

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

BIBLIOTECA



PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DEL FONDO BIBLIOGRÁFICO DE LA BIBLIOTECA DE DERECHO

GESTION 2017

Nota importante para el usuario:

“Todo tipo de reproducción del presente documento siempre hacer mención de la fuente del autor y del repositorio digital para evitar cuestiones legales sobre el delito de plagio y/o piratería”.

La dirección de la Biblioteca



**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
PETAENG**



TRABAJO DIRIGIDO

**“LA VÍA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDA EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PARA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS LABORALES”**

(Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho)

Postulante: Elizabeth Viviana Gutiérrez Mancilla

Tutor: Abog. Víctor Hugo Carlos Chávez Serrano

**LA PAZ - BOLIVIA
Gestión 2016**

DEDICATORIA:

A mi hijo

Joel Milton Brian

Mayta Gutierrez

AGRADECIMIENTOS:

- *Agradezco sinceramente a mi madre por haberme forjado un camino de valores que espero no defraudar.*
- *A mi hijo que es para quien pretendo dejar este legado de esfuerzo sin importar la barreras que pueda oponer la vida o el paso del tiempo.*
- *A la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UMSA por haberme dado la oportunidad de formarme y luego buscar vías para hacer posible la finalización de mis estudios universitarios*
- *Al Dr. Víctor Hugo Chávez, tutor del presente trabajo, quien puso el empeño necesario para que mis conocimientos en derecho, sean actualizados y de esa manera, al fin pueda alcanzar un objetivo trazado desde hace varios años.*

RESUMEN ABSTRACT

El problema identificado, afecta a los actores mencionados, puesto que por mandato de lo establecido por el Art. 50 de la Constitución Política del Estado: “El Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social”¹; es decir que se reconoce con rango constitucional a los organismos administrativos como mecanismos para dar solución a los conflictos que se presenten en materia laboral; este hecho afecta a los sujetos involucrados puesto que hasta el momento de la vigencia de la Constitución de 2009 solo se reconocía como mecanismo de solución de controversias a la Judicatura Laboral en mérito a la Ley General del Trabajo², resultando una novedad el hecho que se habilite la vía administrativa para que se otorgue solución a la conflictividad laboral.

La monografía que se presenta, no se limita a describir o analizar el problema identificado, pretende proponer, siempre desde el punto de vista académico, una solución, es decir que el mandato de la Constitución Política del Estado en su Art. 50 logre plena aplicación, para ello, luego de describir el marco normativo y analizar algunos casos en concreto, se procederá a proponer mecanismos normativos de solución al problema identificado.

¹ La Constitución Política del Estado de 2009, establece la sede administrativa, como mecanismo alternativo para la resolución de los conflictos emergentes de las relaciones laborales; este reconocimiento constitucional a la sede administrativa no existía en Constituciones anteriores.

² El Constitucionalismo Social de Bolivia establecido en la Constitución de 1938, tuvo como uno de sus efectos inmediatos la emisión de la Ley General del Trabajo de 24 de mayo de 1939

INDICE

PORTADA	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
RESUMEN ABSTRACT	iv
INDICE	v
PRIMERA PARTE	
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.- ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA	1
2.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	1
2.1.- Formulación del Problema.....	1
2.2.- A quién afecta el problema?	1
2.3.- Cómo afecta el problema?	2
2.4.- Cuando afecta el problema?.....	2
2.5.- Podrá resolverse el problema?	3
3.- PROBLEMATIZACIÓN	4
3.1.- Primacía de la Constitución	4
3.2.- La Vía Administrativa, como mecanismo establecido por la Constitución Política del Estado de 2009 para dar solución a las controversias en materia laboral.	5
4.- DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: TEMÁTICA, ESPACIAL Y TEMPORAL	9
4.1- Delimitación Temática	9
4.2.- Delimitación Espacial	9
4.3.- Delimitación Temporal	10
5.- FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	10
6.- OBJETIVOS	11
6.1.- Objetivo General.....	11
6.2.- Objetivos Específicos	11

7.- MÉTODOS Y TÉCNICAS	12
7.1.- Método Deductivo	12
7.2.- Método de Análisis	12
7.3.- Técnicas	12
SEGUNDA PARTE	
DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA	14
1.- INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO I	
MARCO HISTÓRICO	17
1.- Bolivia alcanza su Independencia por el pueblo trabajador	17
2.- El ciclo del Estaño, el Superestado Minero Feudal y la Ley General del Trabajo. ...	22
3.- La Tesis de Pulacayo, Revolución de abril de 1952, Nacionalización de minas y Reforma Agraria.....	23
4.- Competencias respecto a la resolución de controversias en materia laboral en sede administrativa.....	26
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	29
1.- Jerarquía normativa y Primacía de la Constitución	29
2.- El Salario como vínculo jurídico y económico en las relaciones laborales.....	31
3.- La plusvalía o reducción de salarios para el incremento de utilidades del empleador	32
4.- El Estado como nuevo actor dentro de las relaciones de trabajo.....	33
5.- El Estado Boliviano y su intervención en las relaciones laborales.....	36
CAPÍTULO III	
MARCO JURÍDICO	37
1.- Normas analizadas	37
2.- Constitución Política del Estado y régimen de derechos laborales	37
3.- Ley General del Trabajo aprobada por el Decreto de 24 de mayo de 1939.	39
4.- Código Procesal de Trabajo.....	40

5.- Ley del Procedimiento Administrativo.....	47
6.- Análisis de un caso en el que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social actúa en sede administrativa, pero requiere de la participación de la judicatura laboral.	49
CAPÍTULO IV	
MARCO PRÁCTICO.....	64
1.- Ineficacia de la vía administrativa para resolución de controversias laborales.-	64
2.- Estadística sobre la eficacia de la vía administrativa para dar solución a las controversias en materia laboral.....	66
CONCLUSIONES.....	69
RECOMENDACIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXOS	76

PRIMERA PARTE
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.- ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA

La presente monografía tiene por título: “LA VÍA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PARA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES”

(Periodo 2009 – 2016)

2.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

2.1.- Formulación del Problema

El problema identificado es la aplicación de la vía administrativa establecida por la Constitución Política del Estado puesta en vigencia el año 2009, que en su Art. 50 que asigna a este mecanismo (además de la judicatura laboral), la solución de los conflictos laborales, que no alcanza eficacia, puesto que existen mecanismos normativos que impiden la plena aplicación del mecanismo administrativo para la solución a conflictos laborales y siguen otorgando preminencia a la judicatura laboral.

2.2.- A quién afecta el problema?

El problema afecta a los siguientes actores:

2.2.1.- Trabajadores, que son quienes venden su fuerza de trabajo, bajo relación de dependencia y que reciben como contraprestación un salario.

2.2.2.- Empleadores, que son los propietarios de los medios de trabajo o producción, quienes tienen bajo su dependencia a los trabajadores a quienes les vincula el salario.

2.2.3.- La Administración Pública, identificada como tal al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y sus reparticiones, que forman parte del Nivel Central del Estado³.

2.3.- Cómo afecta el problema?

El problema identificado, afecta a los actores mencionados, puesto que por mandato de lo establecido por el Art. 50 de la Constitución Política del Estado: “*El Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social*”⁴; es decir que se reconoce con rango constitucional a los organismos administrativos como mecanismos para dar solución a los conflictos que se presenten en materia laboral; este hecho afecta a los sujetos involucrados puesto que hasta el momento de la vigencia de la Constitución de 2009 solo se reconocía como mecanismo de solución de controversias a la Judicatura Laboral en mérito a la Ley General del Trabajo⁵, resultando una novedad el hecho que se habilite la vía administrativa para que se otorgue solución a la conflictividad laboral.

2.4.- Cuando afecta el problema?

El problema identificado afecta en ocasión que emergen conflictos de naturaleza laboral; por aplicación de la Ley General del Trabajo las y los trabajadores quienes consideren que sus derechos laborales se encuentren afectados, pueden acudir ante las reparticiones del Ministerio de Trabajo, para impetrar se reponga los mismos; es bastante común por ejemplo que el trabajador despedido acuda a la Inspectoría del Trabajo, obtenga una citación de la misma y cite al empleador a una audiencia; en la misma las partes pueden

³ La Organización Internacional del Trabajo – OIT, se basa en la participación de esa triada: Estado, trabajadores y empleadores.

⁴ La Constitución Política del Estado de 2009, establece la sede administrativa, como mecanismo alternativo para la resolución de los conflictos emergentes de las relaciones laborales; este reconocimiento constitucional a la sede administrativa no existía en Constituciones anteriores.

⁵ El Constitucionalismo Social de Bolivia establecido en la Constitución de 1938, tuvo como uno de sus efectos inmediatos la emisión de la Ley General del Trabajo de 24 de mayo de 1939

acordar una solución al conflicto evitando así acudir a la vía de la judicatura laboral, que es engorrosa en cuanto a su tramitación y desde el punto de vista de duración en el tiempo, una determinación de cosa juzgada en materia laboral en sede judicial es mucho más larga en el tiempo que un proceso en sede administrativa; empero, como efecto, la sede administrativa no tiene en sí fuerza de ejecución de sus determinaciones, puesto que pese a aplicarse los mecanismos impugnatorios reconocidos por la Ley del Procedimiento Administrativo (Recursos de Revocatoria y Jerárquico) una vez agotada la vía administrativa, se abre recién la vía de la judicatura laboral, haciendo ineficiente el mandato del Art. 50 de la Constitución Política del Estado.

2.5.- Podrá resolverse el problema?

La monografía que se presenta, no se limita a describir o analizar el problema identificado, pretende proponer, siempre desde el punto de vista académico, una solución, es decir que el mandato de la Constitución Política del Estado en su Art. 50 logre plena aplicación, para ello, luego de describir el marco normativo y analizar algunos casos en concreto, se procederá a proponer mecanismos normativos de solución al problema identificado.

3.- PROBLEMATIZACIÓN

3.1.- Primacía de la Constitución

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la Constitución tiene supremacía de aplicación frente al resto de la normativa por su propio mandato; es decir que la Constitución se constituye en el nivel jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico, por el solo hecho de ser Constitución; sin embargo, esa tan arraigada concepción en los juristas tiene sustento en el hecho que la Constitución es una supra norma que todo lo puede en el derecho y que ninguna otra disposición legal puede colisionar con la Constitución sin sufrir su eliminación o expulsión del ordenamiento jurídico; es así que el Art. 410 Par. II de la Constitución Política del Estado, establece dos conceptos:

- a) Dispone la existencia de un Bloque de Constitucionalidad conformado por el propio texto de la Constitución, los tratados y convenios en materia de Derechos Humanos que haya suscrito y ratificado el Estado y las Normas de Derecho Comunitario.
- b) Establece la Jerarquía Normativa en la que se encuentra en la cúspide la Constitución Política del Estado y luego se ubica el resto de la normativa que denominaremos infra constitucional, entre las que se encuentran las Leyes en materia laboral.

Si se aplicase “por si misma” esta jerarquía normativa, no existiría ninguna norma que sea contraria a la Constitución, porque ella, por si misma se ubicaría en un altar inalcanzable, siendo vanos los esfuerzos que efectúen las normas infra constitucionales por llegar al nivel supremo de la Constitución.

Empero, ¿por qué existirán normas que establecen preceptos contrarios a la Constitución?, la respuesta puede tener diversos orígenes, es más, pueden existir diversas respuestas, pero lo cierto es que todas ellas admiten el hecho que existen

normas contrarias a la Constitución y que incluso tienen plena aplicación mientras no sean declaradas inconstitucionales⁶.

Es clásico el planteamiento de Hans Kelsen en sentido que las normas jurídicas tienen una jerarquía de aplicación en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política del Estado, explica este autor, que las normas a las que denominamos infra constitucionales encuentran fundamento para su existencia en la norma inmediatamente superior en el ordenamiento jurídico; es así que el Reglamento se fundamenta en la Ley, la Ley a su vez se fundamenta en la Constitución; empero cuando llega al nivel de la Constitución esta no tiene fundamento en ningún otro precepto, por tanto Kelsen señala que la Constitución tiene un origen distinto al de la demás normativa⁷.

Empero, siguiendo esta línea de análisis, cual será el origen que puede divisarse de las afirmaciones de Kelsen?; este es en realidad motivo de debates académicos para tratar de explicar el “distinto origen (no normativo) de la Constitución”, siendo que el tema no ha sido agotado y que existen diversas posturas, no ingresaremos al análisis de cada una de ellas, puesto que el tema que investigamos es uno de existencia en la realidad: la aplicación de la Vía Administrativa para dar solución a las controversias en materia laboral conforme a lo establecido por el Art. 50 de la Constitución Política del Estado.

3.2.- La Vía Administrativa, como mecanismo establecido por la Constitución Política del Estado de 2009 para dar solución a las controversias en materia laboral.

⁶ El Art. 4 del Código Procesal Constitucional, establece la Presunción de Constitucionalidad, es decir, que una norma es constitucional hasta que el Tribunal Constitucional Plurinacional no disponga su declaratoria total o parcial de inconstitucionalidad e incluso su constitucionalidad.

⁷ KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Edit. Universidad de Buenos Aires, Bs. Aires, 1991 traducción de la versión original en alemán.

3.2.1.- La Constitución Política del Estado establece la vía administrativa para dar solución a las controversias en materia laboral

La Constitución Política del Estado de 2009, establece en sus Artículos 46 a 55 los preceptos referidos al Derecho al Trabajo y al Empleo; son de particular importancia para el desarrollo del presente trabajo, los siguientes preceptos:

Artículo 46.- I. Toda persona tiene derecho:

1.- Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y para su familia una existencia digna.

2.- A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.

II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.

III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro medio análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

Artículo 48.- I. Las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio.

II. Las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad, de primacía de la relación laboral, de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación, y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora o del trabajador.

III. Los derechos y beneficios reconocidos a favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

IV. Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales, y aportes a la seguridad social no pagados, tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia y son inembargables e imprescriptibles.

Artículo 50.- El Estado mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales

entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.

3.2.2.- Ley General del Trabajo

A su vez, la Ley General del Trabajo vigente desde 1939 establece lo siguiente en cuanto a la solución de controversias:

Artículo 106.- Todo sindicato que tuviera alguna disidencia con los patronos, remitirá su pliego de reclamaciones al respectivo Inspector del Trabajo, suscrito por los miembros de la directiva del sindicato y a falta de estos, por la mitad más uno de los trabajadores en conflicto.

3.2.3.- Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo

Las determinaciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social son en esencia actos administrativos, por lo cual se aplica la Ley No. 2341 por mandato expreso de la mencionada ley en sus siguientes preceptos:

Artículo 2.- (Ámbito de aplicación) I. La administración pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente ley. A los efectos de esta ley, la administración pública se encuentra conformada por:

- a) El Poder Ejecutivo que comprende la administración nacional

Artículo 64.- (Recurso de Revocatoria) El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el interesado ante la autoridad administrativa que pronunció la resolución impugnada dentro del plazo de 10 días siguientes a su notificación.

Artículo 66.- (Recurso Jerárquico) I.- Contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, el interesado o afectado únicamente podrá interponer el Recurso Jerárquico.

II.- El recurso jerárquico se interpondrá ante la misma autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocatoria, dentro del plazo de 10 días siguientes a su notificación o al día en que se venció el plazo para resolver el recurso de revocatoria

Tanto la Constitución Política del Estado, como la Ley General del Trabajo y la Ley del Procedimiento Administrativo, son aplicables a la resolución de conflictos laborales, por ello es que se analizará su pertinencia dentro del presente trabajo de investigación.

4.- DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: TEMÁTICA, ESPACIAL Y TEMPORAL

La presente monografía, se enmarcará a lo siguiente:

4.1- Delimitación Temática

La investigación a ser realizada se efectuará respecto a las siguientes categorías conceptuales:

4.1.1.- Derecho Constitucional, que tiene por finalidad el estudio de los institutos establecidos o derivados por la Norma Suprema y las Normas del Bloque de Constitucionalidad siendo estos: Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos formados o ratificados por Bolivia además de las normas del Derecho Comunitario.

4.1.2.- Derecho Laboral, como la disciplina del derecho que se encarga de las normas que tienen por propósito regular las relaciones de trabajo: empleador – trabajador, a la que se une la participación del Estado, que puede resolver las controversias en materia laboral tanto en sede Jurisdiccional (Juzgados Laborales) o en sede Administrativa (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social).

4.1.3.- Derecho Administrativo, que tiene por objeto de estudio el conjunto de la normativa referida al manejo del Estado y sus instituciones además de la doctrina y jurisprudencia generada en esta área del derecho.

4.2.- Delimitación Espacial

En cuanto al espacio, este se centra en la ciudad de La Paz sede el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS) en el que se aplica tanto la Ley General del Trabajo como la Ley del Procedimiento Administrativo para la resolución de controversias en materia laboral.

4.3.- Delimitación Temporal

El tiempo comprendido para la investigación es desde 2009, es decir desde la vigencia de la Constitución Política del Estado, hasta la gestión 2016.

5.- FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación logra un grado de importancia porque permite analizar desde el punto de vista estrictamente académico, la aplicación de la vía administrativa establecida en la Constitución Política del Estado para dar solución a las controversias laborales en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, dando así aplicación al mandato constitucional y aplicando el marco de la Ley General del Trabajo.

Por otra parte se deberá valorar el hecho que los procesos judiciales en materia laboral tienen una duración media de 5 años hasta alcanzar ejecutoria y que durante este tiempo, el cansancio o aburrimiento de los trabajadores o de los empleadores, según sea la situación como demandados o demandantes, lleva a que exista una suerte de abandono de procesos por cansancio, pese a que los derechos laborales son imprescriptibles, empero esta dilatada duración del proceso laboral tiene como consecuencia que las normas sustantivas establecidas por la Ley General del Trabajo y normas conexas tengan mecanismos de evasión por el calvario que representa seguir un proceso judicial muchas veces sin resultado efectivo.

La propuesta que se analiza en el presente trabajo, es la aplicación de la vía administrativa para que a través de ella se logre una efectiva solución a las controversias laborales en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social entre empleadores y trabajadores.

De los planteamientos que exponemos se tiene que el tema que se investiga y presenta, reviste importancia para que sea desarrollado como un trabajo académico.

6.- OBJETIVOS

La investigación monográfica alcanzará los siguientes objetivos:

6.1.- Objetivo General

Analizar la aplicación de la vía administrativa establecida en la Constitución Política del Estado para la solución de los conflictos emergentes en las relaciones laborales.

6.2.- Objetivos Específicos

6.2.1.- Describir el marco normativo administrativo aplicable en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, como entidad administrativa, para la resolución de conflictos en las relaciones de trabajo a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado.

6.2.2.- Estudiar Resoluciones Jerárquicas en casos concretos de aplicación de la vía administrativa como mecanismo de solución a los conflictos laborales.

6.2.3.- Proponer desde el punto de vista académico, ajustes a las normas administrativas que permitan lograr eficiencia en cuanto al empleo de la vía administrativa como mecanismo de solución a los conflictos laborales en sustitución de la judicatura laboral.

7.- MÉTODOS Y TÉCNICAS

7.1.- Método Deductivo

El Método Deductivo “*Consiste en obtener conclusiones partiendo de una ley universal y llegar a obtener uno particular*”⁸ este método es útil pues permite estudiar lo que significa una investigación relacionada a la normativa que se aplica a la solución de controversias en materia laboral en sede administrativa ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a través de sus reparticiones (Inspectoría del Trabajo, Jefaturas Departamentales y la Ministra o el Ministro) logrando así que las normas de la Ley General del Trabajo sean efectivas en cuanto a la solución de controversias.

7.2.- Método de Análisis

Este método de análisis es aquel que permite al investigador conocer la realidad, de manera que establece la relación causa efecto entre los elementos que componen el objeto de investigación⁹.

7.3.- Técnicas

Las técnicas de investigación permiten acumular información primaria, es decir información que no ha sido procesada por ninguna otra investigación. En el trabajo se utilizaron las siguientes técnicas:

7.3.1.- Fichas Bibliográficas: Esta técnica es básicamente una panorámica acerca de la información relevante de diversas fuentes confiables sobre un tema específico, sin tratar de aprobar u objetar alguna idea o postura. Toda la información presentada se basa en lo que se ha encontrado en las fuentes, principalmente en los archivos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

⁸ HERNÁNDEZ Sampieri *Metodología de la investigación*, Edit. Mc Graw Hill, IV Edición, México DF, 2010

⁹ Ib. Idem

7.3.2.-La observación, históricamente, fue el primer método técnico científico empleado y durante mucho tiempo constituyó la forma básica de obtener información científica. Su importancia fundamental radica en que permite obtener información sobre el comportamiento del objeto de investigación tal y como este se da en la realidad; es una manera de lograr datos en forma directa e inmediata sobre el fenómeno investigado. De esta forma se realizara la correcta formulación del fortalecimiento, observando la metodología de trabajo de los investigadores, medios de investigación y otros.

7.3.3.- Encuestas: La Encuesta es una técnica de recogida de información por medio de preguntas escritas organizadas en un cuestionario impreso. Esta técnica nos permitirá obtener información sobre los conocimientos de las resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en cuanto a la solución de controversias en materia laboral y su grado de efectividad en el marco de la Ley General del Trabajo y sus normas conexas.

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA

1.- INTRODUCCIÓN

Bolivia ha tenido en cuanto a su devenir histórico un conjunto de confrontaciones externas e internas desde su propio nacimiento que resultó ser producto de una lucha prolongada de 16 años comprendidos entre 1809 y 1825; en todo momento de ese periodo de tiempo estuvieron presentes las armas con las que se logró la independencia del Alto Perú el 6 de agosto de 1825 y el pueblo trabajador que las empuñó en búsqueda de la libertad. El Ejército Libertador comandado por el Mariscal Sucre, luego de la victoria de Ayacucho de 9 de diciembre de 1824¹⁰ cruzó el altiplano peruano hasta llegar al cruce del río Desaguadero en febrero de 1825, es en ese momento que se produce un hecho significativo para la historia de lo que hoy es Bolivia, el Mariscal Sucre que comandaba el Ejército Libertador, sin consultar previamente con el Libertador Bolívar decide por sí mismo, luego de sostener una reunión con Casimiro Olañeta, el célebre Decreto de 9 de febrero de 1825 por el que se Convoca a la Representación del Alto Perú para que reunida en Asamblea, delibere de su destino¹¹, puesto que habían sectores de la sociedad que se denominaron “Guerrillas de la Independencia” que fueron en realidad quienes se confrontaron al Ejército Español y soportaron los años de lucha. El pueblo de trabajadores y su lucha por mejores días han sido una constante en lo que hace a la historia de Bolivia, desde su propio origen y se mantiene al presente.

Fue sin embargo la época del estaño la que marcó la diferencia en cuanto a la existencia de normativa laboral debido a que la exportación de este metal en concentrados se hizo de tal magnitud que fue la primera vez que Bolivia se enfrentó a condiciones industriales de la explotación laboral teniendo a Simón Iturri Patiño como personaje estelar en

¹⁰ La Batalla de Ayacucho de 9 de diciembre de 1824 fue precedida de la Batalla de Junín el 6 de agosto de 1824; ambas fueron libradas en territorio peruano KLEIN Herber, Historia de Bolivia. Los Amigos del Libro, Cbba, 1987

¹¹ El texto del Decreto de 9 de febrero de 1825, se encuentra desarrollado en el presente trabajo académico.

cuanto a la expansión de la producción a escala mundial¹²; el resultado de la Gran Minería del Estaño del que derivó el “Superestado” marcó el hecho que se deban asumir medidas de normativa que establezcan o reconozcan derechos a favor de los trabajadores; es por ello que en 1938 durante el gobierno de Germán Busch Becerra, se aprueba la Constitución Política del Estado de aquel año, que establece preceptos generales de protección del trabajo y del capital y un año después, es decir en 1939, se aprueba la Ley General del Trabajo mediante Decreto de 24 de mayo de 1939 cuyo direccionamiento es la protección del trabajador boliviano haciendo énfasis en el trabajador minero¹³.

La Constitución Política del Estado de 2009 ha establecido la existencia de un Nivel Central de Gobierno y de Niveles Subnacionales o de Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) que se constituyen en Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales y Gobiernos Indígena Originario Campesinos; por consiguiente el Estado Boliviano reconoce que es un “Estado con Autonomías”, conforme proclama el Art. 1 de la Constitución Política del Estado, lo que hace que existan cuatro formas de competencias dentro de la Estructura y Organización Territorial del Estado¹⁴, posibilitando a los Gobiernos Subnacionales, según sea el caso, participar sea en la reglamentación o ejecución de una competencia específica; en cuanto al tema laboral refiere y a su normativa, el Art. 298 Par. I Num. 21 establece que la codificación entre otras de materia laboral, es una Competencia Privativa del Nivel Central del Estado; por tanto no puede ser ejercida por ningún otro nivel ni tampoco se le puede delegar o transferir a otro nivel del Estado esas funciones.

Por otra parte, la Constitución de 2009, establece en su Art. 50 que el Estado a través de la vía administrativa o de la judicatura laboral, resolverán las controversias que puedan

¹² GEDDES Charles F. *“Patiño, rey del estaño”*, Edit. Fundación Simón I. Patiño, Cbba, 1984

¹³ ANTEZANA Ergueta Luís. *“Germán Busch”* Edit. Juventud, La Paz, 1990

¹⁴ Conforme al Art. 297 de la CPE existen las Competencias: Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas.

surgir entre trabajadores y empleadores; por consiguiente, es por primera vez reconocida la vía administrativa para la solución de las divergencias en materia laboral; empero se debe estudiar con detenimiento que sea esta vía la idónea y eficaz para el logro del objetivo de tener una vía expedita y célere para resolver controversias en materia laboral; por ello el presente trabajo pretende alcanzar ese estudio y proponer que el alcance de la vía administrativa para dar solución a controversias en materia laboral sea posible y eficaz.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO

1.- Bolivia alcanza su Independencia por el pueblo trabajador

Bolivia alcanzó su independencia el 6 de agosto de 1825 tras dieciséis años de lucha que comienzan en 1809 con dos hechos importantes; por un lado el levantamiento de la población de Charcas con motivo de un conflicto en la Real Audiencia¹⁵ y por otra parte el alzamiento de Independencia emitido por la Junta Revolucionaria de la Junta Tuitiva el 16 de julio de 1908¹⁶; estos procesos de independencia se lograron únicamente con la participación del pueblo trabajador.

El nacimiento del Estado Boliviano constituye uno de los ejemplos claros de la aplicación del concepto de quiebre histórico e institucional (mediante el acto de conflagración bélica o revolución) y el consecuente surgimiento de una nueva estructura política.

El Alto Perú, como parte del Virreynato del Río de la Plata, constituido desde el año 1776 en el que se divide el dominio español en estas latitudes de Sudamérica creando el Virreynato del Río de La Plata dividiendo el Virreynato del Perú¹⁷, pasa a enfrentar un proceso de independencia y de pedido de quiebre no solo de dominador sino de realidad social que se inicia claramente desde 1781 a partir de los levantamientos indígenas que tuvieron como protagonistas a Julián Apaza (Tupac Katari) y los posteriores levantamientos por el cambio histórico protagonizados en Oruro (Sebastián Pagador), Charcas (Jaime y Manuel Zudañes, Bernardo de Monteagudo) y La Paz (Pedro Domingo Murillo y los Miembros de la Junta Tuitiva) además de la decidida batalla por lograr el objetivo en la que participaron Estevan Arce (Cochabamba), Hermanos Manuel Victorio, Gregorio y José Miguel García Lanza (La Paz), Ignacio Warnes (Santa Cruz),

¹⁵ ARNADE Charles. La Dramática Insurgencia de Bolivia, Edit. Juventud, 1989. P.23

¹⁶ MESA Gisbert, Carlos. Historia de Bolivia, Edit. Gisbert, 2015. P.78

¹⁷ ARNADE, Ib. Idem. P.15

Ascencio Padilla y su esposa Juana Azurduy (Charcas) y otros alto peruanos que brindaron su vida, honra y recursos por la causa del cambio.

No se puede precisar con fechas definitivas cuando comenzó la lucha emancipadora por el quiebre histórico respecto a la dominación española debido a que este dato se encuentra en función al punto de vista que se quiera brindar a cual el concepto de libertad (libertad para el indio?, libertad para el cholo?, libertad para el criollo?, para el trabajador?); pero esta concluyó en cuanto a España refiere, el 6 de agosto de 1825 a momento en que “*la representación soberana de las Provincias del Alto Perú ...*”¹⁸, decidió su independencia. Al presente se trata de distorsionar el origen Alto Peruano de Bolivia indicando que el “pensamiento Alto Peruano” fue equivocado y que este no comprendía a la región oriental; de esta manera pregona alguna literatura que se reclama ser histórica, con poca claridad sobre los hechos o con notoria intención de segmentar a Bolivia.

El nacimiento de Bolivia es el triunfo del criollo y así se manifiesta en la composición de los representantes que formaron al nuevo Estado y como se dio la dirección política a estos acontecimientos; es imperativo mencionar que los Olañeta (y en ese personaje se engloba a la oligarquía que se levantó de su derrota tras haber peleado en el bando español) encargados de darle forma al nuevo Estado; obviamente para este sector social, la nueva República debía estar en consonancia con sus intereses, por lo que aplicando la retórica liberal que dominaba en ese momento Olañeta logró el surgimiento de la nueva República, consolidando la división de Sudamérica en Repúblicas fraccionadas pero introduciendo la organización y derechos que el liberalismo pregono en Norteamérica y Europa.

¿Qué pasó en el nacimiento de la República, estuvieron los que lucharon por la causa de la Revolución?; la presencia de la representación soberana, del pueblo que había luchado

¹⁸ Literal de la Declaración de Independencia de 6 de agosto de 1825.

fue mínima y meramente formal; apenas el General José Miguel García Lanza se encontraba entre quienes proclamaron la Libertad el 6 de agosto de 1825 además de otros personajes que no fueron de primer orden en la lucha independentista; mientras tanto Juana Azurduy Vda de Padilla y otros que pelearon por la causa de la independencia pasaron inadvertidos y hasta fueron humillados por la República que ayudaron a edificar quien les vio morir en la miseria incluyendo a Bolívar; ese es el precio que se pagó por la lucha contra la oligarquía por el pueblo trabajador que no encontró su independencia con la de Bolivia.

La ausencia de los verdaderos actores de la independencia sirvió para que la Oligarquía (no como alto peruanos, sino como oligarcas) se encaramaran del Poder del nuevo Estado, diseñaran su organización conforme a sus intereses y establecieron el nuevo orden, disponiendo que los indios sean una especie de esclavos a quienes gravar los impuestos indígenas para sustento de la economía o empleándolos de mano de obra barata para la explotación de la minería y otras actividades, tratando en lo posible de liberar a la oligarquía de toda obligación tributaria, pero eso sí garantizando que sea esta y solo está la clase gobernante por décadas y siglos.

Con el referente anteriormente mencionado, se evidencia que Bolivia nació a la vida independiente como un Estado de documentos, un Estado en el que la realidad social de miles de explotados pervivió y pervive hasta nuestros días; una sociedad en la que los sectores mayoritarios apenas fueron considerados de manera formal como parte del Estado, alejados de los espacios de Poder y cuya única misión fue la de constituir en base de la economía – como mano de obra obviamente – para el sostén de la oligarquía.

El nacimiento de Bolivia en ausencia de sus verdaderos padres, de aquellos que lucharon por su independencia, ha ocasionado que se la trate como hijastra de los fundadores: han depauperado su erario, la han colocado en la situación de ser el Estado más atrasado de

Sudamérica, sus desinteligencias le han privado de la mitad del territorio con el que nació a la vida independiente.

Las luchas por la Independencia del Alto Perú tuvieron la intención de buscar un porvenir mejor para sus hijos, se pensaba que a partir de ese momento las cosas iban a cambiar y poco o nada de ello sucedió, por tanto es preciso concluir este análisis en que solo los verdaderos actores del cambio fáctico (trabajadores e indios) deben ser los actores del cambio formal, ello se traduce en el hecho que los sectores sociales que pelean deben ser quienes definan su suerte, para que no ocurra lo que le ocurrió al Alto Perú en 1825.

Volviendo al tema del nacimiento de la República en 1825, este se produjo como resultado de intrigas y traiciones; es así que el Ejército Libertador, no libró batalla alguna por la independencia en estas tierras¹⁹, en el caso de La Paz, esta se encontraba liderada y a cargo del Gral. José Miguel García Lanza que a su vez lideraba la Republicueta de Ayopaya; las intrigas de Olañeta le sirvieron primero para desprenderse de su tío Pedro Olañeta a quien dejó sucumbir (luego de haber sido su Secretario y más allegado colaborador) en la Batalla de Tumusla; tal vez Olañeta se liberó con ello, de alguna manera de su pasado más próximo o por lo menos pensó que con ello se libró de su cara absolutista. Los Olañetas también lograron mediante el halago y adulación, afianzar la decisión ya antes asumida del Mariscal Sucre para crear a Bolivia, pese a que la determinación ya estaba tomada, estos actores se dedicaron a buscar la independencia del Alto Perú, luego Bolivia considerando no como objetivo el cambio de la realidad social, sino la sustitución de mandamases en la que serían los más destacados de su conducción estatal.

¹⁹ La Batalla de Ayacucho (9 de diciembre de 1824) librada en Perú, fue la última que se libró en tierras próximas, pero no en el Alto Perú; luego, la Batalla de Tumusla (1 de abril de 1825) se libró por tropas pasadas a favor de la causa independentista, que defecionaron del grueso de las tropas realistas fue el caso de Medinaceli contra Pedro Olañeta en la localidad de Patirana próxima al cruce del río Tumusla por el Camino Real.

El quiebre histórico y estructural con España denominado proceso de Independencia, no es sino un nombre, no es una verdadera Independencia sino una desvinculación con España; ni bien se produjo este hecho, Bolivia, al igual que las otras naciones surgidas en ese momento en Sudamérica, se convirtió en opción de recursos naturales del Imperio Británico primero y luego de los Estados Unidos de Norteamérica, con ello se truncó el sueño de una “Patria Grande que sucumbió pero aun nos quedan los caminos del Inca”²⁰

La Independencia de Bolivia es solo una frase, su ejercicio soberano se encuentra limitado por el Poder que define su decisiones, pues un Poder no solo es vinculado a un Estado sino a una estructura económica poco equitativa, la búsqueda de la Independencia debe pasar necesariamente por el encuentro del Estado con su población y sus requerimientos, cuando estos tiendan a estar satisfechos podría decirse que el Estado refleja la decisión soberana del pueblo mientras tanto se encuentran vigentes las siguientes frases: “Después de dieciséis años de contienda, el Alto Perú llegó a ser un Estado Independiente, pero la Declaración de Independencia, no fue garantía final de duradera soberanía; en este momento comenzaron los diecisiete años de penalidades que acompañaron la cimentación de la Independencia de Bolivia. En este segundo período Casimiro Olañeta exhibió aún menos escrúpulos. Este período también es, en parte, la historia de Casimiro Olañeta. El sábado 6 de agosto de 1825, Bolivia comenzó su vida como nación independiente; estaba en el umbral de una terrible y espantosa historia”²¹, al presente podemos comprobar que la Independencia de Bolivia es nominal, pero que de todas formas respondió a una sola premisa: El Pueblo trabajador, artesano e indio fue el que logró la Independencia de Bolivia.

²⁰ AGUIRRE Lavayén, Joaquín. La Patria Grande, Edit Los Amigos del Libro, La Paz, 2005. P. 42

²¹ ARNADE, Ob. Cit. P. 230

2.- El ciclo del Estaño, el Superestado Minero Feudal y la Ley General del Trabajo.

El 24 de mayo de 1939, el Presidente Germán Busch Becerra dicta el Decreto de esa fecha por el que se aprueba la Ley General del Trabajo con el nombre de “Código de Trabajo”²²; sin embargo, tuvieron que pasar casi cuatro décadas de explotación de estaño en las minas de Patiño, Aramayo y Hodchild para que se establezcan normas laborales que reglamenten el régimen laboral de Bolivia.

El Superestado Minero Feudal descrito por Montenegro como el de Coloniaje²³ era el verdadero Poder en Bolivia; a la sombra de los diversos Presidentes: Pnado, Montes, Villazón, Gutierrez Guerra y los demás hasta llegar a Urriolagoitia y Hugo Ballivián, fueron funcionales al Superestado Minero Feudal; fueron dos las excepciones a la regla: Germán Busch que se suicidó en 1939 y Gualberto Villarroel que fue linchado en 1946; ambos se opusieron de alguna manera al Superestado de la “Rosca” y ambos pagaron con su vida ese atrevimiento.

Sin embargo, con puridad debemos también señalar que el Gobierno de Bautista Saavedra a quien denominaban “el Cholo Saavedra” fue que en la década de 1920 fue el primer gobierno que se atrevió a emitir tímidas normas laborales y de derecho de sindicalización pero que en modo alguno podían constituir un freno a los intereses de la Rosca y resultaban ser más medidas de formalismo que determinaciones reales.

Bolivia tuvo que pasar por el hecho que su población tuviere una alta tasa de “Enfermedad de la Mina” (silicosis) para que se adopten medidas normativas que de alguna manera protejan al trabajador; en todo caso, fue la efervescencia de la post Guerra del Chaco que trajo ideas de cambio profundo en las relaciones laborales de los trabajadores bolivianos y la Rosca Minero Feudal que luego desembocarían en un hecho mayor, puesto que tanto la tierra seguía en manos de los terratenientes, como las minas,

²² ANTEZANA Ergueta Luís, *Germán Busch*, Editorial Juventud, La Paz, 1990

²³ MONTENEGRO Carlos *Nacionalismo y Coloniaje*, Edit. Juventud, La Paz, 1943

principal fuente de ingreso o generadora de riqueza se encontraba en manos de los Barones del Estaño, siendo los gobiernos una especie de marioneta de los intereses de estos grupos de poder.

3.- La Tesis de Pulacayo, Revolución de abril de 1952, Nacionalización de minas y Reforma Agraria

La pulseta entre el pueblo trabajador y la Rosca tuvo una importante cita el 21 de julio de 1946; Villarroel Presidente que proclamaba ser más amigo de los pobres pagó con su vida las pocas reformas que intentó a favor no de los trabajadores en particular, sino del pueblo boliviano en general; empero los trabajadores que vieron un año antes (1945) que los campesinos había sido reunidos por el gobierno en el Primer Congreso Indigenal, vieron este ejemplo y se reunieron en 1946 en el centro minero de Pulacayo de cuyo congreso emergió la Tesis de Pulacayo que básicamente proponía:

- 1) Estatización de las minas de los Barones del Estaño
- 2) Control obrero en la producción
- 3) Creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
- 4) Reforma Agraria y fin del pongueaje

Estas propuestas sintetizadas²⁴, fueron la propuesta de lucha de los trabajadores contra los residuos de la Rosca, llevaron por ello a que si bien quienes propusieron este planteamiento no lo ejecutaron, pero encontraron en un partido con postura pequeño burgues (MNR) al actor que sin mayor planteamiento teórico, se destacó por hacer práctica la medida.

Pero para ello tuvo que pasar más de un siglo para que el pueblo boliviano nuevamente se encuentre armado; esto sucedió en la Revolución de abril de 1952 cuyo partido protagonista fue el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR²⁵ y en realidad el pueblo boliviano en su conjunto de trabajadores, mineros, artesanos.

²⁴ ALMARAZ Paz Sergio, *El Poder y la Caída*, Et. Los Amigos del Libro, Cbba, 1967

²⁵ FELLMAN Velarde, José. *Víctor Paz Estenssoro, el Hombre y la Revolución*, Editorial Tejerina, La Paz, 1954. P. 41

El año 1951 se convocaron a elecciones nacionales para la Presidencia de Bolivia, el MNR proscrito tras seis años desde el Colgamiento de Villarroel²⁶ había sin embargo alcanzado una fuerza muy importante en los sectores populares; incluso con Víctor Paz Estenssoro – su líder en el exilio de Buenos Aires- este partido alcanzó la mayoría relativa de la mencionada elección nacional; el entonces Presidente Mamerto Urriolagoitia determinó desconocer los resultados electorales e hizo entrega del gobierno a una Junta Militar a la cabeza del Gral. Hugo Ballivián, a esto se denominó el “mamertazo”, empero esta actitud gubernamental no hizo sino enervar más aún los ánimos del pueblo que al no encontrar en la democracia una forma efectiva de expresión de sus anhelos, se sublevó a la cabeza de Antonio Seleme, Ministro de Gobierno de Hugo Ballivián empero la fuerzas policiales que comandaba Seleme fueron reprimidas por el Ejército, no sin antes haber dotado de algunos fusiles al pueblo conformado por obreros de la zona fabril (Pura – Pura, Villa Victoria, Achachicala) quienes con estas pocas armas, pero con la habilidad de soldados que les había permitido la Guerra del Chaco, tomaron el Polvorín de la Aduana y del Ejército ubicado en las altura del cerro Caiconi (hoy Periférica) con esas armas se batieron los días 9 y 10 de abril de 1952, empero la munición se había agotado puesto que el Ejército ubicado en la zona de Miraflores, en especial en el Estado Mayor y el Colegio Militar de Irpavi, mostraron resistir puesto que se encontraban mejor armados. Hernán Siles y Juan Lechín, dirigentes movimientistas comandaron la revolución y fue la experiencia de los soldados del Chaco convertidos en artesanos, obreros y mineros que se descolgaron desde Milluni y tomaron nuevos puestos militares, para lograr desde el punto de vista militar la derrota del Ejército de la “Rosca”²⁷.

El 11 de abril de 1952 en horas de la mañana la situación no se encontraba definida; el pueblo en armas, preferentemente el fusil Mauser, se apoderó de los cuarteles que aún mostraban resistencia, en realidad se vió un combate desigual, no del Ejército contra un

²⁶ CÉSPEDES Augusto. *El Presidente Colgado*, Editorial Juventud, La Paz, 1987. P275

²⁷ TRIGO O CONNOR DARLACH, Eduardo. *Conversaciones con Víctor Paz Estenssoro*; Editorial La Razón, La Paz, 2001. P. 12

pueblo desvalido, sino de un Ejército (el del Chaco) de ex soldados forjados en la guerra convertidos en clase explotada que aniquilaron a los reclutas y oficialidad joven e inexperta el Ejército de la Rosca²⁸, de esa manera es que el pueblo resultó armado en general y por ello el MNR tuvo que conformar las Milicias Revolucionarias que posteriormente fueron constitucionalizadas a través de la Constitución de 1961.²⁹

Es de importancia histórica para Bolivia, el 31 de octubre de 1952, puesto que en esa fecha se Nacionalizó la Minería, revirtiendo a favor del Estado las pertenencias mineras que se habían otorgado durante los regímenes liberales a los Barones del Estaño; pero a decir verdad, las minas ya se encontraban decadentes a momento de haberse asumido esta medida pero no por ello se resta valor a que sea el Estado Boliviano el que logre imponerse frente a los intereses de la Rosca creando en esa misma fecha COMIBOL (Cooperación Minera de Bolivia) y con control obrero, tal como había sostenido la Tesis de Pulacayo de 1946.

En este mismo periodo, el 17 de mayo de 1952, bajo auspicio del Gobierno de la Revolución Nacional se creó la Central Obrera Boliviana sobre la base de la organización de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia; los trabajadores participaron en el gabinete ministerial de Paz Estenssoro con Juan Lechín como Ministro de Minas y Germán Monrroy Blok como Ministro de Trabajo³⁰

Durante los combates de la Revolución Nacional de 1952, fue decisiva la participación de los mineros quienes portaban como arma el explosivo de la dinamita, fueron en realidad los mineros de Milluni quienes definieron la victoria de la Revolución Nacional.

²⁸ FELLMAN, Ob. Cit. P. 54

²⁹ La Constitución Política del Estado de 1961, reconoció los derechos o conquistas alcanzadas en el proceso de la Revolución Nacional: Nacionalización de las Minas, Voto Universal, Reforma Agraria y también la reelección del Presidente Víctor Paz Estenssoro, quien de esa manera pudo nuevamente postularse y alcanzar la victoria, sin oposición al haberse proscrito la misma, el año 1964 en dupla vicepresidencial con el Gral. René Barrientos Ortuño.

³⁰ MONRROY Blok Germán, *El Rostro de la Furia*, Edit. Última Hora, La Paz, 1979

Empero, la dinamita constituye un elemento indispensable en la actividad minera, desde luego su uso como explosivo ha sido empleado para defensa y ataque en actividades políticas de las que los sectores mineros han sido protagonistas.

La Masacre de Catavi perpetrada el 20 de diciembre de 1942 durante el gobierno de Enrique Peñaranda fue considerada como un “Acto de Defensa del Ejército frente al presunto ataque por parte de los trabajadores mineros”³¹; por consiguiente, en esta versión de la historia, fueron los mineros quienes atacaron con dinamita a los efectivos del Ejército de Bolivia ocasionando con ello la violenta represión en los campos que luego se conocieron como de “María Barzola”, por ser ella una mujer a quien alcanzaron las balas del Ejército de la Rosca convirtiéndola en heroína de esa gesta³².

En todos los casos revisados, se tiene que el pueblo armado constituye un factor de peligro para el Poder Establecido; por ello es que tras procesos en que se armó al pueblo devinieron procesos de desarme, esa fue una constante durante todos los gobiernos.

Las conquistas de la Revolución Nacional fueron eso: conquistas, no una dádiva del MNR, quien luego se desenmarcó hasta mostrar su rostro neoliberal en 1985, suprimiendo así derechos laborales alcanzados con sangre trabajadora en la época revolucionaria de la que los trabajadores fueron sus protagonistas.

4.- Competencias respecto a la resolución de controversias en materia laboral en sede administrativa

La Constitución Política del Estado de 2009 ha establecido en su Art. 297 la Clasificación de Competencias, siendo estas:

³¹ Informe del Cnl. Cuenca, comandante destinado a la represión de Catavi ante el Gobierno de Peñaranda. Citado por Gustavo Navarro (Tristan Marof) en Breve Reseña de Víctor Paz Estenssoro, Imprenta Pacajes, La Paz, 1965.

³² CÉSPEDES Augusto. El Metal del Diablo, Editorial Juventud, La Paz, 1987. P. 142

- a) Privativas
 - b) Exclusivas
 - c) Concurrentes
 - d) Compartidas
- Las competencias Privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución corresponden al nivel central del Estado y no pueden ser transferidas o delegadas a otro nivel .
 - Las competencias Exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo delegar o transferir estas dos últimas.
 - Las competencias concurrentes son aquellas en la que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
 - Las competencias compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas³³.

De acuerdo a la distribución de competencias antes mencionadas, se tiene que las competencias respecto a la resolución de controversias laborales en sede administrativa pertenecen al Nivel Central del Estado; así lo establece **el Art. 298 Par. I Num. 21 de la Constitución Política del Estado: *Son de competencia privativa del nivel central del Estado: Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral.***

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización No. 033 establece que las competencias de los niveles de gobierno, que se hayan determinado en la Constitución

³³ BOLIVIA. Constitución Política del Estado, 2009, Art. 297

Política del Estado no pueden ser ejercidas por otro nivel, principalmente las competencias Privativas que pertenecen al Nivel Central del Estado y que no pueden ser transferidas en cuanto a su legislación, reglamentación o ejecución a los demás niveles de gobierno del Estado³⁴.

En cuanto a la resolución de controversias en materia laboral, sea en sede administrativa o jurisdiccional, el **Art. 50 de la Constitución Política del Estado establece: *El Estado mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.***

El precepto antes mencionado, abre la competencia tanto de la vía jurisdiccional como de la vía administrativa para la solución de las controversias; empero el problema radica en el Procedimiento que se debe aplicar a cada uno de los casos para el logro de la eficacia en cuanto a la resolución de las controversias en materia laboral.

³⁴ BOLIVIA, Ley No. 033 Marco de Autonomía y Descentralización

CAPÍTULO II

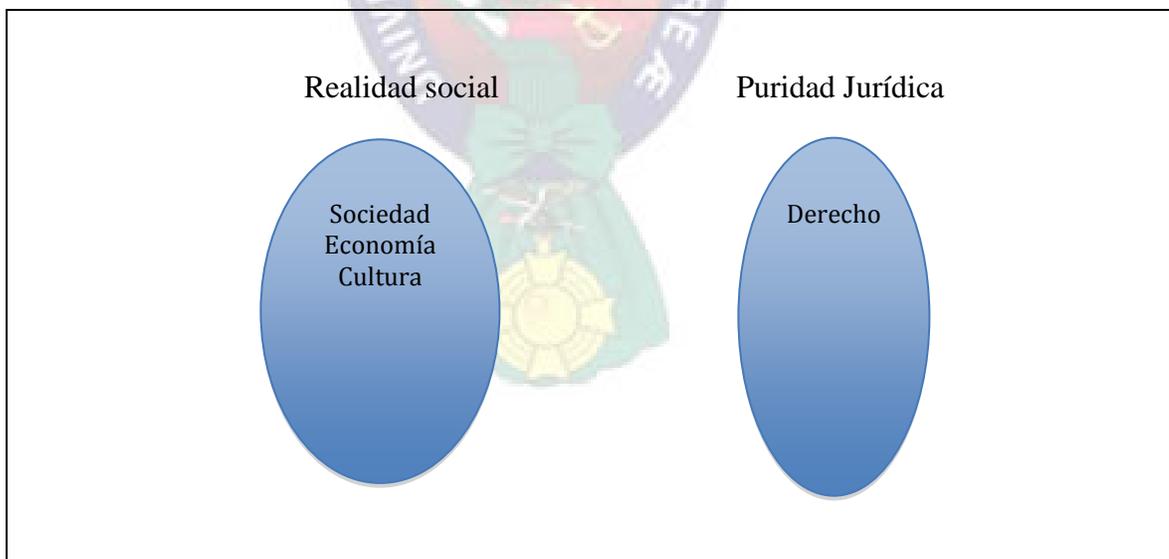
MARCO TEÓRICO

1.- Jerarquía normativa y Primacía de la Constitución

Algunos aspectos elementales que se estudian en la Carrera de Derecho, es el de la Jerarquía Normativa y la Primacía de la Constitución Política del Estado respecto a las demás normas.

Kelsen³⁵ a tiempo de estudiar el Derecho en su sentido descontextualizado, encontró la posibilidad que este sea considerado como puro, de ahí nace la Teoría Pura del Derecho que tiene por finalidad analizar el Derecho en su sentido de un mundo ideal, no contaminado de aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y otros; por ello, el planteamiento de Kelsen puede graficarse de la siguiente manera:

Cuadro de contraposición de la Realidad Social y la Puridad Jurídica de Kelsen



FUENTE: Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*. Elaboración propia 2016.

³⁵ KELSEN Hans. *Teoría Pura del Derecho*, traducción Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1991.

El concepto kelseniano de la Teoría Pura del Derecho, considera que el Derecho no se encuentra “contaminado” con las otras áreas del conocimiento y que por ello se podría estructurar una Ciencia Jurídica, con reglas propias en la que la principal es la Jerarquía Normativa, es decir que cada norma debe fundamentar su existencia en la norma superior que le precede; así el reglamento se fundamenta en la ley, la ley se fundamenta en la Constitución pero en cuanto a la Constitución refiere, esta tiene un origen distinto que se explica que este origen no es otro que el de la traducción de determinaciones políticas, aunque Kelsen se niega a indicar expresamente esta condición.

La Jerarquía Normativa establecida en la Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009 es la que establece su Artículo 410 Par. II:

“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 del Derecho Comunitario ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

- 1.- Constitución Política del Estado*
- 2.- Los tratados internacionales*
- 3.- Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena*
- 4.- Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes”³⁶*

Por consiguiente, si analizamos el numeral 3 del precepto antes mencionado, la Ley General del Trabajo y su Procedimiento se encuentran en igualdad jerárquica normativa que la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo con la que la administración

³⁶ BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*, 2009, Artículo 410

pública resuelve las controversias en sede administrativa y que es la norma que aplica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

2.- El Salario como vínculo jurídico y económico en las relaciones laborales

El Derecho Laboral en su conjunto, es producto de las luchas que han tenido los trabajadores frente a las actitudes opresivas de los empleadores. Estas luchas se encuentran enmarcadas en el capitalismo que tiene una relación:

Empleadores → ← Trabajadores

Empero, la relación entre empleadores y trabajadores tiene un vínculo: El salario
Por consiguiente, la relación completa, es la siguiente³⁷:

Empleadores → Salario ← Trabajadores

Siendo el Salario (W por su sigla work en inglés respecto al pago por trabajo), el vínculo económico y jurídico entre empleadores y trabajadores; esto en cuanto a las relaciones laborales; por consiguiente, el salario es el Precio de la fuerza de trabajo que paga el capitalista al trabajador quien en retribución vende su fuerza de trabajo.

Por ello, las pretensiones o expectativas de las partes, llámese trabajadores o empleadores son las siguientes:

- Los empleadores quieren reducir los salarios: ↓ W
- Los trabajadores quieren incrementar los salarios: ↑ W

³⁷ Marx analiza que el vínculo que tienen los trabajadores con los capitalistas es el salario y que es en función a este que el capitalista puede reducir sus costos, puesto que existirán muchos ofertantes de fuerza de trabajo ante escasas fuentes de empleo, por ello es que los salarios tienen a reducirse hasta el nivel de subsistencia. *Manual de Economía Política de la Academia de Ciencias de la URSS*, traducción Editorial Grijalbo, México DF 1957.

Sin embargo, las expectativas antes mencionadas no son las únicas que llevan a conflictividad en la relación de trabajo, pero son las que guían el curso de las relaciones de trabajo en la historia de la sociedad capitalista.

De manera anual, los trabajadores a través de sus organizaciones pugnan con el gobierno para que el salario sea compensado de acuerdo al índice de inflación (π), por ejemplo, si la Inflación fue de 5.5% en el pasado año, lo que pretenden los trabajadores es que este porcentaje sea añadido a su salario del pasado año:

Entonces tendríamos: $W + \pi = W$ actualizado
--

Salario anterior más inflación es igual al salario actualizado³⁸.

3.- La plusvalía o reducción de salarios para el incremento de utilidades del empleador

Un aspecto que no puede pasar por desapercibido es el hecho que lo que pretende el capitalista es en realidad la reducción de salarios, porque esto le permite incrementar la plusvalía (P), es decir, la ganancia que la retiene para sí mismo el capitalista y que no le es pagada a los trabajadores.

A su vez, la Plusvalía se obtiene por dos mecanismos:

- a) Plusvalía absoluta (incrementando las horas de trabajo)
- b) Plusvalía relativa (incrementando la intensidad del trabajo dentro de un horario limitado o incremento de las horas de trabajo necesario)

En cuanto a la Plusvalía absoluta, se tiene el hecho que esta se obtiene incrementando las horas de trabajo, así se podría hacer trabajar a los trabajadores, 14, 16, 20 e incluso 24 horas sin descanso.

³⁸ Sin embargo, ello no es en realidad un “Incremento Salarial”, sino simplemente una compensación de inflación rezagada.

Respecto a la Plusvalía relativa, esta implica un análisis más complejo y la consideración que debido al alto grado de explotación laboral en fecha 1 de mayo de 1886 estalló en Chicago (EEUU) un conflicto laboral pidiendo que la Jornada Máxima de Trabajo sea de 8 horas, esto se logró con una masacre, pero que al final logró establecer como un derecho laboral este tiempo máximo³⁹.

La Plusvalía relativa implica la introducción por parte del capitalista de nuevos elementos o medios de producción que permitan incrementar la explotación en las relaciones laborales; así si hasta 1886 las horas de trabajo de la fuerza humana era el elemento variable o que se podía ampliar hasta su máximo (24 horas), luego, con la jornada máxima de trabajo de 8 horas, los capitalistas se dieron modos para introducir tecnología (medios de producción) que permitían incrementar y hasta multiplicar la producción; así la introducción de la máquina y el sistema de explotación tipo Taylor o Ford⁴⁰, realmente incrementaron enormemente la producción, aunque la jornada de trabajo máxima sea de 8 horas diarias.

4.- El Estado como nuevo actor dentro de las relaciones de trabajo

El Estado, que en principio del capitalismo se apartaba de intervenir en la actividad económica, debido a la super explotación que efectuaban los capitalistas en un grado inhumano pero además siguiendo consignas del liberalismo que repudiaban la intervención estatal en las relaciones económicas: Dejar hacer, dejar pasar y los postulados de Adam Smith en su obra “Investigación sobre la naturaleza y origen de la

³⁹ La jornada máxima de trabajo de 8 horas diarias y con descanso dominical, fue una conquista laboral lograda el 1 de mayo de 1886 con la Masacre de Chicago; esto constituye un límite al capitalismo sobre explotador y evidencia la presencia de un nuevo actor en las relaciones laborales: El Estado

⁴⁰ Taylor y Ford introdujeron formas de producción en serie (cinta transportadora) y de alta y competitiva producción en masa, que a la vez de reducir costos y hacer eficiente la producción, lograron incrementar las utilidades o plusvalía de las empresas mediante maquinarias a las que el trabajador debía responder con su trabajo; en realidad este método podría decirse que es más explotador que el incremento de la jornada de trabajo.

riqueza de las Naciones”⁴¹; empero las necesidades de evitar una convulsión generalizada debido al alto grado de explotación capitalista, obligaron a efectuar concesiones a los trabajadores y así evitar que el capitalismo colapse.

Por ello el Estado comienza un papel interventor en las relaciones laborales, esta vez como supuesto “mediador”, empero esa es solo una fachada para las verdaderas funciones del Estado que son las de resguardar los intereses de quienes detentan el poder⁴², así Max Weber extiende su estudio señalando que el Estado no es un actor neutral, sino que responde a los intereses de clase, de la clase dominante y en última instancia es el que impone su criterio incluso por la fuerza mediante el monopolio de la violencia institucionalizada.

La intervención del Estado en la determinación o reconocimiento de la Jornada Máxima de Trabajo de 8 horas, constituye un hito por el cual se reconoce que el Estado puede ejercer labores de mediación en los conflictos laborales entre empleadores y trabajadores.

La intervención estatal se mantiene en las relaciones laborales y va en incremento en el siglo XX, pero su presencia o participación estatal llega desde 1932 en Estados Unidos de Norteamérica y eso se debe a que la Crisis Económica desatada por la caída de la Bolsa de Nueva York (octubre de 1929) había causado la ruina de la economía norteamericana y por ello, aunque parezca contradictorio, fue el Estado Norteamericano

⁴¹ Adam Smith analizaba la economía, como un conjunto de relaciones entre personas individualistas cuya única finalidad era el lucro propio, es célebre su frase: “Los negocios entre el carnicero, el cervecero o el panadero no se hacen porque ellos ayudan a los demás, sino porque ello representa su propio interés al obtener su ingreso de la comercialización de sus productos” Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Origen de la Riqueza de las Naciones*, citada por Horacio Ciafardini en “La economía política clásica”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977

⁴² Max Weber, sostiene que el Estado dirige a la sociedad de acuerdo a los intereses de la clase dominante y que en última instancia es la que define sus lineamientos incluso mediante el monopolio de la violencia institucionalizada; WEBER, Max *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998

el que impulsó medidas intervencionistas en la economía en general y también en las relaciones de trabajo.

El New Deal (nuevo trato) preconizado por Franklin Roosevelt fue la piedra angular de intervencionismo estatal en la economía y en las relaciones laborales, esto se puede resumir en los siguientes planteamientos del autor de esa política, el británico John Maynard Keynes⁴³, quien preconizaba:

- a) El Estado debe incrementar el gasto público en momento de crisis
- b) El incremento de gasto público estimulará la actividad económica en general
- c) El empleo adquirirá demanda una vez se genere la actividad económica

En términos más sencillos, la Teoría de Keynes puede resumirse en el hecho que el Estado se convierte en el principal actor económico en momentos de crisis; con ello además queda cuestionada y en su caso refutada la postura liberal en sentido que la economía estaba librada a una “mano invisible” del equilibrio entre oferta y demanda⁴⁴.

El New Deal de Roosevelt tuvo pleno éxito, logro sacar a Estados Unidos de su peor crisis económica, reactivó su economía y la puso al plano de estar nuevamente ubicada como una de las predominantes potencias mundiales; por ello es que queda claro que incluso en el país más liberal (aparentemente) también se impusieron medidas de intervención del Estado con la finalidad de lograr el equilibrio económico general.

⁴³ KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Traducción Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF, 2000

⁴⁴ Adam Smith fue el padre de la economía clásica, entre sus más fuertes postulados se encuentra el que refiere a que la economía en general alcanza equilibrio cuando el libre juego de la oferta y la demanda no se ve contaminada con intervenciones del Estado; empero Keynes sostiene y demuestra que eso no es evidente, que no basta con que los actores económicos actúen de manera libre, sino que en determinados momentos es necesario que el Estado intervenga para equilibrar la economía en sentido general.

5.- El Estado Boliviano y su intervención en las relaciones laborales

La Constitución de 1938 es sin duda un hito en las relaciones proteccionistas del Estado respecto a su actividad económica pero también respecto a su protección de los trabajadores como fuerza motora de la actividad productiva.

Recordemos que para estos años el Liberalismo había ingresado a su debacle, la Guerra del Chaco de 1932 a 1935 no solo había conflagrado a Bolivia con el Paraguay, sino que había desnudado el hecho que Bolivia no podía mantener un Estado aparente frente a una realidad social abrumadoramente oprimida de campesinos convertidos en pongos en las haciendas y trabajadores mineros que con sus pulmones alimentaban los emporios económicos de los Señores del Estado: Patiño, Hodchild y Aramayo⁴⁵; por ello que la Guerra del Chaco engendró al interior del pueblo boliviano un sentido de pertenencia de sus recursos naturales, de la necesidad de proteger a los trabajadores y postular luego la liberación del campesino a través de la Reforma Agraria.

La Ley General del Trabajo se engendró en ese contexto, puesto que el 24 de mayo de 1939 se emitió la misma como Decreto, elevada a Ley el año de 1942; nótese que fueron los gobiernos militares de Toro y Busch quienes luego de la Guerra del Chaco tuvieron que emitir la Ley General del Trabajo para regular las relaciones obrero – patronales (hoy entre trabajadores y empleadores) en las que se establecieron derechos para los trabajadores, derivados todos ellos de la Constitución de 1938; por ello tenemos que esta Constitución es la que señala el rumbo de las conquistas laborales en sentido de protección al trabajador frente al abuso inmisericorde de los empleadores, recuérdese que para ese año, el 90% de la producción boliviana era de explotación de minerales⁴⁶, por lo que se puede deducir que la Ley General del Trabajo fue diseñada en realidad para reglamentar las actividades de explotación minera en los “socavones de angustia” que nos describen diversos autores.

⁴⁵ ALMARAZ Paz, Sergio *El poder y la caída*, Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1972

⁴⁶ PEÑALOZA Cordero, Luís *Nueva historia económica de Bolivia*, Los Amigos del Libro, La Paz, 1984

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

1.- Normas analizadas

Constituye el marco jurídico para la realización del presente trabajo:

- 1) Constitución Política del Estado de 2009
- 2) Ley General del Trabajo
- 3) Código Procesal de Trabajo
- 4) Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo

Para ello es necesario precisar los artículos respectivos a ser empleados:

2.- Constitución Política del Estado y régimen de derechos laborales

Existen diferentes formas en las que se define la Constitución; consideraremos algunas de ellas:

“La Constitución es la suma de factores reales de Poder” (Ferdinand La Salle)⁴⁷

“La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, organiza al Estado a través de sus poderes y otorga derechos y garantías para los ciudadanos” (Pablo Dermizaky)⁴⁸

De lo expuesto, tenemos que la Constitución tiene las siguientes características:

- a) Es una Norma Suprema, lo que le otorga el carácter de Primacía respecto al resto de la normativa interna.
- b) Organiza al Estado a través de los Poderes Públicos y las entidades.
- c) Establece derechos y Garantías para los ciudadanos.

⁴⁷ Citado por RAMOS Mamani, Juan. Teoría de la Constitución. Edit. UMSA, La Paz, 2007. P. 63

⁴⁸ Ib. Idem P. 65

En el caso del presente trabajo académico se analiza la Constitución Política del Estado vigente en Bolivia desde el 7 de febrero de 2009 en cuanto al tema específico de la solución de conflictos laborales en sede judicial o administrativa; es así que la Constitución Política del Estado de 2009, establece en su Artículo 50:

*“El Estado mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social”*⁴⁹

Artículo 298 Par. I Num. 21) de la Constitución Política del Estado:

*“Son competencias privativas del nivel central del Estado:
Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral”*⁵⁰

Ninguna norma del ordenamiento jurídico interno puede estar por sobre la Constitución (excepto los instrumentos en materia de derechos humanos conforme prevé el Art. 256 de la Constitución vigente); empero por regla, la Constitución se encuentra en la cúspide de ordenamiento jurídico boliviano y cualquier norma que se le contraponga, puede y debe ser declarada inconstitucional.

En el caso analizado, existe una incongruencia en cuanto al Procedimiento a ser aplicado en la resolución de controversias laborales, puesto que la Constitución Política del Estado autoriza en su Art. 50 que pueda emplearse tanto la vía judicial (Judicatura Laboral) como los mecanismos administrativos (Sede Administrativa); al no existir una norma de coordinación se presentan los casos que se analizaron en el flujograma de aplicación de la normativa laboral en Sede Administrativa, precedentemente expuesto y desarrollado.

⁴⁹ BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*, 2009, Artículo 50

⁵⁰ Ib. Idem Artículo 298

3.- Ley General del Trabajo aprobada por el Decreto de 24 de mayo de 1939.

El Gobierno de Germán Busch Becerra, en su lucha por la protección de los recursos bolivianos, sean estos recursos naturales o recursos humanos, ha determinado una norma encargada de regular las relaciones de trabajo con principios propios del derecho laboral:

Principio Protector.- Por el que el Estado, como árbitro en los conflictos laborales debe proteger al trabajador por su condición de subordinación respecto al empleador y por consiguiente estar en menores condiciones ante el empleador que tiene mayor capacidad económica y de otros recursos.

Principio In dubio pro operario.- Que se debe entender que en caso de duda, se aplica la norma más favorable al trabajador; del mismo modo, cuando existe algún fallo y otro contradictorio, se aplica el que sea más favorable al trabajador.

Inversión de la carga de la prueba.- En todo proceso ordinario, por ejemplo civil, la parte que demanda es la que debe probar su pretensión; en el caso de los procesos en materia laboral, la carga de la prueba se invierte, correspondiendo al empleador probar el descargo respecto a la pretensión del trabajador.

Primacía de la realidad.- Por el que la realidad y no el formalismo es el que determina la existencia de una relación laboral que se caracteriza por la dependencia del trabajador frente al empleador vinculados ambos por el Salario.

A su vez, la Ley General del Trabajo vigente desde 1939 establece lo siguiente en cuanto a la solución de controversias:

Artículo 106.- Todo sindicato que tuviera alguna disidencia con los patronos, remitirá su pliego de reclamaciones al respectivo Inspector del Trabajo, suscrito por los

miembros de la directiva del sindicato y a falta de estos, por la mitad más uno de los trabajadores en conflicto.

Es por demás evidente que la Ley General del Trabajo, por ser una norma sustantiva no establece previsiones procesales; por lo que se tuvo que esperar un importante periodo de tiempo para contar con una norma expresa o específica para el procesamiento en materia laboral, siendo esta norma el Código Procesal de Trabajo.

4.- Código Procesal de Trabajo.

Los procesos en materia laboral se tramitaron mediante las normas del Código de Procedimiento Civil desde 1942 en que se pone en vigencia la Ley General del Trabajo hasta 1979, con algunas particularidades normadas por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁵¹.

El Código Procesal de Trabajo se aprobó en el Gobierno de David Padilla Arancibia mediante el Decreto Ley No. 16896 de 25 de julio de 1979 que establece las normas adjetivas o procesales en materia laboral; su procedimiento se encuentra establecido mediante la mencionada norma procesal y en cuanto a su funcionamiento podríamos resumir de la siguiente manera:

4.1.- Proceso Laboral

- Demanda (Art. 117)
- Excepciones (Art. 127)
- Contestación a la Demanda (Art. 136)
- Incidentes (Art. 143)
- Pruebas (Art. 149)
- Documentos (Art. 159)
- Confesión Provocada (Art. 166)

⁵¹ Hoy Tribunal Supremo de Justicia por aplicación de la Constitución de 2009.

- Testigos (Art. 169)
- Presunciones (Art. 179)
- Inspección Judicial (Art. 183)
- Peritos (Art. 188)
- Indicios (Art. 197)
- Sentencia (Art. 201)
- Recurso de Apelación (Art. 205)
- Recurso de Nulidad o Casación (Art. 210)
- Ejecución de Sentencia (Art. 213)

4.2.- Proceso por Conflictos Colectivos Laborales.

4.2.1.- Referencias Legales:

Art. 149 del Decreto Reglamentario de la Ley General del trabajo y 105 y de la Ley General del Trabajo - L.G.T.

Las controversias de diversa naturaleza que se dan en las relaciones laborales, sean estas derivadas de un contrato individual o de una convención colectiva de trabajo, son conocidas con el nombre de conflictos de trabajo.

Constituyen típicas manifestaciones de las crisis que afligen a las sociedades modernas, como consecuencia de los desequilibrios económicos entre la producción y el consumo, la inestabilidad en el trabajo, el desempleo, las bajas remuneraciones, el desnivel entre los precios y los salarios; y por el malestar que siente la clase trabajadora ante la inseguridad económica y las injusticias sociales.

4.2.2.- Pliego de Peticiones.- Los conflictos colectivos pueden afectar parcial o totalmente al personal de una empresa o fábrica y por tanto, la aplicación de los preceptos legales abarcara solamente a los trabajadores afectados por el conflicto.

Como emergencia del conflicto, el Sindicato presentará el correspondiente pliego petitorio al Gerente de la empresa o de la fábrica, el mismo que tiene la obligación de responder en el término de diez días prorrogables por acuerdo de partes. La respuesta puede ser rechazando en su integridad los puntos planteados; aceptándolos en su conjunto, o aceptándolos en parte. En el caso de haber sido aceptados todos los puntos del petitorio, las partes elaborarán el convenio fijando las determinaciones acordadas.

El documento correspondiente debe ser homologado por la Dirección General del Trabajo para su vigencia. La práctica hace que estos convenios tengan vigencia por el tiempo de uno a dos años como máximo; y tienen carácter de obligatoriedad.

4.2.3.- Pliego de Reclamaciones.- Cuando el pliego petitorio ha sido rechazado por la parte patronal, el Sindicato, conforme lo prevé el Art. 106 de la Ley General del Trabajo, remitirá su pliego de reclamaciones al Inspector de Trabajo, pliego suscrito por la directiva del Sindicato; a falta de directiva, deberán suscribir la mitad mas uno de los trabajadores en conflicto.

Este pliego de reclamaciones se remite al Director General de Trabajo, autoridad que dispone su envío a la Inspección General de Trabajo para la designación del Inspector de Trabajo que oficie de Presidente de la Junta de Conciliación.

4.2.3.- Aspectos que debe contemplar el Pliego de Reclamaciones.

- Fecha
- Especificaciones de peticiones
- Personal afectado
- Nombres de los delegados que representan al personal
- Firmas.

Además, se acompañará al pliego un ejemplar del acta de la asamblea en la que se determine) la presentación del pliego de reclamaciones.

4.2.4.- Diligencias Previas a la Junta de Conciliación.-

El Inspector comisionado decretará que se constituyan los representantes de las partes a objeto de conformar la junta, de conformidad al Art.107 de la Ley General del Trabajo.

4.2.5.- Notificaciones.-

Dentro de las 24 horas de recibido el pliego de reclamaciones, el Inspector hará conocer al empleador o empleadores interesados mediante un empleado de su dependencia o de la Policía y al mismo tiempo, conminará a las partes a designar sus representantes para conformar la Junta de Conciliación.

4.2.6.- Designación de Representantes.-

Las partes harán conocer al Inspector mediante oficio los nombres y apellidos de los representantes, que pueden ser trabajadores y empleadores de las entidades en conflicto con los suficientes poderes para suscribir de acuerdo a nombre de sus mandantes.

4.2.7.- Personas que concurren a la Audiencia de Conciliación.-

Además de los delegados designados, pueden concurrir por ambas partes expositores en número que será limitado por el Inspector de Trabajo. Además podrán ser asesorados por peritos y abogados.

4.2.8.- Junta de Conciliación.-

Cumplidas las formalidades anteriormente enunciadas, el Inspector de Trabajo, dentro de las 72 horas de recibido el pliego de reclamaciones, convocará a la primera reunión de conciliación mediante un Auto expreso señalando al efecto día y hora. Con el Auto serán notificadas las partes, con carácter de citación y emplazamiento.

4.2.9.- Audiencia.-

Instalada la junta de Conciliación por el Presidente y previo informe por Secretaria de si las notificaciones se encuentran corrientes y las partes presentes, se da por iniciada la

reunión con las recomendaciones necesarias a objeto de que las partes puedan encontrar las soluciones de acuerdo a sus intereses.

El representante de los trabajadores hará uso de la palabra en primer lugar refiriéndose a las peticiones presentadas, argumentando y ratificándose en todas y cada una de las partes. De la misma manera, podrán hacer uso de la palabra los expositores y peritos.

Posteriormente, hará uso de la palabra el representante de la empresa, quien debe argumentar sobre la posición de la parte empleadora. Luego se ingresa a un estudio pormenorizado del pliego de reclamaciones.

En el caso supuesto en que el representante del empleador estuviese en condiciones de hacer una contrapropuesta a los puntos planteados en el pliego de reclamaciones y sea aceptada por la parte laboral, se suscribirá un convenio que deberá ser homologado por la Dirección General de Trabajo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, alcanzando así fuerza de ley.

La Junta tratará en todo momento de llegar a un acuerdo conciliatorio hasta convencerse que todo avenimiento es imposible; fracasado el mismo, de conformidad al Art. 110 de la Ley General del Trabajo, el Presidente dará por concluida esta etapa pasando obrados a conocimiento del Tribunal Arbitral.

4.2.10.- Remisión al Tribunal Arbitral.-

El presidente de la Junta deberá acompañar al proceso los siguientes documentos:

- Acta circunstanciada de la audiencia o audiencias efectuadas.
- Informe y análisis de todo cuanto haya ocurrido en la conciliación; dando a conocer que no se pudo arribar a un entendimiento.

4.2.11.- Diligencias Previas al Arbitraje.-

El Director General del Trabajo, que es el Presidente nato del Tribunal Arbitral, dispondrá que las partes en controversia den cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 111 de la Ley General del Trabajo designando a sus Árbitros.

Las designaciones recaerán en personas que no hayan intervenido en la primera instancia del conflicto; es decir, estas personas deben ser completamente ajenas a la empresa y a la parte laboral. Las partes harán conocer mediante oficio nombres y apellidos de sus Árbitros, dentro del término de 24 horas. En caso de incumplimiento, el Presidente del Tribunal tiene la facultad de nombrar Árbitros de oficio y en rebeldía de las partes, pudiendo en su caso sancionar a los reuentes.

4.2.12.- Última reunión de conciliación y primera de Arbitraje.-

Mediante Auto expreso el Director General del Trabajo como presidente del Tribunal Arbitral, convocará a la última reunión de conciliación y primera de arbitraje dentro de las 48 horas; con ese Auto serán notificadas las partes, con carácter de citación y emplazamiento.

En esta última reunión de conciliación, se intenta una vez más conseguir el avenimiento de las partes. En caso de no llegarse a esa situación, se procederá a tomar juramento de Ley a los Árbitros representantes de la parte laboral y empresarial, dictándose un Auto Motivado sometiendo la causa a prueba con el termino de 7 días; en ese término se presentarán las pruebas correspondientes, conforme lo prevé el Art. 112 de la Ley General del Trabajo; también se citará con la oportunidad debida a la primera reunión de Arbitraje señalando día y hora.

Con el Auto referido serán notificados los Árbitros en forma personal.

4.2.13.- Prueba.-

Dentro del término de prueba, las partes podrán ofrecer todas las pruebas que les sean convenientes, es decir, documentales, testificales y peritajes.

4.2.14.- Laudo Arbitral.-

Vencido el término probatorio, a petición de una de las partes o de oficio, el Presidente del Tribunal Arbitral mediante Auto motivado y de conformidad a las previsiones del Art. 112 y siguientes de la Ley General del Trabajo, dispondrá la citación de los señores Árbitros para dictar el Laudo Arbitral, señalando al efecto día y hora de reunión.

Instalada la reunión, el Presidente del Tribunal Arbitral concederá la palabra a los representantes para que estos argumenten sobre las pruebas aportadas. Posteriormente, se procederá a votar con referencia a los puntos en conflicto. El Laudo debe consignar resultados y detalles de la votación.

De conformidad al Art.113 de la Ley General del Trabajo, las decisiones del Tribunal se tomaran por mayoría absoluta de votos y serán obligatorias para las partes:

- a) Cuando las partes así lo hayan convenido.
- b) Cuando el conflicto afecte a los servicios públicos imprescindibles.
- c) Cuando por resolución especial del Órgano Ejecutivo así se determine.

4.2.15.- Aspectos que debe contemplar el Laudo Arbitral.-

El Laudo deberá contener una relación del conflicto, su iniciación, la constitución del Tribunal Arbitral, la apertura del término de prueba, el análisis de los puntos, la posición del Tribunal con respecto a los puntos en pugna y por último el fallo.

4.2.16.- Notificaciones.-

Con el Laudo deberá notificarse a la parte empleadora y a los representantes laborales, pudiendo las partes después de la notificación y dentro de las 24 horas, pedir alguna aclaración, pero en ningún caso enmiendas o modificaciones.

5.- Ley del Procedimiento Administrativo.-

La Ley No. 2341 de 23 de abril de 2002, establece el Procedimiento Administrativo aplicable a las entidades públicas en general, con salvedades de aplicación que establece la propia Ley del Procedimiento Administrativo.

Las determinaciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social son en esencia actos administrativos, por lo cual se aplica la Ley No. 2341 por mandato expreso de la mencionada ley en sus siguientes preceptos:

Artículo 2.- (Ámbito de aplicación) I. La administración pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente ley. A los efectos de esta ley, la administración pública se encuentra conformada por:

a) El Poder Ejecutivo que comprende la administración nacional

Siendo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social parte del Órgano Ejecutivo, los alcances de la Ley del Procedimiento Administrativo se aplican a esta entidad por mandato de la misma Ley y conforme a lo establecido por el Art. 50; por ello es que este Ministerio (como los demás) aplican la Ley No. 2341 en sus actuaciones.

Artículo 64.- (Recurso de Revocatoria) El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el interesado ante la autoridad administrativa que pronunció la resolución impugnada dentro del plazo de 10 días siguientes a su notificación.

El Derecho de Impugnación se encuentra regulado por el Art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵² y por tanto, en aplicación del Bloque de Constitucionalidad establecido por el Art. 410 Par. II de la Constitución, por consiguiente un acto administrativo definitivo encuentra vía de impugnación en el Recurso de Revocatoria y este a su vez se conoce y resuelve por la misma autoridad que emitió el acto impugnado, para que una vez percatado de su error pueda revocar el acto.

Artículo 66.- (Recurso Jerárquico) I.- Contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, el interesado o afectado únicamente podrá interponer el Recurso Jerárquico.

II.- El recurso jerárquico se interpondrá ante la misma autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocatoria, dentro del plazo de 10 días siguientes a su notificación o al día en que se venció el plazo para resolver el recurso de revocatoria

Siguiendo con el razonamiento impugnatorio, una vez que se emite y notifica la Resolución de Recurso de Revocatoria, el administrado tiene el derecho de interponer, en el marco del Art. 66 de la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo, el correspondiente Recurso Jerárquico, del que toma conocimiento la Máxima Autoridad Ejecutiva – M.A.E. de la entidad; quien a su vez emite la correspondiente Resolución Jerárquica, agotando con ella y su notificación o en su caso de complementación y enmienda, la vía administrativa impugnatoria.

Artículo 55.- (Fuerza Ejecutiva) I.- Las resoluciones definitivas de la Administración Pública, una vez notificadas, serán ejecutivas y la Administración Pública podrá proceder a su ejecución forzosa por medio de los órganos competentes en cada caso.

⁵² O.N.U, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948

Este es el punto central que lleva a que la Administración Pública, pese a que tiene atribuciones para conocer y resolver controversias en la vía o sede administrativa, no puede por sí misma ejecutar sus determinaciones, sino con el apoyo de otras entidades públicas, en el caso de las Resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, este podría emitir incluso Resoluciones Jerárquicas, pero no puede por sí mismo ejecutarlas, estando a las resultas de lo que pueda disponer la Judicatura Laboral.

Tanto la Constitución Política del Estado, como la Ley General del Trabajo y la Ley del Procedimiento Administrativo, son aplicables a la resolución de conflictos laborales, por ello es que se analiza su pertinencia dentro del presente trabajo de investigación.

6.- Análisis de un caso en el que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social actúa en sede administrativa, pero requiere de la participación de la judicatura laboral.

Toda fundamentación o argumentación jurídica puede quedar vana, si es que no se logra vincular la teoría a la práctica; es así que para dar un ejemplo concreto de lo que sucede en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social respecto al ejercicio de la facultad que tiene por mandato constitucional respecto a la resolución de controversias entre empleadores y trabajadores en sede administrativa, tenemos como ejemplo un caso concreto, en el que claramente se observa como el MTEPS no puede dar solución a un problema que tiene en su dominio y que por el contrario, debe derivarlo a la Judicatura Laboral; veamos pues el ejemplo:

RESOLUCIÓN MINISTERIAL No. 609/2016

La Paz, 28 de junio de 2016

VISTOS:

El Recurso Jerárquico interpuesto por la ENTIDAD MUNICIPAL DE ASEO POTOSÍ – “EMAP”, en contra del AUTO DE REVOCATORIA MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, emitida por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, los antecedentes, pruebas, todo lo que ver convino y se tuvo presente.

CONSIDERANDO:

Que, la Sra. Delia Choque Choque presentó ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí denuncia verbal en contra de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – “EMAP” solicitando su reincorporación a su fuente laboral, motivo por el que se procedió a la citación al representante legal de la Entidad a objeto de tratar el caso, realizándose Audiencia en fecha 20 de noviembre de 2015; realizada la misma, el empleador expuso la existencia de observaciones al trabajo desarrollado por la denunciante, las mismas estarían referidas a incumplimiento de recomendaciones contenidas en Informes de Auditoría Interna, la existencia de un Informe Legal, errores al momento de procesar el pago de “bono de té”, errores al momento de procesar el pago de salarios y la existencia de Memorándums de llamadas de atención.

Que, por memorial de 23 de noviembre de 2015, la Sra. Delia Choque Choque, presenta documentación que respalda la denuncia y solicitud de reincorporación presentada ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, aclarando que el requerimiento verso sobre la reincorporación, no habiendo solicitado el pago de beneficios sociales, los cuales hubieran sido depositados por el empleador en su cuenta personal; así también, por memorial de 24 de noviembre de 2015, la Entidad “EMAP” presenta ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí documentación que demostraría los hechos descritos en los Memorándums de fechas 25 de agosto y 01 de septiembre de 2015 y el Memorándum de Agradecimiento de Servicios de 30 de octubre de 2015.

Que, por Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, el Jefe Departamental de Trabajo de Potosí a.i., resuelve “no reincorporar a la fuente laboral de “EMAP”, a la Sra. Delia Choque Choque, por considerar que no hubo despido injustificado, ya que existió retiro basado en el inc. e) de la ley general del Trabajo y Art. 9 de su D.R. que refiere al INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DEL CONVENIO. Y la reincidencia de llamadas de atención graves, mismas que son causales de despido.- De no estar de acuerdo tiene con el resuelve recurra a la vía que por conveniente para hacer valer sus derechos” (sic)

Que, en la documentación adjunta en calidad de antecedentes y pruebas aportadas por las partes, destaca la siguiente:

- i. Contrato de Trabajo, suscrito entre la Entidad Municipal de Aseo Potosí y la Sra. Delia Choque Choque, suscrito en fecha 13 de enero de 2004 con vigencia hasta el 19 de mayo de 2004;*
- ii. Contrato de Prestación de Servicios Eventuales con vigencia entre el 20 de mayo al 20 de julio de 2004;*
- iii. Memorándum CITE N° “EMAP”/SGG/00114 de 03 de agosto de 2004, por el que se designa a la Sra. Delia Choque Choque, como Jefe de Contabilidad, Presupuestos, Tesorería, Recursos Humanos a.i. de la Entidad Municipal de Aseo Potosí;*
- iv. Memorándum de 08 de mayo de 2009, por el cual se designa a la Sra. Delia Choque Choque como Jefe de Recursos Humanos de “EMAP”;*
- v. Memorándum de 25 de agosto de 2015, por el cual, el Gerente General a.i. de “EMAP” dispone una Ira Llamada de Atención drástica de la Sra. Choque, por observaciones al trabajo desarrollado;*
- vi. Memorándum de 01 de septiembre de 2015, por el cual el Ing. Edson Caba Mendoza – Gerente General a.i. de “EMAP”, dispone una 2da Llamada de*

Atención drástica a la Sra. Choque, por observaciones al desempeño de sus funciones;

- vii. *Memorándum de 30 de octubre de 2015, por el cual el Ing. Edson Caba Mendoza – Gerente General a.i. de “EMAP”, agradece por los servicios prestados a la Sra. Delia Choque Choque – Jefe de Recursos Humanos;*

Que, en fecha 05 de enero de 2016, la Sra. Delia Choque Choque interpone Recurso de Revocatoria en contra de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, solicitando se revoque la misma y se determine que sus efectos se retrotraen al momento de la vigencia de lo revocado, además de la reincorporación laboral de la trabajadora, en base a los argumentos en su tenor expuestos.

Que, en fecha 03 de febrero de 2016, el Jefe Departamental de Trabajo de Potosí, emite el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, el mismo resuelve: “En mérito a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, al amparo de las disposiciones referidas y glosadas precedentemente, en apego a lo que dispone el Art. 121 inc. b) del Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003, sin entrar en mayores consideraciones de orden legal, al NO haberse seguido el procedimiento establecido para el caso, se ACEPTA el Recurso formulado REVOCANDO de manera TOTAL la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015, de fecha 18 de diciembre de 2015, y consecuentemente declarar la NULIDAD.” Auto que fue notificado a las partes en fecha 07 de marzo de 2016, conforme cursa en antecedentes.

Que, por Memorial de 08 de marzo de 2016, la Sra. Delia Choque Choque, siendo notificada con el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, solicita se emita pronunciamiento disponiendo su reincorporación.

Que, en fecha 16 de marzo de 2016, la Jefa Departamental de Trabajo de Potosí emite la “COMPLEMENTACIÓN DE AUTO A REVOCATORIO

MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016” (sic) subsanando el Auto Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, “procediendo a dar lugar a la reincorporación a su fuente laboral de “EMAP” a la Sra. Delia Choque Choque de forma inmediata...”, el mismo que es notificado a la Entidad Municipal de Aseo Potosí en fecha 18 de marzo de 2016, conforme consta en antecedentes.

CONSIDERANDO:

Que, por memorial de 21 de marzo de 2016, la Sra. Naida Mamani Vera, en representación de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – “EMAP”, interpone Recurso Jerárquico en contra del AUTO DE REVOCATORIA MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016 y de la Complementación al mismo de fecha 16 de marzo de 2016, solicitando se declare la nulidad del Auto referido; exponiendo a dichos fines los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

- i. Refiere haber sido notificados en fecha 07 de marzo de 2016 con el AUTO REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, asumiendo recién conocimiento de la emisión de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 y sobre la cual, hubiera sido interpuesto un Recurso de Revocatoria por la Sra. Delia Choque Choque, no habiendo sido notificada “EMAP”, con dicha Resolución ni con el Recurso de Revocatoria dejando en indefensión a “EMAP”, vulnerando las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa.*
- ii. El Auto de Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, resuelve la Nulidad de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015, cuando en todo su fundamento refiere la anulabilidad, consignando erróneamente a “EMAPA” en lugar de “EMAP” y sin señalar la causal expresa de nulidad del Acto.*
- iii. Mala aplicación de preceptos Constitucionales, cuando la Sra. Choque, desempeñaba funciones de Jefe de Recursos Humanos de “EMAP” y no pertenecía a la Directiva Sindical de los trabajadores de la entidad, similar*

error se observa en la Complementación del Auto Revocatorio, lo que constituye causal de nulidad del Acto conforme a lo señalado por el Artículo 35, incisos b), c) y d) de la Ley N° 2341

Que, por memorial de 22 de marzo de 2016, la Sra. Delia Choque Choque, señala que la Entidad Municipal de Aseo Potosí, se niega a ejecutar la resolución de reincorporación dispuesta por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, solicitando nueva notificación a nombre de la Sra. Naida Mamani Vera.

Que, la Jefa Departamental de Trabajo de Potosí, mediante Nota de fecha 29 de marzo de 2016, dispone la remisión del Recurso y Antecedentes ante la Máxima Autoridad Ejecutiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado, en el Artículo 175, Parágrafo I, numeral 6 dispone como una de las atribuciones de las Ministras y los Ministros de Estado, resolver en última instancia todo asunto administrativo que corresponda al Ministerio.

Que, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, establece en su Artículo 4, que la actividad administrativa se regirá por el principio de sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso.

Que, el Artículo 27 de la Ley N° 2341, establece que se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo. Así también el Artículo 28, establece los elementos

esenciales del acto administrativo, a saber: a) Competencia; b) Causa; c) Objeto; d) Procedimiento; e) Fundamento; y, f) Finalidad.

Que, el artículo 61 de la Ley N° 2341, dispone que los recursos administrativos previstos por dicha norma, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si este estuviere interpuesto fuera de término, no cumplierse las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumplierse el requisito de legitimación establecido; por lo que, concordante con lo dispuesto por el Artículo 68, Parágrafo I de la citada Ley, las resoluciones de los recursos jerárquicos deberán definir el fondo del asunto en trámite y en ningún caso podrán disponer que la autoridad inferior dicte una nueva resolución, salvo excepciones no aplicables al presente caso.

Que, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, dispone en su Artículo 66, Parágrafo IV, que la autoridad competente para resolver los recursos jerárquicos será la máxima autoridad ejecutiva de la entidad o la establecida conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa; asimismo, el Artículo 67 dispone el plazo de noventa (90) días para sustanciar y resolver el recurso jerárquico.

Que, conforme consta en antecedentes, se procedió a la Notificación con el Auto de Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016 a la Entidad EMAP en fecha 07 de marzo de 2016, así como con la Complementación de Auto a Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 16 de marzo de 2016 a la Entidad EMAP en fecha 18 de marzo de 2016; teniendo el plazo de diez (10) días hábiles para interponer Recurso Jerárquico, conforme establece el Artículo 66, Parágrafo II de la Ley N° 2341; verificándose que se ha cumplido con este requisito sine qua non y el Recurso Jerárquico ha sido interpuesto dentro del mismo; corresponde proceder a analizar y emitir pronunciamiento sobre el fondo del Recurso.

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado, en sus Artículos 46 y siguientes, consagra el Derecho al Trabajo, a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias; gozando de la protección del Estado en el ejercicio de mismo en todas sus formas; señalando además que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio, debiendo ser interpretadas y aplicadas bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador; asimismo, dispone que el Estado protegerá la estabilidad laboral, prohibiendo el despido injustificado y toda forma de acoso laboral; concordante con el reconocimiento de los Derechos consagrados, la Ley Fundamental dispone en su Artículo 109, Parágrafo I, que: Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección.

Que, la Ley Fundamental, en su Artículo 50, señala que el Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.

Que, el Decreto Supremo N° 28699 de 01 de mayo de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 0495 de 01 de mayo de 2010, ratifica en su Artículo 4, la vigencia plena del Principio Protector, en el que el Estado tiene la obligación de proteger al trabajador asalariado, en base a las reglas in dubio pro operario y de la condición más beneficiosa, en la medida que sea más favorable al trabajador; así también se ratifica el principio de continuidad de la relación laboral, donde a la relación laboral se le atribuye la más larga duración imponiéndose al fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución del empleador.

Que, el Decreto Supremo N° 28699, modificado por el Decreto Supremo N° 0495 de 01 de mayo de 2010, en su Artículo 10, establece: “I. 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 los beneficios sociales o por su reincorporación.- III. En caso de que el trabajador opte por su reincorporación, podrá recurrir a este efecto ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, donde una vez constatado el despido injustificado, se conminará al empleador a la reincorporación inmediata al mismo puesto que ocupaba la trabajadora o trabajador al momento del despido, más el pago de los salarios devengados y demás derechos sociales que correspondan a la fecha de la reincorporación, a través de las Jefaturas Departamentales y Regionales de Trabajo.- IV. La conminatoria es obligatoria en su cumplimiento a partir de su notificación y (únicamente) podrá ser impugnada en la vía judicial, cuya interposición no implica la suspensión de su ejecución.- V. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo IV del presente Artículo, la trabajadora o trabajador podrá interponer las acciones constitucionales que correspondan, tomándose en cuenta la inmediatez de la protección del derecho constitucional de estabilidad laboral”. La palabra únicamente ha sido declarada inconstitucional mediante Sentencia Constitucional Plurinacional N° 591/2012 de 20 de julio de 2012. (el subrayado no forma parte del texto original)

Que, la Resolución Ministerial N° 868/10 de 26 de octubre de 2010, reglamenta el procedimiento para la aplicación del Decreto Supremo N° 0495, debiendo iniciar el mismo con presentación de la solicitud de reincorporación por parte del Trabajador y concluyendo con la emisión de una Conminatoria en caso que así lo amerite; sin perjuicio de ello, el Artículo 4 establece que “Aquellas trabajadoras y aquellos trabajadores que opten por el pago de beneficios sociales en el marco de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 28699 de 1° de mayo de 2006, no podrán solicitar su reincorporación”.

CONSIDERANDO.-

Que, el Artículo 203 de la Ley Fundamental, determina que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y en su contra no cabe recurso ordinario ulterior alguno, concordante con lo previsto por el párrafo II del Artículo 15 del Código Procesal Constitucional, disponiendo que las razones jurídicas de la decisión en las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los Órganos del Poder Público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares.

*Que, el Auto Supremo N° 288 de 22 de agosto de 2014 emitido por la Sala Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia, señala que: “... en razón del tipo de labores y sus especiales características concretas, lo mismo que las previsiones de los arts. 1 y 2 DS N° 12097 de 31 de diciembre de 1974 que excluye y restringe la participación dentro de una organización sindical a los trabajadores o **empleados en ejercicio de cargos de decisión, dirección, mando u otra forma cualquiera de representación patronal, incluyendo** presidentes, vice presidentes y miembros de directorio, directores ejecutivos, subgerente y **directores** entre otros, ya sea que se trate de empleados de empresas públicas o privadas. **En el área del derecho laboral, esta especial característica que traduce el cargo de dirección o confianza, encuentra su razón de ser en la especial y diferente relación que éstos mantienen con el empleador. Doctrinalmente, se tienen las siguientes consideraciones:***

*Santiago Barajas Montes de Oca: “**El trabajador de confianza se incorpora a la planta de empleados administrativos y se le asignan determinadas funciones, o se le otorga una posición de representación patronal, se le deja autoridad en uno o más sectores de la producción y se le hace responsable de los resultados, se prescinde de sus servicios cuando estos no son altamente redituables y se les liquida sin ninguna razón o explicación de las causas de tal adopción patronal**” (El contrato de trabajo).*

Manuel Alonso Olea: Son trabajadores directivos los que “desempeñan en las empresas las funciones de alta dirección, alto gobierno o alto consejo, del cual se distinguen dos grupos, al tiempo que de su tenor resulta un tercer grupo de directivos, los que tienen a su cargo funciones de dirección no altas. En todos estos casos, señala que el contrato se extingue por ‘desistimiento del empresario’, sin alegación de causa, con derecho a los salarios generados y a una indemnización” (Derecho del Trabajo) (...) en lo que interesa para el presente caso, conviene destacar que la referencia que se realiza sobre el personal de dirección por un lado y sobre el personal de confianza por otro, obedece al hecho de que no siempre el personal de confianza ejerce un cargo de dirección y, por el contrario éste último, por el hecho de ejercer un cargo de dirección se constituirá definitivamente en personal de confianza, esto en razón a que, por su naturaleza, tienen, a diferencia de los demás trabajadores, un grado mayor de responsabilidad a consecuencia de que el empleador les ha delegado la atención de labores propias de él, otorgándoles una suerte de representación general, lo que traduce alta confianza (...) EN DEFINITIVA, ESTE DISPOSITIVO LEGAL INTRODUCE UNA DISTINCIÓN Y TRATAMIENTO ESPECIAL DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS TRABAJADORES, NO POR QUE SE TRATE DE UN TRABAJO ESPECIAL SINO DE UNA RELACIÓN ESPECIAL ENTRE EL EMPLEADOR Y ÉSTE TIPO DE TRABAJADORES O EMPLEADOS (...) En ese marco y toda vez que, por su naturaleza, se constituye en un cargo de CONFIANZA, será esa CONFIANZA la que determine su estabilidad laboral, de tal modo que deteriorada la confianza, podrá válidamente disponerse la desvinculación laboral, sin más obligación que el pago de la indemnización.

Que, el Auto Supremo N° 493 de 29 de noviembre de 2012 determina lo siguiente: “Por lo que los de instancia distorsionando el concepto de Gerente de Operaciones y Sistemas, los cuales lo asimilan como si se tratara de un simple trabajador, protegido por la estabilidad laboral, cuando en rigor de verdad se trata de funcionario ejecutivo

que representa a la parte patronal y tiene poder de decisión; por consiguiente, su permanencia en el cargo que ostenta está delimitado en el tiempo, por la responsabilidad que implica su función y no se le puede tener permaneciendo indefinidamente en su fuente laboral. Por lo que aceptar la determinación de reincorporación del actor, significaría romper el esquema jurídico de temporalidad de los cargos ejecutivos, permaneciendo en el cargo de forma indefinida y esa no es la esencia de estos niveles funcionales. Ahora bien en lo concerniente al principio de estabilidad laboral, el artículo 11 del Decreto Supremo N° 28699 claramente indica que "se reconoce la estabilidad laboral a favor de los trabajadores asalariados de acuerdo a la naturaleza de la relación laboral...". Esto quiere decir que la mal aplicada estabilidad laboral, debiera entenderse en razón de la naturaleza de la relación; es decir que los Gerentes, gozan de estabilidad laboral durante el tiempo de vigencia de sus funciones o hasta que se pierda la confianza en el mismo, porque sus cargos son por tiempo definido en razón de la gestión y responsabilidad que tienen los Gerentes, como también son considerados personal de confianza del Directorio, por lo que la pérdida de la misma es causal justificada de despido (...)"

CONSIDERANDO:

Que de la revisión de los antecedentes y argumentos señalados en la presente, se realiza el siguiente análisis, bajo los siguientes fundamentos de hecho y derecho:

- I. La Sra. Delia Choque Choque, fue funcionaria de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – "EMAP", desde el año 2004, habiendo ingresado a la misma en mérito a la suscripción de un Contrato de Servicios Eventuales, desarrollando diversos cargos, siendo el último cargo de Jefe de Recursos Humanos, cargo en el cual fue designada en la gestión 2009, hasta el 30 de octubre de 2015, fecha en la que se le hace entrega de un Memorándum de agradecimiento de servicios.*
- II. El empleador refiere y adjunta documentación que establece observaciones al trabajo realizado por la Sra. Choque durante el ejercicio del cargo de Jefe de Recursos Humanos, entre los cuales se identifica un Informe de Auditoría*

Interna así como Informe Legal que detallan tales observaciones; sin embargo, el empleador no ha presentado documentación que permita evidenciar que el retiro de la Sra. Choque haya procedido previo proceso administrativo interno conforme refiere la normativa legal aplicable al caso concreto.

III. En contrapartida, se observa que la Sra. Choque, ha desempeñado el cargo de Jefe de Recursos Humanos desde la gestión 2009, el mismo que implica un nivel de responsabilidad mayor y una representación patronal hacia los trabajadores en el cumplimiento de sus funciones específicas; por tal situación, no admite su permanencia de forma indefinida, siendo conceptuado como un cargo ejecutivo y los mismos se encuentran comprendidos en el esquema jurídico de la temporalidad y sujetos a la relación de confianza existente con los niveles ejecutivos, gozando en consecuencia de un tratamiento diferente al de los trabajadores, permitiéndose su desvinculación sin otro requisito que el pago de su indemnización, distinción aplicable tanto al ámbito público como al privado, criterio ratificado por la jurisprudencia sentada por el Auto Supremo N° 288 de 22 de agosto de 2014, concordante con lo señalado en Auto Supremo N° 493 de 29 de noviembre de 2012; en la línea de análisis precedente, se establece que la Sra. Delia Choque Choque, ingresó a la entidad como Secretaria General y Responsable de Almacenes, hasta ser ascendida al cargo de Jefe de Recursos Humanos, existiendo elementos jurídicos contrapuestos expuestos por las partes, sobre los alcances y naturaleza de la relación contractual al momento de la ruptura de la misma, el modo en que se ha procedido a la desvinculación de la Sra. Choque y los derechos que le asisten al momento de la ruptura de la relación laboral; tales aspectos sólo pueden ser dilucidados por la judicatura laboral.

IV. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, conforme a las atribuciones establecidas por el Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, no se encuentra facultado para resolver las controversias emergentes de la relación laboral descrita precedentemente, siendo ésta una atribución

exclusiva de la judicatura laboral, conforme refiere el Artículo 9 del Código Procesal del Trabajo, que señala: “La Judicatura del Trabajo tiene competencia para decidir las controversias emergentes de los contratos individuales y colectivos del trabajo, de la aplicación de las leyes de seguridad social, vivienda de interés social, seguridad ocupacional, la recuperación del patrimonio de las organizaciones sindicales, del desafuero sindical y otras materias y procedimientos señalados por Ley:”, correspondiendo declinar competencia ante la judicatura laboral a efectos de que la misma se pronuncie respecto de los derechos que le asisten a la Sra. Delia Choque Choque.

POR TANTO:

El Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en uso de sus atribuciones conferidas por ley;

RESUELVE:

PRIMERO.- *Al amparo de lo dispuesto por el Artículo 61 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, **REVOCAR TOTALMENTE** el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, así como la COMPLEMENTACIÓN DE AUTO A REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 16 de marzo de 2016 y **REVOCAR TOTALMENTE** la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, emitidas por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, en mérito a los argumentos expuestos en la presente Resolución, correspondiendo **DECLINAR COMPETENCIA** ante la judicatura laboral a objeto de que la misma emita pronunciamiento respecto de la legalidad o ilegalidad del despido así como los derechos que le correspondieren a la trabajadora.*

SEGUNDO.- *Conforme lo previsto por el inciso a) del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo, queda agotada la vía administrativa.*

Regístrese, comuníquese y archívese.

El caso expuesto de manera precedente es icónico, porque la administrada Sra. Delia Choque Choque acudió a la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, en la esperanza que dicha entidad, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social le otorgue resguardo en cuanto a sus derechos labores que presume se le habrían vulnerado por la parte empleadores (Entidad Municipal de Aseo de Potosí – EMAP); en primera instancia la Jefatura Departamental le otorga el derecho instruyendo su reincorporación, pero ante un Recurso Jerárquico, el Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, SIN HACER USO DE LA FACULTAD QUE TIENE PARA RESOLVER CONTROVERSIAS LABORALES POR PREVISIÓN DEL Art. 50 DE LA CONSTITUCIÓN, OPTA POR DECLINAR COMPETENCIA A LA JUDICATURA LABORAL.

¿Cuánto tiempo y esperanza cifró la Sra. Delia Choque para restituir sus derechos laborales y por ello acudió al Ministerio de Trabajo en su Sede Potosí?, en realidad la Resolución Jerárquica echa por tierra todas sus pretensiones y al presente debe acudir a la vía judicial HABIÉNDOLE PODIDO INFORMAR ESTE HECHO DESDE UN INICIO Y NO HACERLE PERDER MÁS DE UN AÑO EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.

Pero por otra parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, pudo también aplicar el Art. 55 Par. I de la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo disponiendo que se ejecute la Resolución por ante la Judicatura Laboral; este hecho es el que desnuda la incongruencia entre el Código Procesal de Trabajo y la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo, desnudando también el hecho que los trabajadores o empleadores PIERDEN SU TIEMPO AL ACUDIR ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO cuando en realidad debieran acudir directamente a la Judicatura Laboral.

CAPÍTULO IV MARCO PRÁCTICO

1.- Ineficacia de la vía administrativa para resolución de controversias laborales.-

Como hemos observado en líneas precedentes, la Constitución Política del Estado establece en su Art. 50 la posibilidad de contar con dos mecanismos para dar solución a las controversias en materia laboral:

- a) Sede Jurisdiccional ante los Juzgados Laborales aplicando la Ley General del Trabajo y el Código Procesal de Trabajo
- b) Sede Administrativa ante reparticiones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social aplicando la Ley General del Trabajo y la Ley del Procedimiento Administrativo.

¿Cuál de las dos vías es la más eficiente para el logro del objetivo de dar solución a las controversias en materia laboral?

Para responder a esta interrogante se hace necesario conocer el flujograma de cada uno de los procesos:

Flujograma de la aplicación de la norma laboral en Sede Judicial:

- Demanda
- Respuesta
- Término de Prueba
- Alegatos
- Sentencia
- Apelación
- Auto de Vista
- Casación
- Auto Supremo
- Ejecución de sentencia en el Juzgado de Primera Instancia

Como se puede apreciar del flujograma expuesto, se sigue un Proceso Laboral en Sede Jurisdiccional (Jurisdicción Laboral) y que tiene un PROMEDIO DE 5 AÑOS DE TRAMITACIÓN HASTA ALCANZAR EJECUCIÓN, cuando bien existen otros

procesos que datan de décadas, ver caso Soligno⁵³ que hasta el presente se encuentra en tramitación durante 31 años sin haber concluido, entre muchos otros procesos laborales.

Se observa que este procedimiento de aplicación de la normativa laboral es moroso, tradicional y no encuentra solución efectiva y pronta a las controversias laborales; empero es el mecanismo que se aplica en los Juzgados Laborales.

Flujograma de la aplicación de la norma laboral en Sede Administrativa:

- Denuncia ante Inspectoría
- Audiencia
- Resolución
- Recurso de Revocatoria
- Resolución de Recurso de Revocatoria
- Recurso Jerárquico
- Resolución de Recurso Jerárquico
- Inicio de Ejecución en Sede Judicial (inicio de Proceso Laboral)

La duración media de este trámite es de 8 meses, EMPERO SE OBTIENE UNA RESOLUCIÓN JERÁRQUICA ÚNICAMENTE DECLARATIVA, SIN FUERZA DE EJECUCIÓN y aunque el Art. 55 Par. I de la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo señala que la mencionada Resolución Jerárquica sería suficiente para dar inicio a la Ejecución; la Judicatura Laboral entiende esto como un simple pronunciamiento sin fuerza ejecutiva y por ello es que sobre la base de la Resolución Jerárquica inician una demanda laboral jurisdiccional SIN CONSIDERAR LA VALIDEZ DEL PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y EN UNA PÉRDIDA DE TIEMPO PARA EL ADMINISTRADO; en ello se identifica la incongruencia que existe entre la vía jurisdiccional o de los Juzgados Laborales con la Sede Administrativa que ejerce el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

⁵³ En 1985, la fábrica Lanificio Boliviano Domingo Soligno despidió a sus trabajadores y no pago sus beneficios sociales; un primer grupo de trabajadores acudió a la Justicia Laboral o logró un fallo a su favor por el que se adjudicaron la empresa; empero hubieron otros grupos como el segundo y el tercero que al tener nuevo empleador entendieron que hubo “Sustitución de Patronos” al tenor del Art. 11 de la Ley General del Trabajo, por ello el proceso se sustancia desde ese entonces sin que encuentre solución definitiva durante 31 años a la fecha.

2.- Estadística sobre la eficacia de la vía administrativa para dar solución a las controversias en materia laboral

Entre fechas 19 de julio a 31 de julio de 2016, se realizaron 87 encuestas a personal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, abogados laboristas y trabajadores de base en cuestionario que contiene las siguientes preguntas:

Pregunta 1: *¿Sabe que existe la vía administrativa para dar solución definitiva a controversias laborales entre empleadores y trabajadores?*

RESPUESTA	FRECUENCIA
SI	1
NO	75
NS/NR	11
TOTAL	87

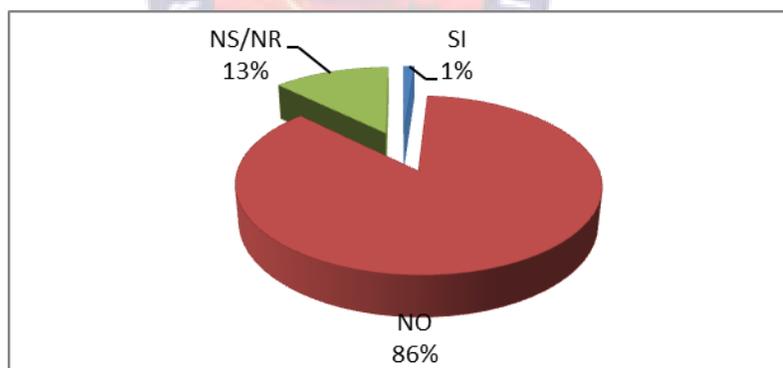


Tabla 1 Pregunta 1 – Elaboración Fuente Propia

ANÁLISIS:

Realizada la encuesta sobre si saben que existe la vía administrativa para dar solución definitiva a las controversias laborales entre empleadores y trabajadores es negativa, se establece que el 86% asevera que no.

CONCLUSIÓN:

Se establece que los encuestados no tiene conocimiento de la competencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social para dar solución definitiva a las controversias que puedan emerger entre trabajadores y empleadores

Pregunta 2: ¿Considera que solo una entidad pública (Judicatura Laboral) se debe encargar de dar solución a las controversias laborales?

RESPUESTA FRECUENCIA

SI	84
NO	2
NS/NR	1
TOTAL	87

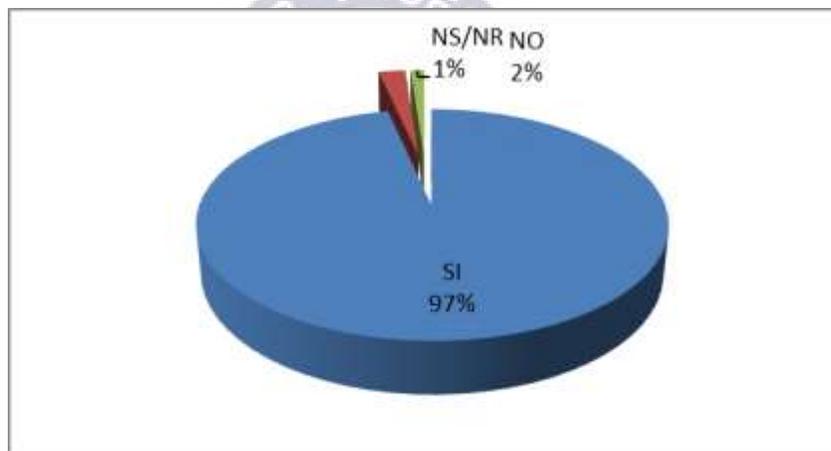


Tabla 2 Pregunta 2 – Elaboración Fuente Propia

ANÁLISIS:

El 97% de los encuestados consideran necesario que sea una sola entidad que se encargue de dar solución a las controversias laborales y que esto se dilucide en la Judicatura Laboral.

CONCLUSIÓN:

La respuesta indica una realidad sobre la necesidad de contar con una sola entidad pública encargada de dar solución a las controversias laborales, debiendo ser esta la Judicatura Laboral.

Pregunta 3: ¿Considera que el MTEPS debe efectuar labores que le corresponden a la Judicatura Laboral en cuanto a resolución de controversias laborales?

RESPUESTA FRECUENCIA

SI	13
NO	61
NS/NR	13
TOTAL	87

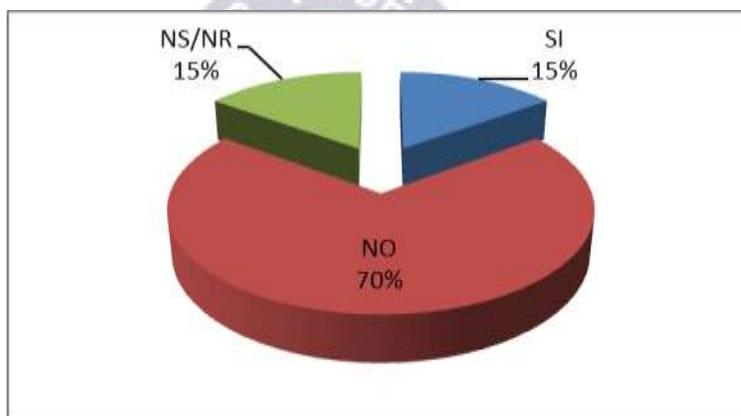


Tabla 3 Pregunta 3 – Elaboración Fuente Propia

ANÁLISIS:

El 70% de los consultados, creen que el MTEPS no debe efectuar actuaciones que le corresponden a la Judicatura Laboral en cuanto a la resolución de controversias laborales.

CONCLUSIÓN:

Se muestra que la amplia mayoría no está de acuerdo a que el MTEPS realice funciones sobre la resolución de controversias en sede administrativa que le corresponde a la Judicatura Laboral

CONCLUSIONES

De lo precedentemente expuesto, que engloba el marco histórico, marco teórico, marco normativo y marco práctico, se arriban a las siguientes conclusiones:

1.- Conclusiones respecto al Objetivo General:

El Objetivo General de la presente investigación fue:

“Analizar la aplicación de la vía administrativa establecida en la Constitución Política del Estado para la solución de los conflictos emergentes en las relaciones laborales”.

De lo investigado se llegan a las siguientes conclusiones:

- I. La Constitución Política del Estado de 2009 ha establecido tanto la vía jurisdiccional como la vía administrativa para dar solución a las controversias entre empleadores y trabajadores; empero, en la práctica, la Sede Administrativa ejercida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social – MTPES no tiene fuerza ejecutiva, por lo que sus determinaciones, incluyendo las Resoluciones Jerárquicas emergentes del Procedimiento Administrativo, no tienen sino carácter referencial para la vía jurisdiccional en la Judicatura Laboral.
- II. El hecho de acudir a la vía administrativa para pretender dar solución a las controversias en materia laboral, resulta una pérdida de tiempo, debido a que una vez iniciado, tramitado y concluido un trámite en sede administrativa ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, esta determinación (Resolución Jerárquica) no tiene fuerza ejecutiva.
- III. Las personas afectadas por controversias en materia laboral, prefieren acudir a la vía judicial para dar solución a sus controversias, sin importar que esta es mucho más larga en cuanto al tiempo de duración.

2.- Conclusiones respecto a los Objetivos Específicos

Respecto a los objetivos específicos, se arriban a las siguientes conclusiones:

Objetivos Específicos:

Describir el marco normativo administrativo aplicable en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, como entidad administrativa, para la resolución de conflictos en las relaciones de trabajo a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado.

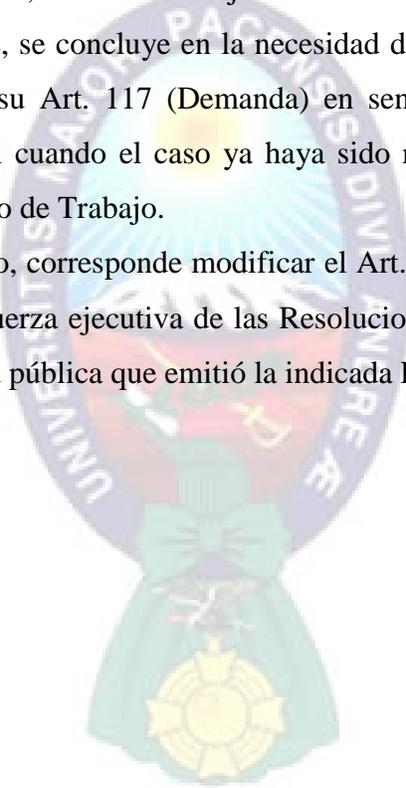
- I. Se identificó que existe la vía administrativa ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, para dar solución a las controversias laborales entre empleadores y trabajadores.
- II. Para aspectos relacionados a controversias laborales en sede judicial, se hace aplicable el Código Procesal de Trabajo y que su duración media en cuanto a los procesos judiciales está en el orden de 5 años.
- III. En cuanto a la solución de controversias laborales en sede administrativa, se aplica la Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo, que establece el acto administrativo definitivo y los recursos administrativos de Revocatoria y Jerárquico.

Estudiar Resoluciones Jerárquicas en casos concretos de aplicación de la vía administrativa como mecanismo de solución a los conflictos laborales.

Se analizó la Resolución Ministerial del MTEPS No. 609/2016 en el caso de Delia Choque Choque contra la Entidad Municipal de Aseo de Potosí EMAP en la que el Ministro de Trabajo DECLINÓ COMPETENCIA A LA JUDICATURA LABORAL, demostrando que pese a tener competencia para resolver controversias laborales, deriva los casos ante la Judicatura Laboral, en clara omisión a lo previsto por el Art. 50 de la Constitución Política del Estado.

Proponer desde el punto de vista académico, ajustes a las normas administrativas que permitan lograr eficiencia en cuanto al empleo de la vía administrativa como mecanismo de solución a los conflictos laborales en sustitución de la judicatura laboral.

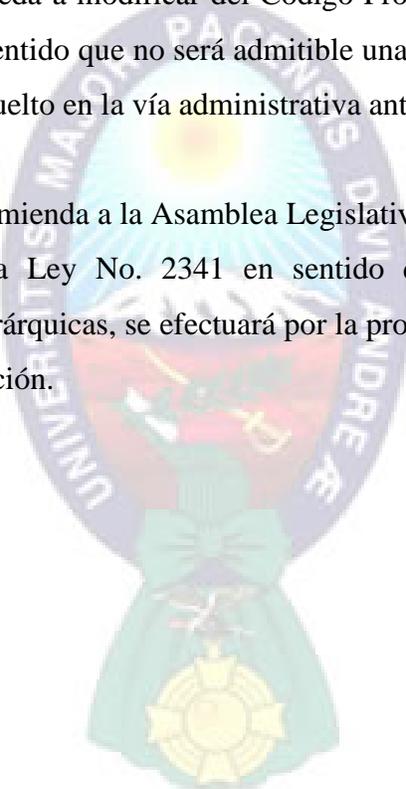
- I. Se identificó la ineficacia de la vía administrativa para dar solución a las controversias en materia laboral puesto que las Resoluciones Ministeriales, incluso jerárquicas, no tienen vía ejecutiva de cumplimiento.
- II. Por consiguiente, se concluye en la necesidad de modificar del Código Procesal de Trabajo, en su Art. 117 (Demanda) en sentido que no será admisible una demanda laboral cuando el caso ya haya sido resuelto en la vía administrativa ante el Ministerio de Trabajo.
- III. Del mismo modo, corresponde modificar el Art. 55 Par. I de la Ley No. 2341 en sentido que la fuerza ejecutiva de las Resoluciones Jerárquicas, se efectuará por la propia entidad pública que emitió la indicada Resolución.



RECOMENDACIONES

De lo investigado se recomienda lo siguiente:

- I. Se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional, que en ejercicio de sus atribuciones previstas por el Art. 158 Par. I Num. 3 de la Constitución Política del Estado, proceda a modificar del Código Procesal de Trabajo, en su Art. 117 (Demanda) en sentido que no será admitible una demanda laboral cuando el caso ya haya sido resuelto en la vía administrativa ante el Ministerio de Trabajo.
- II. También se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional modificar el Art. 55 Par. I de la Ley No. 2341 en sentido que la fuerza ejecutiva de las Resoluciones Jerárquicas, se efectuará por la propia entidad pública que emitió la indicada Resolución.



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía consultada

- 1) ANTEZANA Ergueta Luís, *Germán Busch*, Edit. Juventud, La Paz, 1990
- 2) AGUIRRE Lavayén, Joaquín. *La Patria Grande*, Edit Los Amigos del Libro, La Paz, 2005
- 3) ARNADE Charles. *La Dramática Insurgencia de Bolivia*, Edit. Juventud, La Paz, 1989
- 4) AVILA Baray, Héctor Luis, 1999, *Introducción a la Metodología de la Investigación*, México, Edit. Instituto Tecnológico de Cd. Cuauhtémoc.
- 5) BIELSA, Rafael *Derecho Administrativo*, V edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1975.
- 6) CÉSPEDES Augusto. *El Metal del Diablo*, Editorial Juventud, La Paz, 1987
- 7) CÉSPEDES Augusto. *El Presidente Colgado*, Editorial Juventud, La Paz, 1987
- 8) DROMI, José Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987
- 9) HERNÁNDEZ Sampieri, *Metodología de la Investigación*, Edit. Mc Graw Hill, México DF, 2010
- 10) GEDDES Charles F. "*Patiño, rey del estaño*", Edit. Fundación Simón I. Patiño, Cbba, 1984
- 11) FELLMAN Velarde, José. Víctor Paz Estenssoro, el Hombre y la Revolución, Editorial Tejerina, La Paz, 1954
- 12) FIELD Thomas. *Minas, Balas y Gringos*. Editorial Plural, La Paz, 2015
- 13) GAMBOA Franco. *Teorías de la Democracia en Pungna*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011.
- 14) KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Edit. Universidad de Buenos Aires, Bs. Aires, 1991 traducción de la versión original en alemán.
- 15) KLEIN Herber, *Historia de Bolivia*. Los Amigos del Libro, Cbba, 1987
- 16) MESA Gisbert, Carlos. *Historia de Bolivia*, Edit. Gisbert, La Paz, 2015.

- 17) NAVARRO Gustavo (Tristan Marof) *Breve Reseña de Víctor Paz Estenssoro*,
Imprenta Pacajes, La Paz, 1965
- 18) RAMOS Mamani, Juan. *Teoría de la Constitución*. Edit. UMSA, La Paz, 2007
- 19) TRIGO O CONNOR DARLACH, Eduardo. *Conversaciones con Víctor Paz Estenssoro*. Editorial La Razón, La Paz, 2001



Legislación

- 1) BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*, 7 de febrero de 2009
- 2) BOLIVIA, *Ley General del Trabajo, Decreto de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942*
- 3) BOLIVIA, *Ley No. 2341 del Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002*
- 4) BOLIVIA, Decreto Ley No. 16896 de 25 de julio de 1979, *Código Procesal de Trabajo*
- 5) MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Resolución Ministerial No. 609/2016 de 28 de junio de 2016*



The watermark is a circular seal of the University of Pinar del Rio. It features a central sun with rays, a banner below it with text, and a crest at the bottom. The text around the seal includes "UNIVERSIDAD MAJOR PACENSIS DIVI ANDRÉS DE BARRA" and "FUNDADA EN 1962".

ANEXO

RESOLUCIÓN MINISTERIAL No. 609/2016

La Paz, 28 de junio de 2016

VISTOS:

El Recurso Jerárquico interpuesto por la ENTIDAD MUNICIPAL DE ASEO POTOSÍ – “EMAP”, en contra del AUTO DE REVOCATORIA MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, emitida por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, los antecedentes, pruebas, todo lo que ver convino y se tuvo presente.

CONSIDERANDO:

Que, la Sra. Delia Choque Choque presentó ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí denuncia verbal en contra de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – “EMAP” solicitando su reincorporación a su fuente laboral, motivo por el que se procedió a la citación al representante legal de la Entidad a objeto de tratar el caso, realizándose Audiencia en fecha 20 de noviembre de 2015; realizada la misma, el empleador expuso la existencia de observaciones al trabajo desarrollado por la denunciante, las mismas estarían referidas a incumplimiento de recomendaciones contenidas en Informes de Auditoría Interna, la existencia de un Informe Legal, errores al momento de procesar el pago de “bono de té”, errores al momento de procesar el pago de salarios y la existencia de Memorándums de llamadas de atención.

Que, por memorial de 23 de noviembre de 2015, la Sra. Delia Choque Choque, presenta documentación que respalda la denuncia y solicitud de reincorporación presentada ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, aclarando que el requerimiento verso sobre la reincorporación, no habiendo solicitado el pago de beneficios sociales, los cuales hubieran sido depositados por el empleador en su cuenta personal; así también, por memorial de 24 de noviembre de 2015, la Entidad “EMAP” presenta ante la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí documentación que demostraría los hechos descritos en los Memorándums de fechas 25 de agosto y 01 de septiembre de 2015 y el Memorándum de Agradecimiento de Servicios de 30 de octubre de 2015.

Que, por Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, el Jefe Departamental de Trabajo de Potosí a.i., resuelve “no reincorporar a la fuente laboral de “EMAP”, a la Sra. Delia Choque Choque, por considerar que no hubo despido injustificado, ya que existió retiro basado en el inc. e) de la ley general del Trabajo y Art. 9 de su D.R. que refiere al INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DEL CONVENIO. Y la reincidencia de llamadas de atención graves, mismas que son causales de despido.- De no estar de acuerdo tiene con el resuelve recurra a la vía que por conveniente para hacer valer sus derechos” (sic)

Que, en la documentación adjunta en calidad de antecedentes y pruebas aportadas por las partes, destaca la siguiente:

- i. Contrato de Trabajo, suscrito entre la Entidad Municipal de Aseo Potosí y la Sra. Delia Choque Choque, suscrito en fecha 13 de enero de 2004 con vigencia hasta el 19 de mayo de 2004;*
- ii. Contrato de Prestación de Servicios Eventuales con vigencia entre el 20 de mayo al 20 de julio de 2004;*
- iii. Memorándum CITE N° “EMAP”/SGG/00114 de 03 de agosto de 2004, por el que se designa a la Sra. Delia Choque Choque, como Jefe de Contabilidad, Presupuestos, Tesorería, Recursos Humanos a.i. de la Entidad Municipal de Aseo Potosí;*
- iv. Memorándum de 08 de mayo de 2009, por el cual se designa a la Sra. Delia Choque Choque como Jefe de Recursos Humanos de “EMAP”;*
- v. Memorándum de 25 de agosto de 2015, por el cual, el Gerente General a.i. de “EMAP” dispone una Ira Llamada de Atención drástica de la Sra. Choque, por observaciones al trabajo desarrollado;*
- vi. Memorándum de 01 de septiembre de 2015, por el cual el Ing. Edson Caba Mendoza – Gerente General a.i. de “EMAP”, dispone una 2da Llamada de*

Atención drástica a la Sra. Choque, por observaciones al desempeño de sus funciones;

- vii. *Memorándum de 30 de octubre de 2015, por el cual el Ing. Edson Caba Mendoza – Gerente General a.i. de “EMAP”, agradece por los servicios prestados a la Sra. Delia Choque Choque – Jefe de Recursos Humanos;*

Que, en fecha 05 de enero de 2016, la Sra. Delia Choque Choque interpone Recurso de Revocatoria en contra de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, solicitando se revoque la misma y se determine que sus efectos se retrotraen al momento de la vigencia de lo revocado, además de la reincorporación laboral de la trabajadora, en base a los argumentos en su tenor expuestos.

Que, en fecha 03 de febrero de 2016, el Jefe Departamental de Trabajo de Potosí, emite el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, el mismo resuelve: “En mérito a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, al amparo de las disposiciones referidas y glosadas precedentemente, en apego a lo que dispone el Art. 121 inc. b) del Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003, sin entrar en mayores consideraciones de orden legal, al NO haberse seguido el procedimiento establecido para el caso, se ACEPTA el Recurso formulado REVOCANDO de manera TOTAL la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015, de fecha 18 de diciembre de 2015, y consecuentemente declarar la NULIDAD.” Auto que fue notificado a las partes en fecha 07 de marzo de 2016, conforme cursa en antecedentes.

Que, por Memorial de 08 de marzo de 2016, la Sra. Delia Choque Choque, siendo notificada con el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, solicita se emita pronunciamiento disponiendo su reincorporación.

Que, en fecha 16 de marzo de 2016, la Jefa Departamental de Trabajo de Potosí emite la “COMPLEMENTACIÓN DE AUTO A REVOCATORIO

MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016” (sic) subsanando el Auto Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016, “procediendo a dar lugar a la reincorporación a su fuente laboral de “EMAP” a la Sra. Delia Choque Choque de forma inmediata...”, el mismo que es notificado a la Entidad Municipal de Aseo Potosí en fecha 18 de marzo de 2016, conforme consta en antecedentes.

CONSIDERANDO:

Que, por memorial de 21 de marzo de 2016, la Sra. Naida Mamani Vera, en representación de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – “EMAP”, interpone Recurso Jerárquico en contra del AUTO DE REVOCATORIA MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016 y de la Complementación al mismo de fecha 16 de marzo de 2016, solicitando se declare la nulidad del Auto referido; exponiendo a dichos fines los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

- i. Refiere haber sido notificados en fecha 07 de marzo de 2016 con el AUTO REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, asumiendo recién conocimiento de la emisión de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 y sobre la cual, hubiera sido interpuesto un Recurso de Revocatoria por la Sra. Delia Choque Choque, no habiendo sido notificada “EMAP”, con dicha Resolución ni con el Recurso de Revocatoria dejando en indefensión a “EMAP”, vulnerando las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa.*
- ii. El Auto de Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, resuelve la Nulidad de la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015, cuando en todo su fundamento refiere la anulabilidad, consignando erróneamente a “EMAPA” en lugar de “EMAP” y sin señalar la causal expresa de nulidad del Acto.*
- iii. Mala aplicación de preceptos Constitucionales, cuando la Sra. Choque, desempeñaba funciones de Jefe de Recursos Humanos de “EMAP” y no pertenecía a la Directiva Sindical de los trabajadores de la entidad, similar*

error se observa en la Complementación del Auto Revocatorio, lo que constituye causal de nulidad del Acto conforme a lo señalado por el Artículo 35, incisos b), c) y d) de la Ley N° 2341

Que, por memorial de 22 de marzo de 2016, la Sra. Delia Choque Choque, señala que la Entidad Municipal de Aseo Potosí, se niega a ejecutar la resolución de reincorporación dispuesta por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, solicitando nueva notificación a nombre de la Sra. Naida Mamani Vera.

Que, la Jefa Departamental de Trabajo de Potosí, mediante Nota de fecha 29 de marzo de 2016, dispone la remisión del Recurso y Antecedentes ante la Máxima Autoridad Ejecutiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado, en el Artículo 175, Parágrafo I, numeral 6 dispone como una de las atribuciones de las Ministras y los Ministros de Estado, resolver en última instancia todo asunto administrativo que corresponda al Ministerio.

Que, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, establece en su Artículo 4, que la actividad administrativa se regirá por el principio de sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso.

Que, el Artículo 27 de la Ley N° 2341, establece que se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo. Así también el Artículo 28, establece los elementos

esenciales del acto administrativo, a saber: a) Competencia; b) Causa; c) Objeto; d) Procedimiento; e) Fundamento; y, f) Finalidad.

Que, el artículo 61 de la Ley N° 2341, dispone que los recursos administrativos previstos por dicha norma, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si este estuviese interpuesto fuera de término, no cumplierse las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumplierse el requisito de legitimación establecido; por lo que, concordante con lo dispuesto por el Artículo 68, Parágrafo I de la citada Ley, las resoluciones de los recursos jerárquicos deberán definir el fondo del asunto en trámite y en ningún caso podrán disponer que la autoridad inferior dicte una nueva resolución, salvo excepciones no aplicables al presente caso.

Que, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, dispone en su Artículo 66, Parágrafo IV, que la autoridad competente para resolver los recursos jerárquicos será la máxima autoridad ejecutiva de la entidad o la establecida conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa; asimismo, el Artículo 67 dispone el plazo de noventa (90) días para sustanciar y resolver el recurso jerárquico.

Que, conforme consta en antecedentes, se procedió a la Notificación con el Auto de Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016 a la Entidad EMAP en fecha 07 de marzo de 2016, así como con la Complementación de Auto a Revocatorio MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 16 de marzo de 2016 a la Entidad EMAP en fecha 18 de marzo de 2016; teniendo el plazo de diez (10) días hábiles para interponer Recurso Jerárquico, conforme establece el Artículo 66, Parágrafo II de la Ley N° 2341; verificándose que se ha cumplido con este requisito sine qua non y el Recurso Jerárquico ha sido interpuesto dentro del mismo; corresponde proceder a analizar y emitir pronunciamiento sobre el fondo del Recurso.

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado, en sus Artículos 46 y siguientes, consagra el Derecho al Trabajo, a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias; gozando de la protección del Estado en el ejercicio de mismo en todas sus formas; señalando además que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio, debiendo ser interpretadas y aplicadas bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador; asimismo, dispone que el Estado protegerá la estabilidad laboral, prohibiendo el despido injustificado y toda forma de acoso laboral; concordante con el reconocimiento de los Derechos consagrados, la Ley Fundamental dispone en su Artículo 109, Parágrafo I, que: Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección.

Que, la Ley Fundamental, en su Artículo 50, señala que el Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.

Que, el Decreto Supremo N° 28699 de 01 de mayo de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 0495 de 01 de mayo de 2010, ratifica en su Artículo 4, la vigencia plena del Principio Protector, en el que el Estado tiene la obligación de proteger al trabajador asalariado, en base a las reglas in dubio pro operario y de la condición más beneficiosa, en la medida que sea más favorable al trabajador; así también se ratifica el principio de continuidad de la relación laboral, donde a la relación laboral se le atribuye la más larga duración imponiéndose al fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución del empleador.

Que, el Decreto Supremo N° 28699, modificado por el Decreto Supremo N° 0495 de 01 de mayo de 2010, en su Artículo 10, establece: “I. 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 los beneficios sociales o por su reincorporación.- III. En caso de que el trabajador opte por su reincorporación, podrá recurrir a este efecto ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, donde una vez constatado el despido injustificado, se conminará al empleador a la reincorporación inmediata al mismo puesto que ocupaba la trabajadora o trabajador al momento del despido, más el pago de los salarios devengados y demás derechos sociales que correspondan a la fecha de la reincorporación, a través de las Jefaturas Departamentales y Regionales de Trabajo.- IV. La conminatoria es obligatoria en su cumplimiento a partir de su notificación y (únicamente) podrá ser impugnada en la vía judicial, cuya interposición no implica la suspensión de su ejecución.- V. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo IV del presente Artículo, la trabajadora o trabajador podrá interponer las acciones constitucionales que correspondan, tomándose en cuenta la inmediatez de la protección del derecho constitucional de estabilidad laboral”. La palabra únicamente ha sido declarada inconstitucional mediante Sentencia Constitucional Plurinacional N° 591/2012 de 20 de julio de 2012. (el subrayado no forma parte del texto original)

Que, la Resolución Ministerial N° 868/10 de 26 de octubre de 2010, reglamenta el procedimiento para la aplicación del Decreto Supremo N° 0495, debiendo iniciar el mismo con presentación de la solicitud de reincorporación por parte del Trabajador y concluyendo con la emisión de una Conminatoria en caso que así lo amerite; sin perjuicio de ello, el Artículo 4 establece que “Aquellas trabajadoras y aquellos trabajadores que opten por el pago de beneficios sociales en el marco de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 28699 de 1° de mayo de 2006, no podrán solicitar su reincorporación”.

CONSIDERANDO.-

Que, el Artículo 203 de la Ley Fundamental, determina que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y en su contra no cabe recurso ordinario ulterior alguno, concordante con lo previsto por el párrafo II del Artículo 15 del Código Procesal Constitucional, disponiendo que las razones jurídicas de la decisión en las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los Órganos del Poder Público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares.

*Que, el Auto Supremo N° 288 de 22 de agosto de 2014 emitido por la Sala Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia, señala que: “... en razón del tipo de labores y sus especiales características concretas, lo mismo que las previsiones de los arts. 1 y 2 DS N° 12097 de 31 de diciembre de 1974 que excluye y restringe la participación dentro de una organización sindical a los trabajadores o **empleados en ejercicio de cargos de decisión, dirección, mando u otra forma cualquiera de representación patronal, incluyendo** presidentes, vice presidentes y miembros de directorio, directores ejecutivos, subgerente y **directores** entre otros, ya sea que se trate de empleados de empresas públicas o privadas. **En el área del derecho laboral, esta especial característica que traduce el cargo de dirección o confianza, encuentra su razón de ser en la especial y diferente relación que éstos mantienen con el empleador. Doctrinalmente, se tienen las siguientes consideraciones:***

*Santiago Barajas Montes de Oca: “**El trabajador de confianza se incorpora a la planta de empleados administrativos y se le asignan determinadas funciones, o se le otorga una posición de representación patronal, se le deja autoridad en uno o más sectores de la producción y se le hace responsable de los resultados, se prescinde de sus servicios cuando estos no son altamente redituables y se les liquida sin ninguna razón o explicación de las causas de tal adopción patronal**” (El contrato de trabajo).*

Manuel Alonso Olea: Son trabajadores directivos los que “desempeñan en las empresas las funciones de alta dirección, alto gobierno o alto consejo, del cual se distinguen dos grupos, al tiempo que de su tenor resulta un tercer grupo de directivos, los que tienen a su cargo funciones de dirección no altas. En todos estos casos, señala que el contrato se extingue por ‘desistimiento del empresario’, sin alegación de causa, con derecho a los salarios generados y a una indemnización” (Derecho del Trabajo) (...) en lo que interesa para el presente caso, conviene destacar que la referencia que se realiza sobre el personal de dirección por un lado y sobre el personal de confianza por otro, obedece al hecho de que no siempre el personal de confianza ejerce un cargo de dirección y, por el contrario éste último, por el hecho de ejercer un cargo de dirección se constituirá definitivamente en personal de confianza, esto en razón a que, por su naturaleza, tienen, a diferencia de los demás trabajadores, un grado mayor de responsabilidad a consecuencia de que el empleador les ha delegado la atención de labores propias de él, otorgándoles una suerte de representación general, lo que traduce alta confianza (...) EN DEFINITIVA, ESTE DISPOSITIVO LEGAL INTRODUCE UNA DISTINCIÓN Y TRATAMIENTO ESPECIAL DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS TRABAJADORES, NO POR QUE SE TRATE DE UN TRABAJO ESPECIAL SINO DE UNA RELACIÓN ESPECIAL ENTRE EL EMPLEADOR Y ÉSTE TIPO DE TRABAJADORES O EMPLEADOS (...) En ese marco y toda vez que, por su naturaleza, se constituye en un cargo de CONFIANZA, será esa CONFIANZA la que determine su estabilidad laboral, de tal modo que deteriorada la confianza, podrá válidamente disponerse la desvinculación laboral, sin más obligación que el pago de la indemnización.

Que, el Auto Supremo N° 493 de 29 de noviembre de 2012 determina lo siguiente: “Por lo que los de instancia distorsionando el concepto de Gerente de Operaciones y Sistemas, los cuales lo asimilan como si se tratara de un simple trabajador, protegido por la estabilidad laboral, cuando en rigor de verdad se trata de funcionario ejecutivo

que representa a la parte patronal y tiene poder de decisión; por consiguiente, su permanencia en el cargo que ostenta está delimitado en el tiempo, por la responsabilidad que implica su función y no se le puede tener permaneciendo indefinidamente en su fuente laboral. Por lo que aceptar la determinación de reincorporación del actor, significaría romper el esquema jurídico de temporalidad de los cargos ejecutivos, permaneciendo en el cargo de forma indefinida y esa no es la esencia de estos niveles funcionales. Ahora bien en lo concerniente al principio de estabilidad laboral, el artículo 11 del Decreto Supremo N° 28699 claramente indica que "se reconoce la estabilidad laboral a favor de los trabajadores asalariados de acuerdo a la naturaleza de la relación laboral...". Esto quiere decir que la mal aplicada estabilidad laboral, debiera entenderse en razón de la naturaleza de la relación; es decir que los Gerentes, gozan de estabilidad laboral durante el tiempo de vigencia de sus funciones o hasta que se pierda la confianza en el mismo, porque sus cargos son por tiempo definido en razón de la gestión y responsabilidad que tienen los Gerentes, como también son considerados personal de confianza del Directorio, por lo que la pérdida de la misma es causal justificada de despido (...)"

CONSIDERANDO:

Que de la revisión de los antecedentes y argumentos señalados en la presente, se realiza el siguiente análisis, bajo los siguientes fundamentos de hecho y derecho:

- I. La Sra. Delia Choque Choque, fue funcionaria de la Entidad Municipal de Aseo Potosí – "EMAP", desde el año 2004, habiendo ingresado a la misma en mérito a la suscripción de un Contrato de Servicios Eventuales, desarrollando diversos cargos, siendo el último cargo de Jefe de Recursos Humanos, cargo en el cual fue designada en la gestión 2009, hasta el 30 de octubre de 2015, fecha en la que se le hace entrega de un Memorándum de agradecimiento de servicios.*
- II. El empleador refiere y adjunta documentación que establece observaciones al trabajo realizado por la Sra. Choque durante el ejercicio del cargo de Jefe de Recursos Humanos, entre los cuales se identifica un Informe de Auditoría*

Interna así como Informe Legal que detallan tales observaciones; sin embargo, el empleador no ha presentado documentación que permita evidenciar que el retiro de la Sra. Choque haya procedido previo proceso administrativo interno conforme refiere la normativa legal aplicable al caso concreto.

- III. En contrapartida, se observa que la Sra. Choque, ha desempeñado el cargo de Jefe de Recursos Humanos desde la gestión 2009, el mismo que implica un nivel de responsabilidad mayor y una representación patronal hacia los trabajadores en el cumplimiento de sus funciones específicas; por tal situación, no admite su permanencia de forma indefinida, siendo conceptuado como un cargo ejecutivo y los mismos se encuentran comprendidos en el esquema jurídico de la temporalidad y sujetos a la relación de confianza existente con los niveles ejecutivos, gozando en consecuencia de un tratamiento diferente al de los trabajadores, permitiéndose su desvinculación sin otro requisito que el pago de su indemnización, distinción aplicable tanto al ámbito público como al privado, criterio ratificado por la jurisprudencia sentada por el Auto Supremo N° 288 de 22 de agosto de 2014, concordante con lo señalado en Auto Supremo N° 493 de 29 de noviembre de 2012; en la línea de análisis precedente, se establece que la Sra. Delia Choque Choque, ingresó a la entidad como Secretaria General y Responsable de Almacenes, hasta ser ascendida al cargo de Jefe de Recursos Humanos, existiendo elementos jurídicos contrapuestos expuestos por las partes, sobre los alcances y naturaleza de la relación contractual al momento de la ruptura de la misma, el modo en que se ha procedido a la desvinculación de la Sra. Choque y los derechos que le asisten al momento de la ruptura de la relación laboral; tales aspectos sólo pueden ser dilucidados por la judicatura laboral.*
- IV. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, conforme a las atribuciones establecidas por el Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, no se encuentra facultado para resolver las controversias emergentes de la relación laboral descrita precedentemente, siendo ésta una atribución*

exclusiva de la judicatura laboral, conforme refiere el Artículo 9 del Código Procesal del Trabajo, que señala: “La Judicatura del Trabajo tiene competencia para decidir las controversias emergentes de los contratos individuales y colectivos del trabajo, de la aplicación de las leyes de seguridad social, vivienda de interés social, seguridad ocupacional, la recuperación del patrimonio de las organizaciones sindicales, del desafuero sindical y otras materias y procedimientos señalados por Ley:”, correspondiendo declinar competencia ante la judicatura laboral a efectos de que la misma se pronuncie respecto de los derechos que le asisten a la Sra. Delia Choque Choque.

POR TANTO:

El Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en uso de sus atribuciones conferidas por ley;

RESUELVE:

PRIMERO.- *Al amparo de lo dispuesto por el Artículo 61 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 – Ley de Procedimiento Administrativo, **REVOCAR TOTALMENTE** el AUTO DE REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 03 de febrero de 2016, así como la COMPLEMENTACIÓN DE AUTO A REVOCATORIO MTEPS/JDTP/EDOV/002/2016 de 16 de marzo de 2016 y **REVOCAR TOTALMENTE** la Resolución Administrativa OARM/RL/05/2015 de 18 de diciembre de 2015, emitidas por la Jefatura Departamental de Trabajo de Potosí, en mérito a los argumentos expuestos en la presente Resolución, correspondiendo **DECLINAR COMPETENCIA** ante la judicatura laboral a objeto de que la misma emita pronunciamiento respecto de la legalidad o ilegalidad del despido así como los derechos que le correspondieren a la trabajadora.*

SEGUNDO.- *Conforme lo previsto por el inciso a) del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo, queda agotada la vía administrativa.*

Regístrese, comuníquese y archívese.