

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: ANUALIDADES

RESUMEN: A lo largo del presente informe investigativo, se examina el tema de las anualidades de los servidores públicos. Primeramente se incluye una breve definición conceptual acerca de las anualidades como incentivos salariales, para posteriormente incorporar la Ley de Salarios de la Administración Pública, que es la que regula directamente este tema. Por último, se incorporan numerosos extractos jurisprudenciales donde se analiza la naturaleza de las anualidades, su aplicación, cálculo y reconocimiento, entre otros aspectos.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Concepto de las Anualidades.....	2
2. Normativa.....	2
a. Ley de Salarios de la Administración Pública.....	2
3. Jurisprudencia.....	6
a. Reclamo por el Cálculo de Anualidades.....	6
b. Sobre el Reconocimiento de las Anualidades.....	8
c. Pago de Anualidades a Trabajador Municipal.....	9
d. Análisis sobre los Casos en los que Procede la Aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, para el Reconocimiento de Anualidades.....	10
e. Especialidad del Régimen Salarial de los Servidores Públicos.....	13
f. Forma de Calcular la Anualidad.....	20
g. Reconocimiento de Anualidades.....	26

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Concepto de las Anualidades

[MATAMOROS CARVAJAL, Guillermo]¹

"El pago de las anualidades se hace con base en años completos servidos y es lo que otras legislaciones llaman antigüedad. En doctrina se establece que el objetivo que persigue esta compensación "se encuentra probablemente en el beneficio que la Administración Pública otorga a los funcionarios que dependen de ella, para recompensarles la permanencia y la constancia en el trabajo; se establece así un incremento en la retribución por ciertos lapsos transcurridos, bien en la misma categoría, bien el mismo cuerpo, bien al servicio del Estado, acumulando las tareas desempeñadas en otras dependencias públicas".

En ese mismo sentido, la Procuraduría ha dicho que "para los efectos de los aumentos anuales debe reconocerse el tiempo servido al Sector Público, aún cuando haya habido interrupción en el servicio. Ello es así porque lo que se pretende retribuir con el aumento anual es la dedicación del servidor público al servicio de la Administración, y la experiencia obtenida en la misma: independientemente del carácter continuo o interrumpido de la relación de servicio".

2. Normativa

a. Ley de Salarios de la Administración Pública²

Artículo 4.-(*)

Créase la siguiente escala de sueldos con setenta y tres categorías y con las siguientes asignaciones:

1	-----	¢5,000	-----	¢251
2	-----	¢5,100	-----	¢252
3	-----	¢5,200	-----	¢253
4	-----	¢5,300	-----	¢254
5	-----	¢5,400	-----	¢255
6	-----	¢5,500	-----	¢256

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

7	-----	¢5,600	-----	¢257
8	-----	¢5,700	-----	¢258
9	-----	¢5,800	-----	¢259
10	-----	¢5,900	-----	¢260
11	-----	¢6,000	-----	¢261
12	-----	¢6,100	-----	¢264
13	-----	¢6,200	-----	¢267
14	-----	¢6,300	-----	¢270
15	-----	¢6,400	-----	¢273
16	-----	¢6,500	-----	¢276
17	-----	¢6,600	-----	¢279
18	-----	¢6,700	-----	¢282
19	-----	¢6,800	-----	¢285
20	-----	¢6,900	-----	¢288
21	-----	¢7,000	-----	¢291
22	-----	¢7,100	-----	¢294
23	-----	¢7,200	-----	¢297
24	-----	¢7,300	-----	¢300
25	-----	¢7,400	-----	¢303
26	-----	¢7,500	-----	¢306
27	-----	¢7,600	-----	¢309
28	-----	¢7,700	-----	¢312
29	-----	¢7,800	-----	¢315
30	-----	¢7,900	-----	¢318
31	-----	¢8,000	-----	¢321
32	-----	¢8,100	-----	¢324
33	-----	¢8,300	-----	¢327
34	-----	¢8,500	-----	¢330
35	-----	¢8,700	-----	¢333
36	-----	¢8,900	-----	¢336
37	-----	¢9,100	-----	¢339
38	-----	¢9,300	-----	¢342
39	-----	¢9,500	-----	¢345

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

40	-----	¢9,700	-----	¢348
41	-----	¢9,900	-----	¢351
42	-----	¢10,100	-----	¢354
43	-----	¢10,300	-----	¢357
44	-----	¢10,500	-----	¢360
45	-----	¢10,700	-----	¢363
46	-----	¢10,900	-----	¢366
47	-----	¢11,100	-----	¢369
48	-----	¢11,300	-----	¢372
49	-----	¢11,500	-----	¢375
50	-----	¢11,700	-----	¢378
51	-----	¢11,900	-----	¢381
52	-----	¢12,100	-----	¢384
53	-----	¢12,300	-----	¢387
54	-----	¢12,500	-----	¢390
55	-----	¢12,900	-----	¢394
56	-----	¢13,300	-----	¢398
57	-----	¢13,700	-----	¢402
58	-----	¢14,100	-----	¢406
59	-----	¢14,500	-----	¢410
60	-----	¢14,900	-----	¢414
61	-----	¢15,300	-----	¢418
62	-----	¢15,700	-----	¢422
63	-----	¢16,100	-----	¢426
64	-----	¢16,500	-----	¢430
65	-----	¢16,900	-----	¢434
66	-----	¢17,300	-----	¢438
67	-----	¢17,700	-----	¢442
68	-----	¢18,100	-----	¢446
69	-----	¢18,500	-----	¢450
70	-----	¢18,900	-----	¢454
71	-----	¢19,300	-----	¢458
72	-----	¢19,700	-----	¢462

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

73 ----- ¢20,100 ----- ¢466

La anterior escala regirá para todo el Sector Público y cuando las circunstancias lo demanden, después de un estudio técnico efectuado por la Dirección General de Servicio Civil, esa institución podrá variarla, mediante resolución. En ningún caso se rebajará la base del salario de los empleados que resulten afectados y se respetarán sus derechos adquiridos. La suma del salario de clase, más los sobresueldos, constituyen el nuevo salario base, el cual servirá para la correspondiente ubicación en la presente escala salarial.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 6835 de 22 de diciembre de 1982.

Nota: Con base en la autorización que se le concede en el párrafo final, la Dirección General de Servicio Civil, mediante Resolución N° DG-055-83, de 24 de agosto de 1983, modifica el encabezado del artículo, en vista de que el tope de 73 categorías fue totalmente superado, para que se lea así:

ARTICULO 4.-

Créase la siguiente escala de sueldos.

La misma tendrá las categorías y asignaciones salariales que a continuación se indican:

Categoría Salario Aumento Anual

De igual manera modifica la Escala Salarial anterior la cual, posteriormente, ha sido objeto de periódicas reformas por parte de la misma Dirección General.

No obstante, se respeta la redacción original que le dio la Ley N° 6835, de 22 de diciembre de 1982, previa la presente advertencia.

Nota: La versión de la última reforma a este artículo fue mediante el artículo 1° de la ley 6835. No obstante debe advertirse que la escala a sido modificada en diversas oportunidades por la Dirección General de Servicio Civil, al tenor de lo dispuesto en el párrafo final de ese artículo que la autoriza para esos efectos. La última revaloración de la escala salarial rige a partir del 1° de julio de 2001 y es la que se encuentra aplicada en al texto de la presente ley.

Artículo 5.-

De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, hasta un total de treinta, de acuerdo con los montos señalados en el artículo 4° anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los treinta pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.

Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional,

dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 6408 de 14 de marzo de 1980.

3. Jurisprudencia

a. Reclamo por el Cálculo de Anualidades

[SALA CONSTITUCIONAL]³

"Del informe rendido por la autoridad recurrida, así como de la relación de hechos probados, se desprende que la decisión que cuestiona el agraviado se tomó con fundamento en una recomendación realizada por la Contraloría General de la República en el informe N°FOE-GU-25/2002 de 19 de diciembre de 2001, en el que determinó que no encontraba respaldo legal para que el CICAD fijara en forma interna y unilateral un monto de 3.5% del salario base por concepto de cada anualidad, y no como establece la Ley N°2166 (Salarios de la Administración Pública). Por ese motivo, recomendó a la Junta Administrativa que coordinara con la Asesoría Legal interna, de manera que los pagos por concepto de anualidad se realizaran con estricto apego a los términos legales que rigen la materia y que se iniciaran los procedimientos necesarios para lograr el ordenamiento de esa materia de conformidad con la normativa vigente. Al respecto, considera esta Sala que dicha actuación no resulta contraria a los derechos fundamentales del amparado, toda vez que el nuevo porcentaje que la autoridad recurrida ha fijado para el cálculo de las anualidades del ofendido rige a futuro, a partir de que se tomó el respectivo acuerdo por parte de la Junta Directiva del CICAD, lo que es reconocido por el propio recurrente y además consta en el expediente, de modo que no ha operado aplicación retroactiva del nuevo sistema. En consecuencia, ningún menoscabo al patrimonio del tutelado se ha producido capaz de vulnerar sus derechos fundamentales, motivo por el cual este recurso debe ser desestimado. La Sala ya se ha pronunciado en casos similares, acerca del punto que trae a discusión el recurrente, como se aprecia en el siguiente extracto de la sentencia N°2001-04174 de las 15:50 hrs. de 22 de mayo de 2001:

"...la discusión de fondo es si procede seguir aplicándole a los amparados nuevas anualidades con sustento en la normativa del Instituto Costarricense de Turismo o, por el contrario, si procede aplicarles los incentivos previstos en general por la Ley de Salarios Públicos, conflicto que escapa del ámbito de competencia de esta Sala, ya que el recurso de amparo ha sido instituido para

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tutelar los derechos y libertades fundamentales de las personas, respecto a infracciones o amenazas inminentes a los mismo, y no para controlar en abstracto la correcta aplicación del derecho, por lo que no le corresponde a esta Sala determinar si los amparados cumplen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para concederles lo rubros que pretenden o si existe un derecho adquirido a que se les siga aplicando tales extremos, a diferencia de lo que estima la Administración, lo que hace referencia a aspectos propios de legalidad que exceden la naturaleza y fines de esta Jurisdicción. En consecuencia, dicho conflicto deberá dilucidarse en la propia vía administrativa, mediante los recursos previstos al efecto, o bien, en la vía jurisdiccional correspondiente por agotamiento de la fase anterior. Por lo antes indicado, el recurso es inadmisibles y así debe declararse."

En sentido similar, la sentencia N°0966-95 de las 11:03 hrs. de 17 de enero de 1995, en la que se dijo, en lo conducente que:

"Si el recurrente estima que el método empleado, con anterioridad al vigente, para el cálculo del pago de "anualidades" a los servidores públicos, en los términos que establecen las disposiciones legales y reglamentarias que lo autorizaban, habida cuenta de las circunstancias en que les fue otorgado y de las condiciones de las que participan, constituye un derecho adquirido a su favor y en consecuencia no puede serle modificado, tal reconocimiento no es propio de esta vía, sino que corresponde plantearse y resolverse en la laboral correspondiente. Por lo expuesto el recurso, en cuanto a ello, resulta inadmisibles y así debe declararse. **IIo.-** Por otra parte, como en virtud de la modificación acordada en la resolución que se cuestiona, no se ha solicitado al promovente ni a ningún otro servidor, según se desprende del propio libelo de interposición, reintegro alguno de los dineros percibidos por concepto del extremos de "anualidades" y su observancia lo ha sido hacia el futuro, no ha operado aplicación retroactiva alguna del nuevo sistema y el recurso, en cuanto a ello, también resulta improcedente."

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, no encuentra esta Sala que en el caso concreto se haya producido violación alguna a los derechos del amparado, por lo que el recurso debe desestimarse, sin perjuicio de lo que se resuelva en vía administrativa o en su defecto, en la vía ordinaria correspondiente."

b. Sobre el Reconocimiento de las Anualidades

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

“El recurrente acusa que la Municipalidad recurrida no resolvió oportunamente las solicitudes de que se le cancelara el rubro correspondiente a anualidades. Asimismo, que el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal en el artículo 5, inciso 2° de la sesión ordinaria N°61 del 24 de diciembre del 2002, lesiona los derechos fundamentales consagrados en los artículos 62, 63 y 74 de la Constitución Política, por lo que solicita se ordene a la Municipalidad de San Ramón cancelarle sus derechos laborales, cesantía, reconocimiento de vacaciones proporcionales no disfrutadas y preaviso, incluyendo el pago por concepto de intereses legales, cálculos para los cuales se deben tomar en cuenta las anualidades adeudadas por la Municipalidad de San Ramón, desde que empezó a laborar como funcionario público.

Sobre la infracción al derecho de petición y pronta resolución . De los hechos probados de esta sentencia se tiene por acreditado que sí se ha producido una infracción al derecho a obtener pronta resolución del recurrente pues desde el mes de agosto de 1999 solicitó el reconocimiento del pago de las anualidades, entre otros extremos, a las que a su juicio tiene derecho, gestión que fue reiterada en octubre del 2001 y por última vez el 5 de setiembre del 2002. Sin embargo no fue sino hasta el 9 de setiembre de ese año que se le indicó que previo a resolver su solicitud se haría una consulta a la Contraloría General de la República, es decir a la fecha en que se dio al amparado alguna respuesta con respecto al estado de su gestión habían transcurrido más de tres años desde que la planteó. Los recurridos informan que el motivo por el cual no se ha resuelto la gestión es que la Contraloría General de la República no ha dado respuesta a la gestión. En todo caso, la Sala aprecia a folio 80, un oficio aportado por la Municipalidad recurrida, en el que el 28 de agosto del 2002 la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría, Área de Servicios Municipales indica al Alcalde Municipal que la solicitud de criterio sobre la procedencia del pago de anualidades en forma retroactiva a una funcionaria de la Municipalidad, a fin de proceder con otros funcionarios que realizaron la misma solicitud, es improcedente pues los casos concretos de índole laboral deben ser necesariamente atendidos por la Administración Municipal. En consecuencia, lo procedente es estimar el recurso en cuanto a este extremo y ordenar al Concejo Municipal recurrido resolver al amparado las gestiones realizadas el 20 de agosto de 1999, 2 de octubre del 2001, 5 de setiembre del 2002 como corresponda, dentro de los ocho días siguientes a la comunicación de esta resolución.

En cuanto a la supuesta infracción a los artículos 62, 63 y 74 de la Constitución Política, la Sala estima que no es en la vía de amparo en la que debe dirimirse si el amparado tiene o no derecho a que se le paguen los extremos laborales que a su juicio tiene derecho, incluido el reconocimiento de las anualidades que alega la Municipalidad de San Ramón no le ha reconocido desde 1992, sino que esos extremos deben ser dirimidos en la vía laboral. En consecuencia, lo que procede es desestimar el recurso de amparo planteado, como en efecto se hace."

c. Pago de Anualidades a Trabajador Municipal

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

"II.- En forma reiterada, esta Sala ha declarado en sus resoluciones que, si bien es cierto la citada Ley N° 6835 [de 22 de diciembre de 1982], constituye una reforma a la Ley General de Salarios, reguladora de las retribuciones previstas por el Estatuto de Servicio Civil, el texto de esa legislación permite calificarla como una norma autónoma y no como un agregado a la general, restringida al ámbito que ella cubre. Nótese que, expresamente, su artículo 1, que modifica el 4 de la Ley N° 2166 de 9 de octubre de 1957 (Ley de Salarios de la Administración Pública), en su párrafo segundo, dice: "La anterior escala regirá para todo el Sector Público y cuando las circunstancias lo demanden, después de un estudio técnico efectuado por la Dirección General del Servicio Civil, esa institución podrá variarla, mediante resolución. En ningún caso se rebajará la base del salario de los empleados que resulten afectados y se respetarán sus derechos adquiridos. La suma del salario de clase, más los sobresueldos constituyen el nuevo salario base, el cual servirá para la correspondiente ubicación en la presente escala salarial". El numeral 2 ídem reitera el mismo concepto señalando: "Se agrega un inciso d) al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, número 2166 del 9 de octubre de 1957, que dirá: "d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5 anterior, el tiempo de servicio prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial" [...]. De acuerdo con la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, número 6821, del 19 de octubre de 1982, artículo 2, inciso c) los organismos e instituciones descentralizadas, como lo son los municipios, forman parte del Sector Público no financiero. Por esa razón, la Ley N° 6835 también es aplicable a esos otros entes públicos. La autonomía de las corporaciones municipales,

contempladas en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, no puede verse enervada por la aplicación de la Ley 6835, ya que la misma está referida como entes territoriales que son, a la administración de los servicios e intereses locales para la promoción del desarrollo integral de los respectivos cantones, campo dentro del cual no se prevén las políticas laborales que, mediante determinada legislación, impone soberanamente el Estado. Tampoco con ello se obstaculizan, en modo alguno, las tareas que, sobre la elaboración del manual descriptivo de empleos, le otorga el artículo 142 del Código Municipal al Ejecutivo Municipal. Ha sido demostrado, en este proceso, que el señor actor [...] laboró también en el Instituto Nacional de Seguros y, en vista de que la Ley 6835 no impone ninguna otra condición para el reconocimiento de las anualidades estas deben otorgarsele como lo reclamó en la acción."

d. Análisis sobre los Casos en los que Procede la Aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, para el Reconocimiento de Anualidades

[SALA SEGUNDA]⁶

"III.- Los agravios del recurrente no son de recibo. La Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166, del 9 de octubre de 1957 se dictó con el objetivo de uniformar la materia salarial en el Sector Público. En su artículo 4° se estableció una escala de sueldos a la cual deben ajustarse las distintas categorías y es de aplicación para todo el Sector Público. La Caja Costarricense de Seguro Social, se encuentra dentro de esta categoría según se desprende del inciso d) del artículo 1° de la Ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, publicada en La Gaceta N° 198, del 16 de octubre de 2001 (Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), vigente a partir de su publicación. En el artículo 5° de la Ley de Salarios se estableció el derecho de los servidores públicos, de disfrutar de un aumento anual, hasta un total de treinta, de conformidad con la escala de sueldos fijada en el numeral anterior. El artículo 12, inciso d) de esa Ley, garantiza el derecho de anualidades a todos los servidores públicos (interinos o en propiedad) y son, justamente, esos aumentos los que el accionante reclama que a él no le fueron concedidos, por la entidad demandada. IV. - El representante de la Caja plantea que el demandante, al momento de la contratación, no quedó cubierto por el artículo 1° de las "Normas que regulan las Relaciones entre la Caja Costarricense de Seguro Social y sus Trabajadores" , por lo que solicita que se establezca que la relación entre el actor y la demandada no fue de empleo público y, por consiguiente, el petente carece de derecho a las anualidades reclamadas y sus accesorios de vacaciones, aguinaldo e intereses.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Ese numeral establecía: "... Esta normativa no es aplicable a aquellos trabajadores contratados para actividades específicas y ocasionales, que no sean del giro normal de la institución (peones agrícolas, obreros de construcción, etc.), quienes, dada la naturaleza excepcional de sus servicios y las necesidades para las cuales son contratados, están fuera de los beneficios especiales, de los procedimientos de selección, de nombramiento, de sanción, etc., y consecuentemente quedan sujetos al derecho laboral común (artículos 111 y 112 de la Ley General de Administración Pública)". Esta disposición se reiteró, en iguales términos, en la "Normativa de Relaciones Laborales" , publicada en La Gaceta N° 137, del 16 de julio de 1998, cuyo texto vino a sustituir la normativa anterior. Esas normas, lo que previeron fue la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social, de actuar conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho Privado. Consecuentemente, si el vínculo fue de naturaleza privada, y no de empleo público, no existe razón jurídica para conceder el derecho a anualidades; pues, en efecto, este derecho, contemplado en la citada Ley, está previsto, exclusivamente, para los servidores públicos, considerados efectivamente como tales. V.- En el caso bajo análisis, está claro que el actor comenzó a laborar para la Caja Costarricense de Seguro Social, el día 25 de enero de 1989, desempeñándose como Operario de Mantenimiento 3, acreditado al departamento de obras civiles, con un salario promedio mensual de ₡ 60.000; que actualmente es de ₡ 81.150 (véase folio 17). Durante el año (entendido como cincuenta semanas laboradas), se le concedían dos semanas de vacaciones, según las regulaciones concretas del Código de Trabajo. Analizadas esas pruebas, la Sala estima que si bien, dadas las actividades desempeñadas por el demandante, podría incluirse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 111, inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública, lo cierto es que del documento visible a folio 17, en relación con la demanda y contestación, se colige que se trata de un trabajador permanente, incorporado a la institución como operario de mantenimiento, por lo que no se dan los supuestos de exclusión previstos en el artículo 1° de las normas que rigen en la Caja Costarricense de Seguro Social. Por otra parte, debe indicarse que esta Sala, en un asunto igual al de autos, en el voto N° 716, de las 9:30 horas del 30 de noviembre de 2001, dispuso: "De acuerdo con la documental remitida por la Coordinadora de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, (folio 24) el actor ocupa, actualmente, el puesto de " Operario de Mantenimiento 1" ; devengando un salario por períodos de 28 días de 73.050 colones, sin incluir aumentos anuales, debido a que en el sistema de "Contrato por Obra Determinada" no se contempla ese rubro. Como se advierte de esa sola manifestación, la función desempeñada, por el actor, está ubicada dentro de la escala

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

organizativa de la entidad demandada, al punto que existe un puesto con una nomenclatura determinada, dentro de un régimen de jerarquías establecido por la propia institución. La argumentación de que, su contratación, se hizo bajo la modalidad de un contrato por obra determinada, no está respaldada probatoriamente. Por el contrario, el hecho de que, el trabajador, sin solución de continuidad, se encuentre ocupando ese puesto, desde el 26 de agosto de 1996, permite concluir que estamos en presencia de un contrato por tiempo indefinido, a tenor de lo dispuesto por los numerales 26 y 27 del Código de Trabajo -de indiscutible aplicación supletoria, a las relaciones de servicio- de acuerdo con los cuales la contratación de personas asalariadas, por tiempo determinado, sea en el sector público o en el privado, es excepcional; depende de la naturaleza y de las necesidades del servicio o de la función a realizar y, en principio, no puede ser mayor de un año. Si llegado el acaecimiento del plazo, se mantienen las causas que dieron origen al vínculo y la materia del contrato, éste se refuta como indefinido, no en el sentido de adquirir la titularidad del puesto, sino a los efectos de poder reclamar -dado el caso- el derecho al reconocimiento de las respectivas prestaciones laborales. La mención que realiza, el representante de la accionada, de que al actor no se le deben aplicar las normas que regulan las relaciones entre la Caja y sus trabajadores, porque no es funcionario suyo, por tratarse de un operario, tampoco es atendible, porque de acuerdo con esas mismas disposiciones, quienes resultan excluidos de tales disposiciones son aquellos trabajadores contratados para actividades específicas ocasionales; lo que, evidentemente, no es la situación del actor, porque en modo alguno, de los autos puede desprenderse cuáles son las obras determinadas que le fueron contratadas; y, por el contrario, la permanencia en ese puesto torna evidente que se trata de una labor permanente, necesaria o de apoyo, para la prestación del servicio público propio de la Institución. En consecuencia, no es posible concluir, como lo pretende el recurrente, que la relación laboral que vincula al actor con la demandada, pueda considerarse como una típica del Derecho Laboral Privado, porque él -no cabe duda- es un servidor público, debidamente investido como tal, con un puesto determinado, dentro de la escala organizativa de esa institución; y, por ello, le resultan de ineludible aplicación, las disposiciones contenidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública; particularmente en cuanto le otorgan el derecho al reconocimiento de la antigüedad servida en esa Institución." (El destacado es nuestro). VI.- Al tenor de lo expuesto, se debe declarar sin lugar el recurso interpuesto y, en consecuencia, se impone la confirmatoria de la sentencia recurrida."

e. Especialidad del Régimen Salarial de los Servidores Públicos

[SALA SEGUNDA]⁷

"III.- El reclamo del actor se centra en que el salario base o sobresueldo que percibe como estibador fijo es inferior al mínimo establecido por ley. Esta Sala, ha externado criterio entre la distinción en lo que respecta al "salario base" y "salario mínimo" y las fijaciones salariales del sector público. En ese sentido es atinente transcribir entre las resoluciones más recientes de esta Sala, el voto N° 202-04 de las 10:20 horas del 24 de marzo del 2004, que señala: "Dado que la pretensión del recurrente es que se pague a su representada el salario mínimo, fijado para el Sector Privado procede analizar la diferencia entre salario base y salario mínimo pues ambos conceptos difieren entre si. Mientras que el concepto de mínimo es el legalmente establecido para una actividad en el Sector Privado, el salario base es el establecido en razón de la categoría salarial prevista en las leyes de salarios, entre otras escalas de sueldos como parámetro base para una contratación en el Sector Público, al cual se le suman otros complementos salariales, (que en el caso del citado sector lo constituyen otros pluses como el pago por anualidades, disponibilidad, carrera profesional, etc.) para configurar la obligación del empleador público con respecto a sus servidores. Sobre este tema la doctrina española ha dicho que el "Salario base es la parte de retribución del trabajador fijada para cada categoría profesional, por unidad de tiempo, por unidad de obra o en función de los ingresos o recaudaciones que se obtengan por la empresa, considerándose como tal, cuando aquellos no existan, el mínimo interprofesional ." (Manuel Alonso García , Curso de Derecho del Trabajo, 9 Ed. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1985, p. 505). Con fundamento en la citada legislación, los autores Manuel Palomeque y Manuel Álvarez indican que el salario base se define "...como la retribución fijada por unidad de tiempo o de obra. Vendrá, pues, determinado el salario base por la cantidad fija abonada al trabajador por día, semana o mes correspondiente al grupo o categoría profesional. ..) (Palomeque, M. y Álvarez M. Derecho del Trabajo 7 ed. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. p. 865). En lo que respecta al salario mínimo, para el Sector Privado lo fija el Consejo Nacional de Salarios mediante el Decreto de Salarios Mínimos, mientras que para el Sector Público existe un régimen salarial diferente el cual es determinado por el artículo 48 del Estatuto del Servicio Civil, que establece la obligatoriedad del pago del salario mínimo asignado al puesto ocupado. Este tema ha sido discutido ampliamente en doctrina, así Palomeque y Álvarez lo definen indicando: " El salario mínimo interprofesional (SMI) es

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

anualmente la remuneración por debajo de la que no puede contratarse el trabajo por cuenta ajena. EL SMI garantiza un ingreso mínimo como "suelo irreductible para retribuir la prestación de servicios en la relación laboral" (...) y es una institución que responde a los valores superiores de justicia e igualdad propugnados por un Estado Social y democrático de Derecho (...)." (Palomeque y Álvarez, op. cit. p. 858). Sobre este tema, Manuel Alonso García, señala la dificultad que existe para definir lo que es el salario mínimo, el cual puede definirse cuando se identifica con salario legal " ...como la cantidad que, en concepto de retribución de servicio que se presta, ha de satisfacer el empresario, en las condiciones establecidas, por imperativo de la Ley ." (Alonso García M., op. cit. p. 501). Como puede notarse, existe diferencia entre los conceptos de "salario base" y "salario mínimo", pues no es cierto que en el Decreto de Salarios mínimos se indique o señale que el salario mínimo es lo mismo que el salario base. Además, los pluses salariales aplicables al Sector Público constituyen un mecanismo ideado para aumentar el salario a los trabajadores de ese sector, superando así la fijación salarial para casos homólogos en el Sector Privado. El término salario debe entenderse en sentido genérico y amplio por eso, en el Sector Público comprende tanto el salario base como los otros pluses, por lo que, aplicar la interpretación que plantea la gestionante implicaría desconocer la doctrina que informa el concepto de salario. Dado que la petente labora para el Sector Público, bajo una relación de empleo público, con regulación salarial especial, no le es aplicable la normativa fijada para el Sector Privado. La Sala no encuentra que se le esté dando un trato discriminatorio, pues aún si el salario base fuese menor que el salario mínimo establecido para el Sector Privado, lo cierto es que los pluses salariales establecidos para los trabajadores del Sector Público, hacen que el salario base de éstos sea mayor que el recibido por sus homólogos en el Sector Privado. También ocurre que el salario base de éstos sea en muchos casos superior al salario mínimo fijado en puestos similares para el Sector Privado, como ocurre en el caso de autos, donde en el año 1993 el salario base de un orientador asistente categoría MT5, fue superior al establecido para un profesional con grado de licenciatura (documentos a folios 12 a 21, 34 y 35). Consta en autos que la actora percibe un salario promedio mensual que supera ampliamente el mínimo establecido para licenciados en el Sector Privado, aunque la base de contratación fue en algunos períodos inferior al mínimo fijado en ese sector (folios 14 a 22 en relación con demanda y documento en folios 36 y 37), lo que hace improcedente el reclamo, tal y como con acierto lo resolvió el tribunal. En este mismo sentido se pronunció esta Sala en el Voto número 105 de 13 de marzo de 2002, donde al referirse al tema del

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

régimen jurídico especial del Sector Público y la materia de salario, dijo: " De forma general, el artículo 57 de la Constitución Política, establece, el derecho de todo trabajador a un salario mínimo, de fijación periódica a cargo de un organismo técnico, determinado por ley. En el Sector Privado, el Consejo Nacional de Salarios, en uso de las facultades que le confieren ese artículo y el Decreto Ley número 832, de 4 de noviembre de 1949, sus reformas y su Reglamento; regula lo concerniente a salarios mínimos, para los distintos perfiles ocupacionales del Sector Privado, a su vez, el Sector Público, se encuentra sujeto a un régimen distinto; el artículo 48 del Estatuto de Servicio Civil, se ocupa de lo referente al régimen de sueldos; entre sus reglas básicas se encuentra, la de que ningún empleado o funcionario devengará un sueldo inferior al mínimo, que corresponda al desempeño del cargo que ocupe; esta regla desarrolla el contenido del artículo 57 constitucional. En cuanto a los servidores del Poder Ejecutivo, el Estatuto citado dispone, que serán determinados por una Ley de Salarios, que fijará las sumas mínimas, intermedias y máximas, correspondientes a cada categoría de empleos. Señala los criterios a seguir, para hacer las valoraciones salariales, así como, algunas limitaciones a los actos de la Administración, en la materia. La Ley de Salarios de la Administración Pública, fija una escala de sueldos, en su artículo 4; la cual, originalmente, armonizaba con lo antes dicho, pues establecía sueldos mínimos e intermedios y, uno máximo, que funcionaba como una limitante superior. Los aumentos se concedían por méritos, hasta llegar a ese sueldo máximo. Actualmente y desde la Ley 6835, de 22 de diciembre de 1982, se estableció una Escala de Salarios, con bases que funcionan como mínimos, para las distintas categorías. Según se dispuso, la misma rige en principio, para todo el Sector Público. Al mismo tiempo, se facultó a la Dirección General del Servicio Civil para variarla, mediante resolución, con lo que se le dotó cierta flexibilidad. Sin embargo, la escala de sueldos, pese a que la ley estableció, que se debía aplicar a todo el Sector Público, no funciona de esa manera, toda vez que, existen sistemas salariales distintos, en diversas partes de ese Sector, a excepción de los Poderes Ejecutivo -la actora trabaja en uno de sus órganos- y Legislativo, en los cuales, sí se aplica esa Ley de Salarios. En el Poder Judicial y en las instituciones autónomas, existen sistemas salariales diferentes, cada uno con estructuras propias y técnicamente definidas, que comprenden clasificaciones y valoraciones particulares, no necesariamente coincidentes con aquella Ley de Salarios de la Administración, y las modificaciones, a la estructura base, que realiza la Dirección General de Servicio Civil.

IV.- La Ley de Salarios de la Administración Pública, establece una Escala de Salarios, que rige

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para todo ese Sector Público, y que deberá ser modificada, de acuerdo con las circunstancias, según criterios técnicos, por la Dirección General de Servicio Civil. Este es el órgano técnico competente, para fijar los mínimos, aplicables a todo el Sector Público, según lo dispone la Carta Magna. La Escala en mención, es constitucionalmente vinculante para todo ese sector, como un mínimo, de acuerdo con las descripciones de clases con que trabaja la Dirección. Las demás Escalas Salariales del Sector Público, serían válidas, en la medida en que respeten ese mínimo, y su violación podría dar lugar, a un conflicto jurídico directamente tutelable en sede jurisdiccional. En el Sector Privado, a diferencia de lo anterior, es el patrono, limitado por el salario mínimo, quien distribuye el trabajo; actividad que involucra, tanto la asignación de tareas, como la fijación de los salarios a pagar, en cada perfil ocupacional. De lo expuesto se deduce, que los Tribunales de Justicia, no pueden superponerse al mínimo establecido, en la Escala de Salarios, y fijar un salario por encima del mínimo, invocando argumentos de justicia o de equidad, o bien, atendiendo a situaciones sociales de hecho, o a la valoración de las tareas; porque, con ello, estaría invadiendo la competencia de la Dirección General de Servicio Civil, que es la encargada de fijar esos mínimos, aplicables a todo el Sector Público. La jurisdicción laboral puede tutelar al trabajador, para que se le pague el salario mínimo, como derecho subjetivo que es, o bien para que se le remunere el que corresponde a otro perfil ocupacional, cuando el patrono le pague un sueldo menor, ubicándolo en un perfil distinto y de menor categoría; pues, en tal caso, existe también un derecho subjetivo lesionado, que tiene como fuente el Decreto de Salarios Mínimos. También podría existir un conflicto jurídico, que amerite tutela, cuando el patrono viole el principio de igualdad -lo que se daría si a un trabajador, a un servidor, o a un grupo de ellos les pagan menos que a otros, que están en absoluta igualdad de condiciones-, o cuando se discrimine a ciertos trabajadores (mujeres o extranjeros, por ejemplo) o exista alguna disposición legal, convencional o costumbre, que obligue al patrono a un determinado rubro salarial, por encima del mínimo. En el caso particular, el Estado no ha incurrido en violación alguna al principio de legalidad, toda vez que, la normativa que pretende hacer valer la recurrente -servidora de un Ministerio, el de Educación Pública-, no resulta aplicable al Sector Público, en la forma que fue planteada en el recurso. V.- ACERCA DE LA FIJACIÓN SALARIAL EN EL SECTOR PÚBLICO. Aduce el recurrente, que los órganos encargados de definir los reajustes salariales para los servidores públicos, han violentado el principio de legalidad, al desatender, injustificadamente, los dictados establecidos por el numeral 178 del Código de Trabajo; el cual, les impone la obligación, de definir los salarios base de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

los empleados públicos, en idéntica forma que los salarios mínimos de ley, según se trate de las mismas labores que se realicen. En los considerandos anteriores, ya se hizo mención, de las diferencias existentes, en lo que a materia salarial se refiere, entre el Sector Público y el privado. Ahora bien, es necesario entrar al análisis de los procedimientos específicos que conlleva una fijación salarial en el Sector Público, que debe ajustarse en un todo, al principio de legalidad administrativa y presupuestaria. La Administración tiene el poder-deber, de distribuir las cargas de trabajo, y de hacer las fijaciones salariales, de acuerdo con los Manuales Descriptivos de Puestos y las Escalas Salariales, todo en forma armoniosa; debe, asimismo, reconocerle a los titulares de los respectivos puestos, el sueldo y todos los pluses o componentes salariales, que resulten de la ley, disposiciones administrativas válidamente adoptadas, o bien, cuando se trate de convenciones colectivas o de laudos arbitrales, en cuanto se incorporaron ya como atributos del puesto. Cuando se confeccionan los respectivos manuales, se fija la escala salarial; se hacen calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones; la administración debe actuar de acuerdo con criterios de conveniencia o de oportunidad, en función de la eficiencia del servicio público; atendiendo a las condiciones fiscales, las modalidades de cada clase de trabajo, el costo de la vida, los salarios de los mismos puestos en la empresa privada, y al conjunto de la estructura, que deberá resultar, armónica y consistente. Todo lo anterior, constituye una actividad de tipo técnico. El manual, una vez aprobado, limita a la administración, en tanto que, establece una descripción de las actividades del puesto, que debe ser tomada en cuenta, para determinar la clasificación, dentro de la estructura de la organización, y la correspondiente valoración, según la escala de salarios. Los manuales pueden ser modificados por la jerarquía, tanto en el contenido de la actividad, como en materia de requisitos; y, de la misma forma, puede modificarse la escala de salarios, siempre sin perjuicio de los derechos adquiridos. Las estructuras salariales adquieren carácter normativo, pues forman parte de un presupuesto público, en el cual habrá un código para cada destino. Por ello, las modificaciones a las situaciones particulares -la condición o ² status ² de un determinado empleado- se hacen siempre sujetas a una real disponibilidad presupuestaria y hacia el futuro, a partir de un determinado momento, que ya está reglado, por el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, y las directrices de la Autoridad Presupuestaria. El conjunto de herramientas descrito, además de otras que impone la ley, u otra disposición general aplicable, funcionan como parte del denominado Bloque de Legalidad, para el caso sectorial y, del que la administración específica, no puede nunca apartarse. (Respecto de los temas analizados, ver los

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

siguientes Votos: de la Sala Constitucional, el número 0757-C-91, de las 15:45 horas, del 14 de febrero de 1995; de esta Sala, el número 226, de las 15:30 horas, del 11 de agosto de 1999). Consecuentemente, no es posible acceder a las pretensiones de la actora, toda vez que, ello implicaría, por parte de los tribunales, incurrir en una ilegítima invasión de la competencia exclusiva - constitucional y legal - de los órganos involucrados en la fijación de los salarios." En ese mismo sentido se han pronunciado las sentencia números 479-02, 566-02 y 592-02). Como puede notarse, el régimen salarial general del Sector Público, está regido por normas especiales de acuerdo a las categorías profesionales de la escala de salarios la cual garantiza un equilibrio presupuestario y una retribución a sus destinatarios que en su totalidad supera los salarios que el órgano competente fija semestralmente, para sus homólogos del Sector Privado. De manera que, la pretensión contenida en la demanda, carece de sustento legal y, de acceder a ella se incurriría no solo en una invasión de la competencia de la Dirección General de Servicio Civil, sino que se propiciaría un desequilibrio en la escala salarial, y con ello la violación al principio de legalidad presupuestaria, obligando a pagar sumas contra presupuestos ya ejecutados, todo lo cual implicaría violación del artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública que al respecto señala: "La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento según la escala jerárquica de sus fuentes." Consecuentemente, con fundamento en la normativa aplicable, la administración no puede aplicar el salario mínimo del Sector Privado al caso en análisis, pues de hacerlo estaría violentando el principio de legalidad. Con base en la prueba documental aportada al expediente se tiene por demostrado que la actora labora para el Ministerio de Educación Pública desde el tres de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, ocupando el puesto de Orientadora, inicialmente dentro del grupo profesional MT4, y a partir de enero de mil novecientos noventa y siete, en el grupo profesional MT5, amparada al régimen de Servicio Civil (folios 36 a 38). La actora se siente perjudicada por cuanto su salario base es inferior al que se le paga a un profesional del Sector Privado que ostente el mismo grado académico, licenciatura. Esta situación, según se indicó en las sentencias de primera y segunda instancia, tiene su fundamento en que la regulación de salarios para el Sector Público difiere de la establecida para el Sector Privado, pues los principios que rigen esta relación son de naturaleza pública. Por otra parte, los trabajadores del Sector Público cuentan con una serie de pluses salariales diferentes a los que se aplican en el Sector Privado (entre ellos el pago de

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

anualidades, carrera profesional, dedicación exclusiva, disponibilidad, etc.). Por consiguiente a la actora no le asiste el derecho al pago de diferencias de salario entre el salario mínimo fijado por el Decreto de Salarios Mínimos para el Sector Privado y el salario base que se le ha venido pagando" (En igual sentido se pueden consultar los votos 771-01, 551-01; 776-00 de esta misma Sala). IV. CASO CONCRETO . El actor labora para el sector público. Como acertadamente lo apuntó el ad-quem, el recurrente cae en imprecisión al considerar igual el "salario base" y el "salario mínimo", como quedó establecido en el voto transcrito son dos rubros diferentes. Efectivamente el " salario mínimo" es un estipendio establecido por vía decreto y rige semestralmente. El "salario base" es un componente del salario total que recibe un servidor (a) del sector público, que es fijado por medio de escalas salariales. La política salarial por disposición legal es otorgada exclusivamente al Poder Ejecutivo y no puede delegarse, quedando sujeto en este caso el ente demandado a las directrices de ese poder. En las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. Este tema ha sido ampliamente desarrollado, entre muchos otros, en los votos de la Sala Constitucional N°s. 1.696, de las 15:30 horas del 21 de agosto de 1.992; 4.788, de las 8:48 horas del 30 de setiembre de 1.993; 3.309, de las 15:00 horas del 5 de julio de 1.994; 6.095, de las 9:18 horas del 18 de octubre de 1.994; 3.125, de las 16:24 horas del 14 de junio de 1.995; 3.865, de las 10:57 horas del 14 de julio de 1.995; 3.089 de las 15:00 horas del 12 de mayo de 1.998 y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias N°s. 267, de las 9:40 horas del 5 de junio; 381, de las 10:10 horas del 31 de julio; 386, de las 15:40 horas del 31 de julio; 406, de las 11:00 horas del 16 de agosto; y, 492, de las 10:00 horas del 4 de octubre, todas de este año 2.002).

El principio de legalidad está contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y fue desarrollado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública; por lo tanto, todos los actos y comportamientos de la Administración deben estar previstos y regulados por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. Es una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas, al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa o implícita (artículo 11 a 15 de la Ley General de

la Administración Pública) y, todo lo que así no lo esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo. Así las cosas, las pretensiones del actor son improcedentes, pues acceder a éstas sería transgredir el principio de legalidad. Como se ha explicado, los (as) trabajadores (as) del sector público cuentan con una serie de pluses salariales diferentes a los que se aplican en el Sector Privado (entre ellos el pago de anualidades, carrera profesional, dedicación exclusiva, disponibilidad, etc.) Como se ha dicho el salario base es un elemento del salario total y fijado mediante escalas salariales y el parámetro que debe utilizarse para realizar los estudios comparativos y luego los ajustes salariales sean aumentos, recalificaciones, etc, es el salario total devengado por cada servidor (a) según su clase y no el salario base de cada puesto. La Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957 y reforma por ley N° 6835 el 22 de diciembre de 1982, en el artículo 4° establece la escala de sueldos y expresa "La suma del salario de clase más los sobresueldos, constituyen el nuevo salario base, el cual servirá para la correspondiente revaloración en la presente escala salarial" . Se concluye que el ente demandado no ha violentado derecho alguno del actor, pues su salario se calcula según las directrices emitidas por la autoridad presupuestaria y por ende no es procedente la fijación de salarios para el sector público, de lo que resuelva el Consejo Nacional de Salarios para el sector privado, pues la competencia le corresponde al poder ejecutivo. En cuanto a la carga de la prueba, carece de relevancia, en vista de las consideraciones invocadas. Respecto a las costas, debe tomar nota el recurrente, que el fallo impugnado resolvió sin especial condenatoria en costas, careciendo de interés el agravio invocado. Por lo expuesto, la pretensiones del actor deben denegarse, debiendo confirmarse el fallo recurrido."

f. Forma de Calcular la Anualidad

[SALA SEGUNDA]⁸

"II.- En el presente asunto interesa determinar el alcance del artículo 4 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley No. 6835 de 22 de diciembre de 1982, puesto que con fundamento en ella los juzgadores denegaron las diferencias reclamadas en una interpretación que impugna el actor. El ordinal en comentario dispone en lo que interesa: "... La suma del salario de clase, más los sobresueldos, constituyen el nuevo salario base, el cual servirá para la correspondiente ubicación en la presente escala salarial.". Al respecto, la Sala en el Voto No. 309, de las 10 horas, del 3 de diciembre de 1997 y después de efectuar un análisis de los antecedentes de la Ley No. 6835, del 22 de diciembre de 1982, expediente legislativo número 9509 y la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurisprudencia que antecedió la reforma indicada (fundamentalmente el Voto No. 111, de las 15:20 horas, del 30 de octubre de 1981), concluyó que el término "sobresueldos", empleado en esa norma, se refiere única y exclusivamente a los aumentos efectuados periódicamente por costo de la vida. De tal suerte que el cómputo de las anualidades se debe realizar a partir del salario base y no en relación con el salario total. No debe olvidarse que estamos en materia de empleo público y que en ésta rigen principios de interpretación que pueden ser distintos e incluso contrapuestos a los laborales comunes (véase el Voto de la Sala Constitucional, No. 1696, de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992). III.- En este sentido, es preciso aclarar, siguiendo la jurisprudencia de esta Sala, que el salario base es un elemento del salario total de los trabajadores del sector público y está concebido fundamentalmente en función de las políticas presupuestarias, manejadas a través de escalas salariales, con categorías de puestos establecidos por la Ley de Salarios de la Administración Pública. Para cada categoría de puesto existe un salario -salario de clase-, al cual deben sumarse los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo, por concepto de la elevación en el costo de la vida. Esos aumentos, tienen como objeto restablecer el valor adquisitivo de la remuneración de los trabajadores a fin de mantenerlos, en la medida de las posibilidades macroeconómicas de la Nación, equiparados con la inflación y así, por razones de equidad y justicia distributiva procurar el bienestar y la existencia digna de los trabajadores. En este sentido, el salario busca ser elástico, ajustándose al ritmo del costo de la vida. El salario total, por su parte, es un concepto que comprende no sólo el salario base (salario de clase más aumentos por costo de la vida, según el numeral citado), sino que engloba el total de las remuneraciones que por otros conceptos percibe el trabajador. La voz francesa "plus", siguiendo la jurisprudencia de la antigua Sala de Casación (véase el Voto No. 10, de las 16:00 horas, del 21 de enero de 1975), es una acepción gramatical y semántica que significa "más", y es aceptada como un galicismo jurídico. El Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas define "plus" como "... sobresueldo o bonificación" que se da a las tropas en campaña por servicios especiales. Cualquier pago suplementario; como gratificaciones, dietas, viáticos, primas, premios, etc....". Con fundamento en esa definición, se afirmó que el "plus salarial", se funda en otro "servicio especial" a remunerar, extendiéndose a cualquier pago suplementario, como los indicados. Pérez Botija -continúa ese fallo diciendo-, en su Manual de Derecho de Trabajo los define también como "emolumentos que se agregan a la retribución base para compensar trabajos generales o especiales...". Esa compensación, entonces, no es gratuita ni general; es especial, directa y personal, o sea, se funda en la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

compensación por la relación laboral particular de cada trabajador. Constituyen pluses los aumentos por antigüedad que se le hace al trabajador en reconocimiento de los años de servicio, a su buen desempeño y a la mayor experiencia adquirida en sus labores, como también lo que percibe por zonaje, puesto que con este rubro se compensan los mayores desembolsos que debe hacer el trabajador que tiene que ejecutar sus labores en lugares distintos al centro de trabajo. El "MAS" trabajo se gratifica con un suplemento salarial y afecta, mejorando, el salario total, pero no el salario base. No se debe hablar de un "plus de costo de la vida", ni de "plus de carestía de la vida", porque el costo de la vida y su carestía, no se origina en un sacrificio de rendimiento a compensarse de una labor especial o particular del trabajador, sino que responde a las circunstancias económicas que hacen necesario el ajuste salarial. Por ello, los aumentos de salario por aumento en el costo de la vida, no son "pluses" adicionales o particulares para pagar o compensar rendimientos o sacrificios especiales o complementarios. El aumento por la elevación en el costo de la vida, no es otra cosa que la elevación del salario para satisfacer la necesidad de comentario (Sobre los extremos tratados, pueden consultarse el Voto de la antigua Sala de Casación, No. 127, de las 15:00 horas del 25 de octubre de 1968 y los de la Sala Segunda, No. 111, de las 15:20 horas del 30 de octubre de 1981, No. 13, de las 16:15 horas del 9 de marzo de 1982, No. 176, de las 14:50 horas del 20 de agosto de 1997 y No. 223, de las 14:30 horas del 26 de setiembre de 1997). IV.- Señala el recurrente que el espíritu del legislador fue que las anualidades se calcularan sobre el salario global. Sin embargo, del estudio del expediente legislativo que esta Sala tuvo a la vista y según se señaló en el Voto No. 309, de las 10 horas, del 3 de diciembre de 1997, los sobresueldos a que hace referencia la ley, son los aumentos por costo de la vida. En este sentido, ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, conformada en esa oportunidad por los Diputados G.R., S.V., F.S., S.M., M.A., M.C., H.A. y Z.N., el entonces Director General del Servicio Civil, Licenciado S.B. expuso, respecto de los alcances del proyecto del Ejecutivo y los antecedentes que originaron la reforma a varios artículos de la Ley de Salarios de la Administración Pública: "La otra situación es la siguiente de un momento a otro yo supongo que desde hace un año, año y medio, dos años; enviaron o no enviaron un proyecto de ley para reformar la escala salarial según me cuentan en el Servicio Civil, por lo menos ellos la preparan, pero eso no se aprobó, no se aprobó nunca por la Asamblea, entonces empezaron a jugar con los sobresueldos de manera que cada vez que hacían un aumento anual, iba por la vía del sobresueldo, es decir, no aumentaba lo que nosotros llamamos el salario de clase, el salario de clase es el que tiene en el manual la persona y es el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

salario inicial con el que se entra y cada una de las clases tiene un salario diferente... Como vieron que los doce mil colones que tenía la última escala... ya no daba entonces se empezaron a pagar sobresueldos, pero en el año 81 a finales del 81 alguien protestó de eso, llevó el asunto a los tribunales... hay varios, pero el que yo recuerdo se llama E.C.B. versus el Estado-, y lo ganó y entonces dijo la Corte, incluso la Sala de Casación que no puede haber dos salarios, que no se puede pagar con sobresueldos. Es decir, se tienen que pagar un solo salario y sobre ese salario todos los accesorios que hay. Bueno, ahora ustedes me preguntan qué son accesorios, si hay una gran cantidad de accesorios unos son los pasos que son por antigüedad y eficiencia que se han transformado más o menos a pasos por antigüedad porque a casi a nadie se le califica mal, de cuarenta y seis mil servidores que estamos cubiertos por el régimen del Servicio Civil, tal vez cada año hay dos o tres que tienen una mala calificación entonces se le quita de su salario, así es que se ha vuelto un aumento automático que son estos pasos que ustedes van a ver aquí. El otro asunto es, algo que se llama: la prohibición que es derivada de una ley, de la Ley Orgánica del Poder Judicial más otra ley adicional donde daba o exigía o le prohibía y le prohíbe a los auditores fiscales y algunos funcionarios de Tributación que participen en otro tipo de actividades que no sea su trabajo eso es lo que se llama prohibición, pero además de esos se ha adicionado alguna otra cosa -por ahí oí hablar de una cosa que se llama desorden, nosotros vivimos el desorden, en fiesta con el desorden, bueno entonces se creó otra cosa que se llama dedicación exclusiva. La dedicación exclusiva es voluntaria ya no es obligatoria, de manera que se paga un porcentaje que ahora está más o menos girando en el 40% que puede subirse en cualquier momento a toda persona que firma un contrato y que se compromete a prestar sus servicios exclusivamente a la entidad al Estado, con la exclusión de las actividades: docentes que se pueden hacer en organismos oficiales. De manera que todo eso tiene que estar con base en ese salario además la pensión, porque el caso de E.C.B. fue por pensión; él decía que se le tenía que fijar la pensión sobre el salario de la clase, más los sobresueldos, más los pasos que llamamos nosotros y la prohibición y la Corte dijo que sí, que tenía que ser así... De manera que respetaremos la estructura entonces ya no podemos pagar por sobresueldos, y al no poder pagar por sobresueldo, ya la escala quedó obsoleta..." (Acta No. 198, de la sesión extraordinaria, de las 10:15 horas, del 13 de diciembre de 1982, folios 25 y 26) "... Desde hace algunos años se vienen produciendo aumentos salariales de sumas fijas. Esos aumentos salariales, como no había escala porque en la administración pasada yo no sé qué sucedió, o no se envió una reforma a la escala, o no se tramitó esa reforma, lo cierto fue que esta escala que tiene un tope de

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

12.200 [colones], ya ese tope no daba, entonces al Ejecutivo se le ocurrió, para salir del paso -ya que son suposiciones porque yo no estaba, no era funcionario en ese momento- pagar las diferencias, es decir todo lo que eran aumentos salariales que sobrepasaran la escala, vía sobresueldos. Entonces había dos tipos, el salario de la clase, que este salario que ustedes pueden ver aquí, más un sobresueldo. Pero vino, o se presentaron varios juicios a la Corte, en los Tribunales Judiciales y fallaron a favor de los trabajadores y dijeron que no se puede seguir pagando vía sobresueldo los aumentos salariales porque los aumentos salariales tienen que ser afectados por todos los otros estímulos que tiene el salario, como es la prohibición, como son los pasos, las diferencias escalares, es decir, lo que hay entre un año y otro que recibe de aumento cada persona. Eso no se estaba pagando sobre el sobresueldo, pero la Corte nuevamente puso orden y dijo que esto debía empezar a suceder así" (Acta No. 199, de la sesión ordinaria celebrada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, de las 13:15 horas del 13 de diciembre de 1982, folio 37. Véase en similares términos, el Acta No. 198, de la sesión extraordinaria, de las 10:15 horas, del 13 de diciembre de 1982). Continuó diciendo el Lic. B.: ¿Qué era lo que no se estaba pagando? Una persona tiene derecho a un aumento anual de equis suma, y los sobresueldos usted lo conoce. Bueno, no se le estaba pagando el aumento anual y entonces hay que pagárselo, eso dice el párrafo penúltimo..." (Acta No. 199, de la sesión ordinaria celebrada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, de las 13:15 horas del 13 de diciembre de 1982, folio 39). El Diputado F.S. apuntó: Yo entiendo todo el procedimiento técnico que ustedes usan y han seguido. La Corte se pronunció, los sobresueldos deben considerarse parte del sueldo, deben incorporarse al salario base. (Ibíd, folio 42). El párrafo transcrito del artículo 4 citado, no estaba incluido en la redacción original de proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa. Fue agregado mediante una moción del Diputado G.R. en el siguiente sentido: "LA SUMA DEL SALARIO BASE MAS LOS SOBRESUELDOS SERVIRAN PARA UBICAR AL SERVIDOR PUBLICO EN LA CATEGORIA QUE LE CORRESPONDA DENTRO DE LA ESCALA" (Ibíd, folio 42). La redacción actual de la norma, se originó a raíz de la participación del diputado H.A., quien manifestó: "Ahí se habla del salario base pero estamos hablando del salario de la clase más los sobresueldos, eso sería el salario base, entonces creo que ahí debería hacerse una corrección y decir que la suma del salario de clase más los sobresueldos constituyen el salario base para efectos de ubicación." (Ibíd, folio 43). Por lo que la moción fue aprobada de la siguiente forma: "LA SUMA DEL SALARIO DE CLASE MAS LOS SOBRESUELDOS CONSTITUYEN EL NUEVO SALARIO BASE EL CUAL SERVIRA PARA LA CORRESPONDIENTE UBICACION EN LA PRESENTE ESCALA SALARIAL" (ibíd, folio 43). V.- El precedente

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurisprudencial citado en el expediente legislativo mencionado, es el Voto de esta Sala, No. 111, de las 15:20 horas, del 30 de octubre de 1981. Ese proceso tuvo su origen en el reclamo hecho por el señor E.C.B. contra el Estado, para que el beneficio del treinta por ciento que otorgó a los administradores de justicia la Ley No. 6222 de 2 de mayo de 1978, por concepto de prohibición, se calculara sobre el salario base, sea la cantidad que integraba el salario de presupuesto del actor, más la cantidad que se le reconocía por concepto de costo de la vida, por lo que debía ser computada para los efectos de la pensión del gestionante. La Sala en esa oportunidad, retomando el análisis de los juzgadores de segunda instancia, señaló, en términos generales, que los órganos administrativos del Poder Judicial al momento de establecer una regulación salarial con base en la Ley No. 2422, del 11 de agosto de 1959, en la respectiva escala de categoría y sueldos procedieron a fijar un salario base para cada categoría, pero sin ninguna razón científica, los aumentos decretados por costo de la vida los mantuvieron separados de lo que, también sin ninguna razón valedera llamaron "salario base". Fue así que cuando se aprobó la Ley No. 6222, de 2 de mayo de 1978, que otorgó a los funcionarios judiciales un porcentaje por concepto de prohibición, la Corte ordenó tales aumentos sobre aquella suma que años atrás quedó estática y que caprichosamente fue considerada como "salario base" dentro del Poder Judicial, pero que realmente no respondía al verdadero salario que debería figurar como ingreso básico de todos los servidores judiciales. Por eso consideró que el porcentaje concedido por la ley sobre el salario base como "compensación" por estar inhibidos los funcionarios judiciales para ejercer la profesión, debían calcularse sobre el último sueldo de presupuesto más el reajuste de y por lo que corresponda al costo de la vida. VI.- De todo lo anterior se sigue que desde el punto de vista de la Ley, los beneficios adicionales (pluses) que percibe regularmente el trabajador (en el caso del actor, de las anualidades) no tienen la virtud de aumentar el salario base, ni lo conforman, aunque sí son parte integrante de su salario total. Los aumentos por costo de la vida, que en los años anteriores a la reforma legislativa de comentario se hacían mediante sumas fijas a través de la figura del sobresueldo, se mantuvieron como un concepto separado y diverso del salario de la categoría del trabajador, y ello significó que el cálculo de los derechos de los trabajadores, como en el referido caso del señor C.B. respecto de su pensión, se hiciera prescindiendo de los aumentos por costo de vida. Por esa razón, la Sala consideró que estos aumentos se integran en el salario base que percibe el funcionario; y ese pensamiento lo tomaron los legisladores y lo introdujeron en la reforma legislativa citada, señalando que la suma del salario de clase, más los sobresueldos, constituyen el

nuevo salario base. VII.- Por otra parte, el precedente jurisprudencial indicado por el recurrente, Voto No. 13, de las 16:15 horas del 9 de marzo de 1982, en nada apoya su argumento y no hace más que reforzar la forma en que se falla el presente asunto, puesto que en los considerandos de esa resolución se acepta expresamente la tesis sostenida por la Sala en el Voto No. 111 citado. Así también, los roces de carácter constitucional que según el actor se presentan al calcularse las anualidades respecto del salario base y los embargos, las pensiones alimenticias y otras cargas respecto del salario total, no son de recibo. Cada uno de esos supuestos está contemplado por diferentes normas que obedecen a criterios muy distintos uno del otro."

g. Reconocimiento de Anualidades

[TRIBUNAL DE TRABAJO]⁹

"III. [...] Sobre este particular, existe una sentencia de la Sala Segunda de Casación, que se ha referido al punto en cuestión. Se trata de la sentencia N° 11, de 9:30 hrs, de 21 de enero de 2004, que en lo que interesa dijo: " La Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166, de 9 de octubre de 1957, se dictó con el objetivo de uniformar la materia salarial en el Sector Público. En su artículo 4° se estableció una escala de sueldos a la cual deben ajustarse las distintas categorías y es de aplicación para todo el Sector Público. La Caja Costarricense de Seguro Social, se encuentra dentro de esta categoría según se desprende del inciso d) del artículo 1° de la Ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, publicada en La Gaceta N° 198, del 16 de octubre de 2001 (Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), vigente a partir de su publicación. En el artículo 5° de la Ley de Salarios se estableció el derecho de los servidores públicos, de disfrutar de un aumento anual, hasta un total de treinta, de conformidad con la escala de sueldos fijada en el numeral anterior. El artículo 12, inciso d) de esa Ley, garantiza el derecho de anualidades a todos los servidores públicos (interinos o en propiedad) y son, justamente, esos aumentos los que el accionante reclama que a él no le fueron concedidos, por la entidad demandada. La Sala estima que si bien, dadas las actividades desempeñadas por el demandante, podría incluirse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 111, inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública, lo cierto es que del documento visible a folio 17, en relación con la demanda y contestación, se colige que se trata de un trabajador permanente, incorporado a la institución como operario de mantenimiento, por lo que no se dan los supuestos de exclusión previstos en el artículo 1° de las normas que rigen en la Caja Costarricense de Seguro Social". IV.- Más reciente, que

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la anterior, la Sala Segunda, en el voto N° 675, de 9:40 hrs, de 5 de agosto de 2005 , dijo lo siguiente : "Pese a que la relación del demandante con la entidad accionada, durante el período reclamado se diera a través de contratos por obra determinada; estos se prolongaron en el tiempo, por lo que su relación se convirtió en una por tiempo indefinido, aunado a que sus tareas como auxiliar de nutrición constituyen una función típica de la CCSS. La condición de servidor público, que invistió al demandante lo hizo acreedor de las disposiciones contenidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública." Como podemos apreciar la jurisprudencia ha sido uniforme y reiterada, en el sentido de que los trabajadores tienen derecho al reconocimiento del tiempo servido y al correspondiente pago de las anualidades, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública. V. - Con respecto a los intereses, no encuentra el Tribunal razones de peso para variar lo que viene dispuesto. La condena en costas, es una consecuencia lógica de perder un litigio. Si bien se admite que puede exonerarse al vencido al pago de éstas, en el caso bajo examen, estima esta Cámara, que el alegato no puede atenderse. En reiteradas oportunidades la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha resuelto el punto y los representantes legales de la Caja, siguen atacando los fallos con el mismo argumento desgastado, de que el actor es un trabajador ocasional, no permanente y por lo tanto, las relaciones de labores entre las partes, se rigen por el Código de Trabajo, lo que demuestra la inexistencia de la buena fe. En todo caso, tampoco el Tribunal considera que el vencimiento fue parcial. Las pretensiones principales pretendidas por el actor al incoar el juicio, fueron concedidas, tales como las diferencias por concepto de anualidades e intereses y de las tres petencias subsidiarias, sólo se rechazó lo relacionado con vacaciones. Así las cosas y sin necesidad de extenderse en otras consideraciones, se debe mantener lo dispuesto en primera instancia."

FUENTES CITADAS:

- 1 MATAMOROS CARVAJAL, Guillermo. Análisis de la Regulación de los Gastos de viaje y de transporte, zonaje y gastos de representación pagados a los funcionarios públicos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1994. pp. 55-56.
- 2 Ley Número 2166. Costa Rica, 9 de octubre de 1957.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 14654-2003, de las trece horas con dieciocho minutos del doce de diciembre de dos mil tres.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 3949-2003, de las dieciseis horas con diecinueve minutos del trece de mayo de dos mil tres.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 8-1993, de las nueve horas con cincuenta minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y tres.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 11-2004, de las nueve horas con treinta minutos del veintiuno de enero de dos mil cuatro.
- 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 15-2006, de las nueve horas con cincuenta minutos del veinticinco de enero de dos mil seis.
- 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 38-1998, de las diez horas con veinte minutos del seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
- 9 TRIBUNAL DE TRABAJO. SECCIÓN CUARTA. Resolución No. 99-2007, de las siete horas con quince minutos del veintitrés de febrero de dos mil siete.