



[Ver aviso legal al final del documento](#)

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: INCENTIVOS SALARIALES EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

### ÍNDICE:

#### 1) DOCTRINA

- a) La materia salarial no debería ser admitida para negociación en las convenciones colectivas.
  
- b) Sobre la legalidad del pago de incentivos en la movilidad laboral voluntaria

#### 2) JURISPRUDENCIA

- a) Sobre los incentivos en general en el Derecho laboral
  
- b) Improcedencia del pago de incentivos en el sector público cuando no se han ofrecido.
  
- c) Procedencia de la indemnización por retraso en el pago de incentivos en el sector público



## DESARROLLO

### 1) DOCTRINA

#### **a) La materia salarial no debería ser admitida para negociación en las convenciones colectivas.**

"Todo esto sugiere como conclusión que la admisión de la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública respondiendo a tendencias universales que han sido incorporadas por la ratificación de convenios suscriptos en la OIT, debería establecerse con la limitación expresa de que la materia salarial queda sujeta a las pautas que contenga la ley presupuestaria. Mas bien dicha negociación puede presentar la característica de una propuesta de gastos en forma de un monto máximo o global, para que sea aprobado por el poder Legislativo en uso de sus atribuciones constitucionales para el respectivo ejercicio. No de otro modo puede concebirse la compatibilización entre uno y otros valores jurídicos y sociales como son el del reconocimiento a los gremios de negociar convenciones colectivas y el de las facultades indelegables del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de los gastos de la Administración Pública.

Pero la limitación apuntada no implica naturalmente la eliminación del derecho a la negociación mas allá del campo restringido antes explicado bajo la forma de propuesta. Consistirá también en la aprobación de cláusulas concretas y operativas en otras materias que no tenga un efecto económico directo y efectivo. Así pueden mencionarse como capítulos que interesan seguramente al desarrollo de la protección de los derechos de los trabajadores del sector público, el régimen disciplinario, el escalafonario, el sistema de calificaciones para promociones, el régimen de consultas técnicas, los métodos de implementación del derecho de información y consulta, lo que en la Administración Pública adquiere un significado trascendental y esencial, el análisis de los proyectos de presupuesto, la regulación de procedimientos para negociación y para solución de conflictos por medio de la conciliación y el arbitraje, etc. Como se puede ver, un campo extenso y rico para lograr a través de la negociación colectiva progresos concretos en las condiciones de trabajo y sobre todo en las relaciones laborales en el sector, articulándose adecuadamente ambos valores sin desmedro de ninguno de ellos sino alcanzando una debida compatibilización."<sup>1</sup>



## b) Sobre la legalidad del pago de incentivos en la movilidad laboral voluntaria

"La legalidad del pago de los incentivos, constituidos en prestaciones legales, para los trabajadores y funcionarios administrativos, en la movilidad laboral voluntaria, como tema desarrollado, se ha comprobado lo siguiente. De acuerdo a las fuentes del Derecho Laboral Administrativo, no existe una norma explícita que pueda valorarse como eficaz y legítima, el Estado en la forma que ha deseado hacerla efectiva, ha venido a violar el principio de legalidad y de validez al materialismo por medio de la Fundación de Cooperación (FUCE), en el cual es imposible, por considerarse bienes del Estado y no de particulares, al adquirir compromiso de pagar los incentivos deben fundamentarse previo a la ley que lo autorice y no de pleno criterio personal, como lo desean hacer por medio de la mencionada Fundación.

El ordenamiento jurídico, no contempla una norma que tenga la validez y eficacia para resolver estos casos.

El compromiso adquirido de los jefes del Gobierno con los trabajadores debe cumplirse, así lo han interpretado los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional, ofrecido por los trabajadores de la Administración como un mecanismo más para que tal pago se pueda materializar."<sup>2</sup>

## 2) JURISPRUDENCIA

### a) Sobre los incentivos en general en el Derecho laboral

"3.- Aunque la jurisprudencia citada y expuesta en el fallo de primera instancia, resulta elocuente para entender la filosofía de este tipo de incentivos o premios concedidos por los patronos en virtud del buen desempeño de sus trabajadores, consideramos que también es necesario ratificar lo anterior y para ello se transcribirá en forma parcial, el **Voto N° 896-2000**, dictado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que en lo conducente refirió: ***En ningún sentido puede admitirse que los aludidos premios constituyeran una liberalidad patronal o que estaban sujetos a condicionamientos, toda vez que resulta claro que se trataba de un incentivo por el esfuerzo realizado por el trabajador, para alcanzar una mayor producción, amén de que formaban parte del contenido contractual, razón más que suficiente, para considerarlos en el caso específico, como salario, máxime que el numeral 164 del Código de Trabajo, permite que el aludido pago reciba distintas denominaciones, y en la medida en que produzcan un beneficio económico o incremento en el patrimonio del trabajador, como***



**contraprestación por sus servicios, deben conceptuarse como salario" (Voto N° 160 de las 14:30 horas del 23 de junio de 1994)."**<sup>3</sup>

**b) Improcedencia del pago de incentivos en el sector público cuando no se han ofrecido**

Al respecto, la Gerencia General se permite rechazar en todos sus extremos su reclamo, por cuanto el Banco Nacional no se acogió al programa de "Reducción Voluntaria de Puestos del Sector Público", conocido como Movilidad Laboral..." (Folio 5).

IV.- El artículo 25, de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, reformado mediante la N° 7560, del 9 de noviembre de 1995, en lo que ahora interesa, establece lo siguiente: "La Administración Pública, centralizada y descentralizada, y las empresas públicas podrán ofrecer el pago de sus prestaciones más una bonificación a los servidores que ellas estimen conveniente, si estos están de acuerdo y renuncian para dedicarse a actividades ajenas al sector público.

..."

Asimismo, en el Decreto Ejecutivo N° 24354-P-H-TSS, del 19 de junio de 1995, se consideró que "4°- ... con el apoyo de la Fundación para la Cooperación del Estado (FUCE), ..., es posible ofrecer a los funcionarios públicos que así lo soliciten y les sea aprobado por el jerarca correspondiente, el pago de sus prestaciones legales y adicionalmente el reconocimiento de un incentivo económico", por lo que estableció que "... Se autoriza el pago de prestaciones legales a los funcionarios públicos que renuncien a sus cargos para dedicarse a actividades dentro del Sector Privado, previa aceptación del jerarca respectivo y la suscripción de un Convenio al efecto, de conformidad con lo que establecen los artículo 25 y siguientes de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público". De conformidad con las normas transcritas, está claro que, lo establecido en la Ley 6955, fue la simple autorización a los Poderes del Estado, instituciones y empresas públicas, para poder ofrecer, facultativamente, el pago de las prestaciones y de un incentivo, a los servidores que quisieran voluntariamente renunciar, para dedicarse a actividades en el sector privado; pero nunca se les impuso obligación alguna en ese sentido. En el caso que se analiza, no está demostrado que el Banco Nacional de Costa Rica haya ofrecido el pago de las prestaciones y del incentivo, a que hace referencia esa Ley, a sus servidores y de ahí que su representante haya argumentado que el Banco no había participado en el "Programa de Reducción de Puestos del Sector Público". De conformidad con la testimonial recibida de los señores Ana Cristina



Gallardo Castro y Luis Gilberto Valverde Jiménez, el Banco en ningún momento adoptó ese Plan de Movilidad Laboral, sino que estableció un Programa de Reestructuración, para lograr un mejor servicio; de forma tal que, los servidores, tenían la posibilidad de renunciar a sus puestos y, entonces, sus prestaciones le eran calculadas según lo estipulado en el último párrafo del artículo 34 de la Convención Colectiva, el cual señala que "En situaciones especiales, previo estudio psicológico y social, o de conveniencia para la Institución, la Gerencia podrá conceder el pago de prestaciones a solicitud del interesado, de acuerdo con el tope máximo de 25 meses"; lo que en sí mismo es un beneficio especial. Consecuentemente, la pretensión del actor, para que se le cancele un incentivo adicional, de cuatro meses de salario, al cual hace referencia la Ley N° 6955, no puede ser acogido, pues el Banco demandado nunca le ofreció ese otro incentivo, también especial.

V.- En cuanto a la alegada violación del principio protector, en sus tres formas diferentes de expresarse -como la regla del in dubio pro-operario, la regla de la norma más favorable y, por último, la de la condición más beneficiosa-, debemos señalar que, en el caso que se analiza, no pudo haber sido violentado ese principio general del Derecho del Trabajo. Al efecto, resulta de interés citar la definición que Américo Plá hace de esas tres manifestaciones del principio protector. Dicho autor, señala: "Entendemos que este principio se expresa en tres formas diferentes: a) La regla "in dubio pro operario". Criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador. No se trata aquí de determinar entre varios sentidos de la norma, para determinar el más favorable; pues, ese artículo 25, es claro en establecer que se trata de la posibilidad que tienen la Administración Pública, centralizada y descentralizada, y las empresas públicas de ofrecer a sus servidores el pago de las prestaciones y de un incentivo; sin que del texto pueda extraerse otro significado.

b) La regla de la norma más favorable. Determina que en caso de que haya más de una norma aplicable, deba optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiese correspondido según los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas.

c) La regla de la condición más beneficiosa. Criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador. (PLA RODRIGUEZ, Américo. Los Principios del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978, p. 40).

Tampoco se han violentado estas reglas, toda vez que, el artículo 25 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público,



definitivamente, no le es aplicable al sub-lite; en el tanto en que, el Banco, nunca les ofreció a sus servidores el pago de las prestaciones y del incentivo, conforme a ese artículo y, además, porque no se está en presencia de una nueva norma que disminuya, en alguna forma, los derechos del actor.

VI.- En consecuencia, las violaciones alegadas por el recurrente no se han presentado y tampoco se estima lesionada la teoría del Estado patrono único; porque la normativa en cuestión, sólo estableció una simple facultad que podía ser ejercida; no una obligación, para los componentes de la Administración Pública, de someterse al plan de reducción de puestos. De tal manera, si el Banco demandado no participó en ese proyecto y en ningún momento ofreció el incentivo previsto en esa Ley, no puede ser condenado a pagarlo. De conformidad con lo considerado, lo procedente es confirmar, en todos sus extremos, el fallo recurrido."<sup>4</sup>

### **c) Procedencia de la indemnización por retraso en el pago de incentivos en el sector público**

**"IV.-** En la especie, el demandante se acogió al plan de movilidad laboral, obviamente, esperando el cumplimiento oportuno de las obligaciones asumidas por el Estado, en lo que respecta al pago de las sumas de dinero que le correspondía girar. Ciertamente, aunada a las prestaciones legales e incentivos salariales acordados, se dispuso pagar al actor una partida denominada "salarios dejados de percibir". Pero lo cierto es que, con todo y esas partidas aprobadas, administrativamente, el señor Badilla Chaves estuvo en espera, durante más de cinco meses, de recibir el dinero para solventar sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar. Ello, en definitiva, ha provocado una situación de angustia y desasosiego, que ha afectado sus intereses morales, los cuales, al tenor de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política y 197 de la Ley General de la Administración Pública, resultan indemnizables y, asimismo, se encuentran comprendidos dentro de los daños y perjuicios a que el Estado resultó condenado a pagar en abstracto. En ese sentido, no existe quebranto alguno al principio de cosa juzgada material, que consagra el artículo 162 del Código Procesal Civil, ni se ha hecho incurrir al Estado en un doble pago, como así lo afirma su representante en el libelo del recurso de casación. A este respecto, cabe reparar que las partidas aprobadas por el Estado, a disposición del señor Badilla Chaves, son de naturaleza patrimonial, tanto las relativas a prestaciones legales e incentivos salariales, como también la de salarios





dejados de percibir. Esta última no involucra reconocimiento ni indemnización alguna por el daño moral causado al accionante, que constituye el objeto de esta discusión y entraña aspectos de naturaleza extrapatrimonial. Obsérvese, por otra parte, que el actor planteó el recurso de amparo, precisamente, porque el Estado no hizo efectivo los respectivos pagos dentro de los plazos establecidos, obligando al amparado a tener que enfrentar sus necesidades básicas y las de sus dependientes, sin los recursos económicos necesarios. A juicio de la Sala Constitucional, ello generó una situación de desvalimiento al amparado, "que excede por su gravedad la esfera de la mera legalidad y afecta derechos y principios garantizados por la Constitución". De allí, la procedencia del amparo y la consiguiente condenatoria al Estado a pagar costas, daños y perjuicios, incluido, claro está, el daño moral sufrido por la aludida situación."<sup>5</sup>

## FUENTES CONSULTADAS

- <sup>1</sup> RODRIGUEZ MANCINI, (Jorge). La Negociación Colectiva. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea. 1990. Pág. 137-138. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura 348.609.82 R696n)
- <sup>2</sup> MILTON PASTRANA, (Javier). La Legalidad del pago de los incentivos constituidos en prestaciones legales para los trabajadores y funcionarios, en la movilidad laboral voluntaria. Tesis para optar por el Grado de Licenciado en Derecho. 1995. Pág. 168-169. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura Tesis 2903)
- <sup>3</sup> TRIBUNAL DE TRABAJO SECCION CUARTA DEL SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE. Resolución 458 de las dieciocho horas cinco minutos del treinta de septiembre del año dos mil cuatro.
- <sup>4</sup> SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 35-99 de las catorce horas treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve.
- <sup>5</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 63 de las catorce horas cincuenta minutos del diez de junio de mil novecientos noventa y ocho.



## **AVISO LEGAL**

*El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.*