ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

ELIMINACIÓN DEL TOPE DE LA CESANTÍA PARA EL DESPIDO SIN JUSTA CAUSA. REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 29 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2, DE 27 DE AGOSTO DE 1943, Y SUS REFORMAS

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 20.823

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE EXPEDIENTES, PROYECTOS Y LEYES

PROYECTO DE LEY

ELIMINACIÓN DEL TOPE DE LA CESANTÍA PARA EL DESPIDO SIN JUSTA CAUSA. REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 29 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2, DE 27 DE AGOSTO DE 1943, Y SUS REFORMAS

Expediente N.º 20.823

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El objetivo central de la presente iniciativa es eliminar el tope de ocho años al pago del auxilio de cesantía para personas trabajadoras despedidas con responsabilidad patronal, establecido en el artículo 29, inciso 4), del Código de Trabajo, y para aquellos casos en los que la persona trabajadora da por terminado su contrato de trabajo, por las causas justas establecidas en el 83 ídem.

Se propone su eliminación porque se trata de una limitación irrazonable, injustificada, discriminatoria e injusta, en perjuicio del derecho de indemnización tutelado en los artículos 41 y 63 de la Constitución Política.

El auxilio de cesantía es la indemnización que los empleadores deben cancelar a las personas trabajadoras cuando son despedidas sin justa causa. Es el instrumento previsto en nuestra legislación laboral para resarcir a las y los trabajadores que sufren una ruptura injustificada del contrato de trabajo, es decir, la terminación unilateral de dicho contrato, sin que la persona trabajadora haya incumplido sus obligaciones o haya incurrido en una falta que le sea atribuible.

Esta terminación abrupta del contrato laboral le ocasiona un daño grave a las y los trabajadores, ya que los priva de su salario. Les impide seguir percibiendo su principal fuente de ingresos, indispensable para su subsistencia y la de sus familias.

La finalización del contrato de trabajo sin justa causa por decisión unilateral de la parte patronal es posible porque en nuestro país está vigente un régimen de libre despido. Los empleadores tienen libertad para despedir a sus trabajadores, aunque estos se encuentren cumpliendo eficientemente con sus obligaciones. Esta situación coloca a las personas trabajadoras en una posición de franca y evidente desigualdad frente al empleador.

Como medida indemnizatoria, en tales casos el Código de Trabajo de 1943 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el auxilio de cesantía. Posteriormente, esta figura se consolidó con su inclusión expresa dentro del título de Garantías sociales de la Constitución Política de 1949. Al respecto, dispone el artículo 63 de nuestra Norma Fundamental: *“Los trabajadores* ***despedidos sin justa causa***

tendrán derecho a una indemnización *cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación".*

La naturaleza y el fundamento jurídico de esta medida reparatoria ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la siguiente manera: *"En la legislación laboral costarricense, de corte intervencionista en beneficio del trabajador, existe una resistencia a admitir la terminación de la relación laboral, dada la posición débil que ostenta el trabajador frente al patrono, que para subsistir cuenta únicamente con su fuerza de trabajo.* ***Pretende la normativa, al proscribir el sistema de libre despido, proteger al empleado de las vicisitudes que sufre junto con su familia ante la pérdida de su fuente de ingresos.*** *(…) Como regla general, la terminación sólo resulta admisible, como una consecuencia del incumplimiento contractual de alguno de los sujetos. De ello deriva que en el Código de Trabajo costarricense, la relación termine únicamente por faltas graves del trabajador o por incumplimiento contractual, también grave, por parte del patrono. Cuando se admite como excepción que la "sola voluntad patronal" pueda generar la terminación de la misma, se la califica como un incumplimiento patronal grave del contrato de trabajo, que obliga a la reparación patrimonial respectiva; (…) Si es el patrono el que incurre en una situación de incumplimiento contractual grave, que tiene como consecuencia la terminación de la relación laboral, resulta obligado al pago de una indemnización. En las relaciones laborales a tiempo indefinido, la indemnización a cargo del patrono fue definida como "auxilio de cesantía",* ***y su objeto es reparar parcialmente el daño patrimonial causado por la pérdida del empleo, mediante una estimación global****".* (Voto N.º 2000-8232. Énfasis agregado).

El auxilio de cesantía también encuentra fundamento directo en otras normas constitucionales de gran trascendencia, como el derecho de toda persona a obtener reparación e indemnización por cualquier daño sufrido, según lo estipulado en el numeral 41 de la Carta Magna.

A pesar de lo anterior, la legislación nacional estableció un límite al ejercicio de este derecho que restringe y afecta severamente la posibilidad de que las personas trabajadoras que sufren un despido con responsabilidad patronal obtengan una indemnización justa. Se trata del tope de ocho años impuesto en el inciso 4) del artículo 29 del Código de Trabajo, el cual se pretende eliminar por medio de la presente iniciativa.

De acuerdo con nuestra legislación laboral el monto de la indemnización por auxilio de cesantía se fija en proporción a la antigüedad de la persona trabajadora, de manera que a más años laborados para el mismo patrono, mayor será el monto de la indemnización a pagar en caso de despido sin justa causa.

Esta relación directamente proporcional entre antigüedad de la relación laboral y monto del auxilio de cesantía se justifica en una serie de principios del derecho del trabajo, como el principio de continuidad de las relaciones laborales. Durante los primeros tres meses de una relación el empleador tiene la facultad de despedir al

trabajador sin estar obligado a pagar indemnización alguna (lo que se conoce comúnmente como “periodo de prueba”) de manera que si dicha facultad no es ejercida se presume que es porque el trabajador se ha adaptado adecuadamente a su nuevo trabajo. Asimismo, es lógico pensar que si la relación laboral se mantiene en el tiempo es porque ha existido un cumplimiento satisfactorio de sus obligaciones por ambas partes. Por esto mismo, nuestro ordenamiento jurídico le otorga reconocimiento jurídico a la antigüedad de la relación laboral. Más años al servicio de un mismo patrono son sinónimo de mayor compromiso y lealtad por parte de la persona trabajadora. Igualmente, mientras más dura una relación laboral, su terminación inesperada sin justa causa tiene implicaciones más gravosas para el trabajador despedido. Es un hecho público y notorio que después de los cuarenta años es mucho más difícil obtener un nuevo empleo. Una persona que es despedida después de haber trabajado treinta años de su vida para un mismo empleador va a enfrentar muchas más dificultades para conseguir un trabajo nuevo que las que enfrentará un trabajador joven.

Por esta razón el tope de ocho años establecido en el artículo 29, inciso 4), del Código de Trabajo es absolutamente injusto e irrazonable. Es totalmente injusto que a una persona que laboró cuarenta años para un mismo patrono se le pague proporcionalmente la misma indemnización que la que se le pagará a otro trabajador que solo laboró ocho años para ese empleador. Si el primero tiene cinco veces más antigüedad, nada justifica que esta no le sea reconocida.

La irrazonabilidad de una medida, de acuerdo con nuestra jurisprudencia constitucional, *“radica en la inadecuación del medio escogido por la ley para lograr un fin determinado”* (Votos N.º 1739-92, N.º 4378-97). En el caso del auxilio de cesantía la finalidad perseguida por nuestro ordenamiento jurídico es la indemnización del daño causado por la terminación injustificada de la relación laboral. Esa indemnización debe ser proporcional al daño causado. Nuestro sistema jurídico también busca fomentar la duración de las relaciones laborales, de ahí que se reconozca valor jurídico a la antigüedad de una relación laboral. A mayor antigüedad, más mérito, más compromiso, más lealtad con un empleador. Al mismo tiempo, mientras más larga es una relación laboral, mayor es el daño ocasionado por un despido injustificado. Pero el tope de ocho años contenido en el Código de Trabajo contradice estos principios. Resulta totalmente incompatible con su plena realización. Impide una indemnización proporcional al daño causado y le resta valor a la duración de la relación laboral, en perjuicio de la persona trabajadora. A una persona que ha trabajado cuarenta años para un mismo patrono se le reconoce lo mismo que a otra que ha laborado menos tiempo.

Por los mismos motivos la norma que se pretende modificar resulta discriminatoria para las y los trabajadores de mayor antigüedad. El principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución Política implica que se debe dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma condición. Pero también implica que se debe diferenciar cuando existen criterios objetivos de diferenciación. Desde esta perspectiva, resulta inaceptable que la ley permita y promueva que se

pague una indemnización igual a quienes tienen ocho años de antigüedad y a quienes han laborado muchos años más para el mismo empleador.

De hecho, la existencia de este tope en materia laboral provoca que las y los trabajadores despedidos tengan un régimen indemnizatorio mucho menos favorable que el que existe en otras áreas de nuestro sistema jurídico. En materia civil o comercial, por ejemplo, no existe una restricción de esta naturaleza sobre el derecho a una indemnización justa y difícilmente sería aceptada su imposición por las partes involucradas. Por el contrario, la regla imperante es que si se rompe un contrato civil o comercial, la indemnización debe ser proporcional al daño causado, como lógicamente se desprende del principio contenido en el artículo 41 de la Carta Magna. De manera que a mayor daño, mayor indemnización. Si un contrato comercial es incumplido cuando faltan veinte años para su vencimiento se fijará una indemnización por los daños ocasionados y las ganancias dejadas de percibir durante todo ese plazo. Para la parte afectada sería inaceptable que se limitara su derecho a una indemnización justa, únicamente a los primeros años de dicho plazo.

Lo anterior es justamente lo que ocurre en el ámbito de los contratos de trabajo, como consecuencia directa del tope cuestionado. Una situación que también es abiertamente contraria a los principios de nuestro Estado social de derecho como la solidaridad, la justicia social y la irrenunciabilidad de derechos (artículos 50 y 74 de la Constitución Política). No puede haber justicia social si a las personas trabajadoras se les escamotea su derecho a una indemnización proporcional al daño sufrido. Derecho que no se les niega a sus empleadores en el ámbito de las relaciones civiles o mercantiles.

Lo más grave es que esta injusta situación se produce precisamente en una materia que, en teoría, busca proteger a la parte más débil de la relación laboral, pero que la legislación actual en la materia ha generado perjuicios directos a las personas trabajadoras. Por tal motivo, el tope impuesto al auxilio de cesantía también resulta incompatible con el principio protector o principio *pro operario* que inspira nuestro ordenamiento jurídico laboral.

Según este principio *“mientras que en el Derecho común una preocupación constante parece ser la paridad jurídica entre contratantes, en el Derecho Laboral la preocupación central parece ser la de proteger a una de las partes, para lograr a través de esa protección que se alcance una igualdad sustantiva y real entre las partes”* (Plá Rodríguez A. *“Los principios del Derecho del Trabajo”*, Buenos Aires, Di Palma, 1998, p. 61). Sin embargo, la norma en cuestión no cumple con estos postulados. Más bien les impone a las y los trabajadores despedidos sin justa causa un régimen indemnizatorio menos beneficioso y más restrictivo de sus derechos que el existente para otro tipo de relaciones contractuales.

Asimismo, la presente propuesta establece el rompimiento del tope de cesantía solo en el caso del despido con responsabilidad patronal, lo que no sucede como regla general para el caso del empleo público.

De conformidad con el artículo 191 y 192 de la Constitución Política, se crea el Estatuto del Servicio Civil y con ello el régimen de empleo público. La finalidad de la incorporación de estas normas consistía en solucionar el problema de los nombramientos políticos que se realizaban con cada cambio de gobierno, es decir, los funcionarios públicos cambiaban con cada proceso electoral y por ende respondían a intereses políticos, en lugar de responder a intereses nacionales. La implementación del principio de idoneidad para la contratación de las personas trabajadoras de las administraciones públicas buscaba cerrar la posibilidad del nepotismo y los nombramientos por amiguismos, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado costarricense.

Para evitar estos abusos, el constituyente diseñó un modelo de empleo público que le otorgó estabilidad a las personas funcionarias. Este modelo limita el despido sin justa causa en razón de lo establecido en el artículo 192 de la Carta Magna, cuando ordena que los servidores y servidoras públicas "[…] *sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo* […]". Es por esto que en caso de aprobarse esta iniciativa no existiría afectación a las finanzas públicas, debido a que en nuestro ordenamiento jurídico la gran mayoría de los despidos sin justa causa se presentan en los casos de las personas trabajadoras del sector privado.

Por las razones expuestas, estimamos que debe eliminarse el tope al auxilio de cesantía impuesto en el artículo 29, inciso 4), del Código de Trabajo y así lo proponemos a la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

ELIMINACIÓN DEL TOPE DE LA CESANTÍA PARA EL DESPIDO SIN JUSTA CAUSA. REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 29 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º 2, DE 27 DE AGOSTO DE 1943, Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmase el inciso 4) del artículo 29 del Código de Trabajo, Ley N.º 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas, cuyo texto dirá:

Artículo 29-

[…]

4) En ningún caso podrá indemnizar dicho auxilio de cesantía más que los últimos ocho años de relación laboral, a excepción del despido sin justa causa y la terminación de la relación laboral por las causales establecidas en el artículo 83 de la presente ley, en cuyo caso, la indemnización por auxilio de la cesantía se pagará en relación con la antigüedad de la persona trabajadora, sin tope de años.

[…]

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

8 de junio de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.