepciones, contenidas en el parágrafo II del mismo artículo de referencia, por las contrataciones sucesivas, convirtiéndola en trabajador indefinido o permanente; por lo que, no se advierte el agravio señalado por la entidad recurrente. 3.2. Sobre el argumento de la no existencia de ningún tipo de contrato suscrito entre el demandante y la entidad demandada; este aspecto no ha sido fundamentado ni motivado el razonamiento para determinar la relación laboral; por cuanto, el cargo que desempeñó el demandante, fue de libre nombramiento, cabe señalar que ciertamente el parágrafo II del artículo 1 de la Ley N° 321,



exceptúa de los alcances de la Ley General del Trabajo, a los funcionarios o servidores públicos, de libre nombramiento; sin embargo, no se ha llegado a establecer que el mismo ingresó al Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, a un cargo de libre nombramiento o como personal de confianza dentro de la estructura organizacional de la entidad, sino que, cumplía funciones diferentes dentro de la entidad demanda, para lo cual no es requisito el contrato escrito, pues como la misma Ley General del Trabajo en su artículo 6; "El contrato de trabajo puede celebrarse verbalmente o por escrito, y su existencia se acreditará por todos los medios legales de prueba. Constituye la ley de las partes, siempre que haya sido legalmente constituido, y, a falta de estipulaciones expresas, será interpretado por los usos y costumbres de la localidad."; aspecto que, también ha sido desarrollado de manera comprensible en el auto de vista recurrido; por lo que, no se advierte el agravio señalado por la entidad recurrente.

3.3. Referente a la vulneración de la seguridad jurídica, al principio de legalidad y reserva de Ley, con la determinación del pago de beneficios sociales o la reincorporación del demandante, corresponde precisar que la demanda versa sobre la reincorporación del demandante a su fuente laboral, siendo este el cargo de Asistente C de la Unidad de Ferias, por ende comprendido dentro de los alcances del artículo 1.I de la Ley N° 321, no siendo parte de la litis, los beneficios sociales; por lo que, no existe dualidad en lo peticionado; por consiguiente, la demanda es clara y precisa al solicitar la reincorporación a su fuente laboral y como resultado de su petición, solicitó se le pague los salarios devengados, desde el momento de su agradecimiento de servicios hasta su reincorporación, que al no haber justificativo el agradecimiento de funciones, surge como obligación, el pago de salarios devengados, salvo que se demuestre que ha percibido ingresos de otras entidades públicas o de forma privada, y que constituye doble percepción; por lo que, tampoco se advierte que exista vulneración al debido proceso, en cualesquiera de sus vertientes, siendo la determinación del pago de salarios, desde su agradecimiento de servicios o desvinculación, hasta el momento de su reincorporación, el resarcimiento de su derecho al trabajo y a la percepción de un salario que le garantice la satisfacción de sus necesidades; por lo que, no se advierte el agravio.

3.4. Referente a que la demanda de reincorporación, se planteó después de agotar la vía administrativa, transcurriendo más de 10 meses desde el agradecimiento de funciones y que en caso de confirmarse el pago de los salarios devengados, se causó daño al Estado, cabe precisar que el artículo 10 del Decreto Supremo N° 28699 de 1 de mayo de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 495 de 1 de mayo de 2010, señalan las dos vías para hacer prevalecer sus derechos laborales, para demandar la reincorporación por despido indebido. Una vía es la administrativa; es decir que, el ex trabajador, puede acudir ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, para reclamar su reincorporación por despido indebido, en este caso la normativa, no establece un plazo, la jurisprudencia constitucional que es vinculante, precisó que el trabajador, tiene tres meses, para activar esta vía, computables a partir de su desvinculación laboral. La otra vía, es la jurisdiccional, que se puede activar de manera directa por el ex trabajador, sin considerar el plazo de los tres meses; es decir, que esta vía judicial, no está sujeta a ningún plazo de caducidad, en cuanto hace a su ejercicio, situación que tienen plena correspondencia con los principios que rige el derecho laboral, que tienen raíz constitucional, como ser el principio de acceso a la justicia, el principio de informalismo, el derecho a la estabilidad laboral y el de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad de los derechos laborales



que sustenta a la demanda de reincorporación. Por consiguiente, al no existir una disposición legal vigente, que de manera expresa, disponga que las demandas de reincorporación laboral en la vía jurisdiccional laboral, se encuentran sujetas a plazos de caducidad en cuanto a su ejercicio, como ocurre en otras materias, en previsión al principio de legalidad y seguridad jurídica, no corresponde estimar esta infracción, acusada por la parte recurrente. En virtud de todo lo fundamentado y motivado, se concluye que el Tribunal de Alzada, ha momento de emitir el referido auto de vista, no incurrió en ninguna de las infracciones acusadas por la parte recurrente, correspondiendo en consecuencia, emitir una decisión, de conformidad a lo previsto por el artículo 220.II del Código de Procesal Civil, aplicable, por la permisión del artículo 252 del Código Procesal del Trabajo. POR TANTO: La Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 184.1 de la Constitución Política del Estado, artículo 42.I.1 de la Ley del Órgano Judicial y artículo 220.II del Código Procesal Civil, declara INFUNDADO, el recurso de casación de fojas 312 a 327 y vuelta; en consecuencia, mantiene firme y subsistente el Auto de Vista N° 082/2024 de 7 de mayo, de fojas 301 a 307, emitido por la Sala Social, Administrativa, Contenciosa y Contenciosa Administrativa Cuarta del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz. Sin costas ni costos, en aplicación del artículo 39 de la Ley N° 1178 y 52 del Decreto Supremo N° 23215.Regístrese, notifíquese y devuélvase.

