

Informe de Investigación

Título: El salario en el sector público.

Rama del Derecho: Derecho Laboral.	Descriptor: Derechos Laborales.
Tipo de investigación: Compuesta.	Palabras clave: Salario. Empleado Público. Anualidad. Fijación del Salario. Dirección General del Servicio Civil.
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 02 – 2011.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Normativa.....	2
Artículo 57.-	2
Artículo 48.-.....	2
3 Jurisprudencia.....	3
a)Empleado público: Análisis acerca de la especialidad del régimen salarial.....	3
b)Anualidad: Interpretación y alcances de la normativa aplicable.....	8
c)Salario: Imposibilidad de los tribunales de superponerse al mínimo establecido en la escala salarial del sector público.....	9
d)Guardia de Asistencia Rural: Reconocimiento de anualidades.....	12
e)Subsidio diario durante la incapacidad temporal por riesgos del trabajo debe estar en función de la actividad económica y del perfil ocupacional de la persona beneficiaria. .	13
f)Salario: Imposibilidad de los tribunales de superponerse al mínimo establecido en la escala salarial del sector público.....	15
g)Potestad indelegable de la Dirección General del Servicio Civil.....	17
h)Salario: Inexistencia de norma jurídica vigente que autorice aumento solicitado.....	19
i)Salario: Concepto y distinción entre el salario base y el salario mínimo en el empleo público.....	20
j)Análisis sobre las diferencias con respecto a su fijación y a su regulación entre el sector público y el sector privado.....	23
k)Salario mínimo: Empleados de la Universidad de Costa Rica que devengan menos del salario mínimo legal.....	26

1 Resumen

En el presente informe se trata el tema de los salarios en el sector público. Se toma en cuenta para el desarrollo del informe el artículo 48 del Estatuto de Servicio Civil, el cual habla de los sueldos de los funcionarios. Se explican temas como: el empleado público y su régimen salarial, la anualidad, la imposibilidad de los Tribunales de interferir en el establecimiento de los salarios mínimos, el subsidio ante la incapacidad laboral, el concepto de “salario base” y “salario mínimo” en el sector público, entre otros.

2 Normativa

[Constitución Política]¹

Artículo 57.-

Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.

Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine.

[Estatuto de Servicio Civil]²

Del Régimen de Sueldos

Artículo 48.-

Los sueldos de los funcionarios y empleados protegidos por esta ley, se regirán de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Ningún empleado o funcionario devengará un sueldo inferior al mínimo que corresponda al desempeño del cargo que ocupe.
- b) Los salarios de los servidores del Poder Ejecutivo serán determinados por una Ley de Salarios que fijará las sumas mínimas, intermedias y máximas correspondientes a cada categoría de empleos.
- c) Para la fijación de sueldos se tomarán en cuenta las condiciones fiscales, las modalidades de cada clase de trabajo, el costo de la vida en las distintas regiones, los salarios que prevalezcan en las empresas privadas para puestos análogos y los demás factores que estipula el Código de Trabajo.
- d) Dentro de las cifras mínimas y máximas de que habla el inciso b), los Jefes respectivos podrán acordar aumentos de sueldos, atendiendo a factores como la eficiencia, la antigüedad, la conducta, las aptitudes y demás cualidades que resulten de la calificación periódica de sus servidores, todo

esto con sujeción a lo que al efecto disponga la Ley de Salarios. Los Jefes de las diversas secciones del personal administrativo, deberán obtener, de previo a tales aumentos, la venia del supervisor jerárquico; aumentos que estarán sujetos a lo dispuesto en el inciso e) de este mismo artículo; y

e) Queda prohibido a la Tesorería Nacional extender giros a favor de empleados o funcionarios, por sumas distintas a las mínimas fijadas en el Presupuesto o Ley de Salarios; y en el caso del inciso anterior, el aumento no se hará efectivo sino cuando esté incluido en la Ley de Presupuesto Ordinario, o en un presupuesto extraordinario. La Dirección General de Servicio Civil, informará a la Tesorería Nacional de los aumentos de los sueldos de los servidores públicos.

3 Jurisprudencia

a) Empleado público: Análisis acerca de la especialidad del régimen salarial

Concepto y distinción entre el salario base y el salario mínimo legal en relación con el deber de respetar la escala salarial

[Sala Segunda]³

Voto de mayoría

"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 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 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 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 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 ²status² 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 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 sentencias 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 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."

b) Anualidad: Interpretación y alcances de la normativa aplicable

[Sala Segunda]⁴

Voto de mayoría

"I.- Que, tomando en cuenta las particularidades del caso, resulta aplicable al sub lite la tesis expuesta por la Sala en el Considerando II de su sentencia número 155 de las 14 y 40 horas del 10 de octubre de 1990, en el cual se dijo: "En segundo lugar, aparecen las objeciones que se formulan porque el reconocimiento pretendido no rima con las funciones desempeñadas por el actor, en su oportunidad como guardia [sic] rural y, actualmente, como agente de seguridad y vigilancia de la Dirección General de Adaptación Social; pues unos y otros servidores están excluidos de la Ley de Salarios de la Administración Pública: requisito ese ineludible, a juicio del representante estatal, para adquirir el derecho al pago de aumentos por antigüedad, en el tanto en que no están protegidos por el régimen del Servicio Civil y, por ende, no se les puede considerar servidores de carrera sino que, por el contrario, están expuestos a destitución por cambio de gobierno o una circunstancia parecida. Sobre el particular, del estudio de la normativa invocada por el demandado, a través del proceso y en especial en el recurso, se colige que, en principio, los servidores de la Fuerza Pública quedaron al margen del Estatuto de Servicio Civil, incluyendo dentro de esa acepción a los integrantes de la Guardia de Asistencia Rural (Ver artículo 3, inciso b. de dicha normativa). Ello implicaría, de acuerdo a [sic] la tesis de la representación del Estado, así como con la aplicación del artículo 48, inciso b), del Estatuto en relación con el artículo 1° y los transitorios I y VII de la original Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, que esos servidores públicos están fuera de la cobertura de esta última. Sin embargo, ello fue modificado a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural (Ley N° 4639 del 15 de setiembre de 1970) la cual, en su artículo 1° señala que el cuerpo "colaborará con la Fuerza Pública sin formar parte de ella", lo que implica que se extrae a la Guardia dicha del concepto de Fuerza Pública, a lo que debe sumarse que el numeral 8 de esa misma Ley señala que "todo el personal de la Guardia de Asistencia Rural, para los efectos de inamovilidad, queda amparado a los beneficios del Estatuto de Servicio Civil" (Ver también los artículos 18 y 20, inciso b. y el numeral 27 que estatuye, en esa Ley, que quedan derogadas todas las disposiciones



contrarias a la misma y ver, además, el artículo 1º de la Ley N° 5606 de 5 de noviembre de 1974, que interpretó auténticamente el transitorio V de la Ley N° 4639, de comentario). De acuerdo con lo expuesto, es válido concluir que los servidores de la Guardia de Asistencia Rural, como lo fue el actor [...], sí están amparados por el Estatuto de Servicio Civil y, consecuentemente, el demandante sí está cubierto por la Ley de Salarios de la Administración Pública y parece tener derecho a que se le aplique el inciso d), del artículo 12 de la Ley 6835 de 22 de diciembre de 1982) que reza: "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 5º anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo...". Que, además, la tesis de la representación estatal, de que al actor, no se le puede reconocer en su puesto actual, el tiempo servido en la Guardia de Asistencia Rural, porque esa Dependencia no está sometida a la Ley de Salarios de la Administración Pública, acogida por los tribunales para denegar la demanda, no es correcta, ya que la reforma introducida a ella a través de la citada Ley N° 6835, estableció la posibilidad de reconocer a los servidores a que la misma se refiere, para efectos de aumentos anuales, "el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público", y no se indica, en esa disposición, que solo puedan computarse las anualidades trabajadas únicamente en dependencias cobijadas por el régimen de Servicio Civil, de tal manera que, al dársele una interpretación en ese sentido, se crean condiciones de aplicación extrañas a la ley, en perjuicio del trabajador, lo cual es inaceptable en teoría general de hermenéutica y con mucha más razón en el campo laboral (artículo 17 del Código de Trabajo). La misma crítica merece la objeción que hizo el señor Procurador, de que tampoco le asiste derecho al actor por no haber existido continuidad en la relación laboral, al haber dejado de trabajar para el Estado, después de que renunció a su puesto en la Guardia de Asistencia Rural, más de dos años. Tal requisito tampoco lo contempla la ley y no es lícito crearlo por interpretación."

c)Salario: Imposibilidad de los tribunales de superponerse al mínimo establecido en la escala salarial del sector público

[Sala Segunda]⁵

Voto de mayoría

"III.- ACERCA DEL RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL DEL SECTOR PÚBLICO, Y LA MATERIA DE SALARIO.- 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 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 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 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."

**d)Guardia de Asistencia Rural: Reconocimiento de anualidades**

[Sala Segunda]⁶

Voto de mayoría

"I.- Con respecto a la inclusión de los servidores de la Guardia de Asistencia Rural, en el régimen del Servicio Civil, ya esta Sala, en otras oportunidades, ha establecido que ellos, en virtud de lo establecido por la Ley N° 4639 del 15 de setiembre de 1970, fueron incorporados al mismo. Conviene transcribir, al efecto, parte del considerando II de su sentencia número 155, de las 14 horas y 40 minutos del 10 de octubre de 1990, que en lo que nos interesa dice: "... Sobre el particular, del estudio de la normativa invocada por el demandado, a través del proceso y en especial en el recurso, se colige que, en principio, los servidores de la Fuerza Pública quedaron al margen del Estatuto de Servicio Civil, incluyendo dentro de esa acepción a los integrantes de la Guardia de Asistencia Rural (vid. artículo 3, inciso b) de dicha normativa). Ello implicaría, de acuerdo a [sic] la tesis de la representación del Estado, así como con la aplicación del artículo 48, inciso b), del Estatuto en relación con el artículo 1° y los transitorios I y VII de la original Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, que esos servidores públicos están fuera de la cobertura de esta última. Sin embargo, ello fue modificado a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural (Ley N° 4639 del 15 de setiembre de 1970) la cual, en su artículo 1° señala que el cuerpo "colaborará con la Fuerza Pública sin formar parte de ella", lo que implica que se extrae a la Guardia dicha del concepto de Fuerza Pública, a lo que debe sumarse que el numeral 8 de esa misma Ley señala que "todo el personal de la Guardia de Asistencia Rural, para los efectos de inamovilidad, queda amparado a los beneficios del Estatuto de Servicio Civil". (vid. también los artículos 18 y 20, inciso b) y el numeral 27 que estatuye, en esa Ley, que quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la misma y ver, además, el artículo 1° de la Ley N° 4639, de comentario). De acuerdo con lo expuesto, es válido concluir que los servidores de la Guardia de Asistencia Rural, como lo fue el actor, entre el primero de noviembre de mil novecientos setenta y ocho y el ocho de mayo de mil novecientos ochenta y seis, sí están amparados por el Estatuto de Servicio Civil y, consecuentemente, el demandante sí está cubierto por la Ley de Salarios de la Administración Pública y parece tener derecho a que se le aplique el inciso d), del artículo 12, de dicha Ley (adicionado por el artículo 2° de la Ley N° 6835 de 22 de diciembre de 1982) que reza: "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 servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo..." (en igual sentido véase la resolución de esta Sala N° 70 de las 9,30 horas del 10 de mayo y la N° 160 de las 9,30 horas del 18 de setiembre, ambas de 1991). Por tales razones, no es lícito excluir a los servidores de la Guardia de Asistencia Rural, de la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, sobre todo de la reforma introducida por la Ley N° 6835 de 22 de diciembre de 1982, a los efectos de reconocerles el tiempo servido antes de ésta para el pago de anualidades."

e) Subsidio diario durante la incapacidad temporal por riesgos del trabajo debe estar en función de la actividad económica y del perfil ocupacional de la persona beneficiaria

[Sala Segunda]⁷

Voto de mayoría

“ **IV.-** Como primer agravio, se cuestiona el monto impuesto al INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS por concepto de incapacidad temporal, a favor de la actora ANA MARÍA ORTEGA RODRÍGUEZ. Ciertamente, debe tenerse por demostrado, con base en la certificación de folio 40, que el Instituto demandado le fijó a la actora 120 días de incapacidad y le pagó un total de seiscientos ochenta y ocho mil quinientos noventa y tres colones (¢688.593). De allí que, en ese sentido, debe modificarse lo resuelto en las instancias precedentes, toda vez que lo adeudado por ese concepto no son 99 días, sino 62 días, conforme se cuantificará posteriormente.

V.- El otro motivo de disconformidad de la entidad demandada, se centra en el monto salarial diario utilizado para calcular el subsidio por esos 62 días en descubierto. Con fundamento en la facultad reconocida en forma expresa al Instituto Nacional de Seguros, por el artículo 236 del Código de Trabajo, en este asunto deben aplicarse las *Normas Técnicas del Seguro de Riesgos de Trabajo* aprobadas por la Junta Directiva en sesión de 12 de enero de 2005 y publicadas en el Alcance N° 4 a La Gaceta N° 26, de 7 de febrero siguiente y no la señalada por el impugnante. En lo que interesa, en su apartado 19, ese cuerpo normativo establecía: “**a) Incapacidad temporal:** Durante la incapacidad temporal el trabajador tiene derecho a un subsidio igual al 60% de su salario diario promedio, durante los primeros 45 días de incapacidad. Transcurrido ese plazo, el subsidio que se reconoce al trabajador será equivalente al 100% sobre el Salario Mínimo Legal vigente, y el 67% sobre el exceso de la diferencia que resulte del salario diario promedio y el salario mínimo legal. En ningún caso el subsidio salarial que se reconoce será inferior al Salario Mínimo Legal vigente ni podrá ser superior al 100% de su salario diario”. Tal y como se hizo ver en el voto N° 388, de 9:10 horas, de 6 de agosto de 2003, en nuestro Ordenamiento Jurídico el derecho a un salario mínimo tiene rango constitucional. Ello, a partir del artículo 57 de la Constitución Política: “*Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna*”. En armonía con el artículo 1°, del Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Costa Rica, por Ley N° 5851, del 9 de diciembre de 1975 y en aplicación del artículo 7 de la Carta Fundamental, tiene autoridad superior a la ley ordinaria. Esa norma, en lo que interesa, dispone: “*1. Todo Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique este Convenio se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema*”. En relación con el numeral 177 del Código de Trabajo, según el cual:

“*Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola*”. Y el numeral 178 siguiente señala: “*Los salarios mínimos que se fijen conforme a la Ley regirán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones Municipales y cuya remuneración esté específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público. Sin embargo, aquél y éstas, harán anualmente al elaborar sus respectivos presupuestos ordinarios, las rectificaciones necesarias al efecto de que ninguno de*

sus trabajadores devengue salario inferior al mínimo que le corresponda”. Continúa el voto N° 388, citado: “Con la cita de esa normativa queda totalmente descartada la interpretación de que los funcionarios del Sector Público no están afectados por la fijación del salario mínimo legal. Es claro que el precepto constitucional ampara a todos los trabajadores y que, el legal, viene a ratificar esa regla, previendo las dificultades presupuestarias que implica su fijación para la Administración Pública”. De manera que, los Decretos de Salarios Mínimos son aplicables, no solo a las personas trabajadoras del sector privado, sino, también a quienes laboran en el ámbito público, al amparo de una relación estatutaria de servicios. Aunque cuentan con su propio y especial régimen de remuneración, estipulado, entre otras normas, por los artículos 48 del Estatuto del Servicio Civil, 21 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley de Salarios de la Administración Pública, tal régimen también queda afectado, por la fijación del salario mínimo legal. De allí, que se justifica, en el marco del Seguro de Riesgos del Trabajo, la utilización de los montos fijados semestralmente por el Consejo Nacional de Salarios, como parámetro para calcular la indemnización a la que tiene derecho un servidor o una servidora pública -como lo es el caso de la actora-, por concepto de incapacidad temporal. Lo que sí resulta contrario a los principios que inspiran el régimen de seguridad social y a la finalidad perseguida con la fijación de salarios mínimos, es la utilización generalizada del *mínimo minimorum*, para establecer sobre cuál parte de la remuneración diaria se paga el 100% y sobre cuál otra el 67%. No puede obviarse, que en Costa Rica es una práctica inveterada -por demás legítima de conformidad con lo dispuesto en forma expresa por el numeral 15 del *Decreto-Ley de salarios mínimos y creación del Consejo Nacional de Salarios* N° 832 de 4 de noviembre de 1949 y sus reformas- fijar diversos salarios mínimos en función de la rama de actividad económica y del perfil ocupacional al que se pertenece. Al igual que cada una de esas remuneraciones mínimas, el subsidio debe procurarle a la persona trabajadora “(...) *bienestar y existencia digna* (...)” (artículo 57 de la Constitución Política). Del mismo modo, el subsidio ha de estar regido y transversalizado por el derecho fundamental de igualdad. Si ello es así, no se comprende cómo un asalariado o asalariada, que haya de ganar, como mínimo, una mayor cantidad de dinero, deba, ante un infortunio laboral, sufrir un mayor sacrificio que otro u otra, pues, entre más alta sea su remuneración mínima, menor será el porcentaje que recibirá durante la incapacidad temporal. Y eso es lo que sucede cuando se aplica el salario mínimo *minimorum*, con independencia de la rama de actividad y de la categoría ocupacional, en un mercado de trabajo, que justamente considera esos aspectos, para establecer diversas remuneraciones mínimas. La siguiente tabla, en cuya elaboración se parte de personas, que ganan el salario mínimo de su perfil ocupacional y se toma como base un salario *mínimo minimorum* de ₡1.000,00 y el crecimiento porcentual de la fijación vigente, lo evidencia con facilidad:

Categoría	Salario mínimo/real	Monto del subsidio	Porcentaje de su salario mínimo real que recibe
Trab. No calificado	₡ 1.000,00	₡ 1.000,00	100,00%
Trab. semicalificado	₡ 1.098,30	₡ 1.065,86	97,15%
Trab. calificado	₡ 1.146,40	₡ 1.098,08	98,92%
Trab. especializado	₡ 1.377,20	₡ 1.252,72	92,07%
Periodista	₡ 12.202,7	₡ 8.505,35	69,75%

A mayor abundamiento conviene destacar, que cuando se promulgó la *Ley sobre riesgos de trabajo*, N° 6727 de 9 de marzo de 1982, el numeral 236 del Código de Trabajo, introducido por ella, fijó en cien colones (₡100,00) diarios el monto a partir del cual el porcentaje a pagar, por



concepto de incapacidad temporal disminuía, mientras que el Decreto Ejecutivo N° 13205-TSS de 16 de diciembre de 1981, que fijaba los salarios mínimos, que regirían en todo el país a partir de 1° de enero de 1982, disponía como mínimo *minimorum* por jornada ordinaria la suma de setenta y cinco colones cinco céntimos (¢75,05) (artículo 2). En consecuencia, atendiendo a los principios aplicables en la materia, en cuenta el “principio pro accidentado”, de acuerdo con el cual, se debe otorgar mayor seguridad de obtener sus indemnizaciones legales a la persona trabajadora accidentada o enferma, el salario mínimo legal, que de acuerdo con la Norma Técnica transcrita debe utilizarse, para calcular el subsidio diario durante la incapacidad temporal a partir del día cuarenta y seis (46), debe estar en función de la actividad económica y del perfil ocupacional de la persona beneficiaria (ver, en similar sentido, el voto N° 329, de 10:10 horas, de 4 de julio de 2003).

VI.- En ninguno de sus alegatos, el Instituto demandado ha especificado cómo calculó el subsidio diario, que le pagó a la señora Ortega Rodríguez, a partir del día cuarenta y seis de su incapacidad temporal. Lo único acreditado es que, entre el 9 de febrero y el 30 de mayo, le canceló seis mil trescientos veintiséis colones (¢6.326,00), por cada día (ver constancia de folios 23-24). Ahora bien, como lo estableció la jueza de primera instancia, su salario diario era de siete mil doscientos cuarenta y ocho colones con ochenta y seis céntimos (¢7.248,86), de conformidad con el Decreto N° 32813, de 3 de noviembre de 2005, publicado en La Gaceta N° 241, de 14 de diciembre siguiente, durante todo ese período el salario mínimo *minimorum* ascendía a cuatro mil setecientos diecinueve colones (¢4.719,00), de haberle aplicado este parámetro, debió pagarle seis mil cuatrocientos catorce colones (¢6.414,00) diarios. Pero no fue eso lo que hizo, en todo caso, no se ha ocupado de alegar y demostrar, tal y como le correspondía, la ocupación real de doña Ana María. Por consiguiente, a la Sala le resulta imposible establecer, con base en la norma técnica citada, si al recurrente le asiste razón en este punto. Así las cosas, debe el ente accionado correr ahora con las consecuencias de su incuria y es preciso asumir, que el salario diario de la actora coincide con el mínimo legal, para su perfil ocupacional y la rama de actividad en la cual se desempeñaba, conforme se fijó en primera instancia.

VII.- En mérito de lo expuesto, se debe modificar el pronunciamiento impugnado, únicamente, en cuanto concede a la actora la suma de setecientos diecisiete mil seiscientos treinta y siete colones con quince céntimos (¢717.637,15) por noventa y nueve (99) días de incapacidad temporal, y en su lugar, se le debe conceder la suma de cuatrocientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos veintinueve colones y cuarenta y cinco céntimos (¢449.429,45), por concepto de sesenta y dos (62) días de incapacidad temporal. En lo demás, debe confirmarse el fallo recurrido.”

f) Salario: Imposibilidad de los tribunales de superponerse al mínimo establecido en la escala salarial del sector público

[Sala Segunda]⁸

Voto de mayoría

“III.- ACERCA DEL RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL DEL SECTOR PÚBLICO: El artículo 57 de la Constitución Política, establece que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure el bienestar y una existencia digna. En el Sector Privado, el Consejo Nacional de Salarios, en uso de las facultades que le confieren el artículo



citado y el Decreto No.832, del 4 de noviembre de 1949, sus reformas, y su Reglamento, regula lo concerniente a los salarios mínimos, para los distintos perfiles ocupacionales del Sector Privado. En el Sector Público, el salario se encuentra regulado por el régimen estatutario, contenido en el Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581 de 31 de mayo de 1953 y sus reformas) y la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No.2166 del 9 de octubre de 1957 y sus reformas). El numeral 48 del Estatuto establece que ningún empleado o funcionario devengará un salario inferior al mínimo que corresponda al desempeño del cargo que ocupe. Ahora bien, en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, el salario asignado responde a un sistema clasificado de puestos. Le corresponde a la Dirección General de Servicio Civil elaborar un Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil, el cual contiene una descripción de las atribuciones, deberes y requisitos de cada clase de empleo en el Servicio del Estado, y sirve de base, tanto para la elaboración de las pruebas para la selección del personal, como para la determinación de los salarios. Estas clases de empleos se agrupan en grados, en razón de la importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo (artículos 16 y 19 del Estatuto de Servicio Civil y; 4.f) y g) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, No. 21 de 14 de diciembre de 1954). El numeral 48 de anterior cita, dispone además, que los salarios de los servidores del Poder Ejecutivo –entre los que se incluye el de la actora, como servidora del Ministerio de Educación Pública- serán determinados por una Ley de Salarios, que fijará las sumas mínimas, intermedias y máximas que le corresponderán a cada categoría de empleos, y establece por último los diferentes criterios que deberán ser tomados en cuenta para efectuar las valoraciones salariales, así como algunas limitaciones de los actos de la Administración en esta materia. La Ley de Salarios de la Administración Pública por su parte, establece una Escala de Sueldos, la cual constituye el instrumento de retribución oficial de los puestos de los servidores cubiertos por la misma. El ordinal 4 de dicho cuerpo de leyes, autoriza además, a la Dirección General del Servicio Civil, para que luego de un estudio técnico, le sea posible variar la citada Escala mediante resolución. Esta variación se realiza semestralmente, y debe siempre estar sujeta al principio de legalidad administrativa y presupuestaria. En lo que respecta a la fijación salarial en el Sector Público, esta Sala, en la sentencia No. 105, de las 14:55 horas del 13 de marzo del 2002, dispuso: *“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 ²status² 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 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).

IV.- Atendiendo a las anteriores consideraciones, respecto a las diferencias existentes, en lo que a materia salarial se refiere, entre el Sector Privado y el Público, y a las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, para fijar los sueldos y sus respectivos aumentos en el Régimen del Servicio Civil, considera esta Sala que el Tribunal no incurrió en una errónea interpretación de lo dispuesto por el numeral 178, ni del principio de legalidad. Ello es así toda vez que, por una parte, la normativa que invoca el representante de la actora, tal y como la plantea en el presente recurso, no resulta aplicable al Sector Público; por otro lado, no les es posible a los Tribunales de Justicia, en aras de la equidad o la justicia, o atendiendo a situaciones sociales de hecho, o a la valoración de las tareas, superponerse al mínimo establecido, en la Escala de Salarios, y fijar un salario por encima de ese mínimo. Ello constituiría una ilegítima invasión de la competencia exclusiva – constitucional y legal– de la Dirección General de Servicio Civil, la cual es la encargada –según se expuso– de fijar esos mínimos, aplicables a todo el Sector Público. Diferente sería el caso si lo pretendido fuese el pago del salario mínimo en razón del perfil del puesto o categoría ocupados, o la exigencia de igualdad de pago entre servidores públicos con igualdad de condiciones, casos los anteriores, que se refieren al derecho subjetivo del trabajador -contemplado en el citado ordinal 57 constitucional– a percibir un salario mínimo. (ver en igual sentido el Voto No. 105, de las 14:55 horas del 13 de marzo del 2002)."

g)Potestad indelegable de la Dirección General del Servicio Civil

[Sala Segunda]⁹

Voto de mayoría:

"III.- El artículo 57 de la Constitución Política, establece que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y una existencia digna. Como desarrollo de ese principio, el Código de Trabajo, contiene un Capítulo especialmente dedicado a la regulación del salario mínimo; Capítulo que en virtud de una reforma introducida mediante Ley No. 3372, de 6 de agosto de 1964, quedó reducido a tres artículos. El número 178, cuya indebida aplicación reprocha el recurrente, expresamente estipula: "Los salarios mínimos que se fijan conforme a la ley regirán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones Municipales y cuya remuneración esté específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público. Sin embargo, aquél y éstas harán anualmente, al elaborar sus respectivos presupuestos ordinarios, las rectificaciones necesarias a efecto de que ninguno de sus trabajadores devengue salario inferior al mínimo que le corresponda." La interpretación de dicha disposición no puede realizarse en forma aislada, desconociendo la vigencia de otras normas que en conjunto, reflejan el verdadero sentido como el ordenamiento jurídico regula la condición salarial tanto de los empleados del sector privado como del público. En primer lugar, se debe partir del hecho de que, por principio de orden constitucional, se reconoce la existencia de un régimen estatutario, que



regula las relaciones entre el Estado y sus servidores, con principios propios e incluso distintos, a los que rigen las relaciones laborales entre particulares. Ese Estatuto fue promulgado mediante Ley No. 1581, del 30 de mayo de 1953, y en su artículo 48, dispone: "Los sueldos de los funcionarios y empleados protegidos por esta ley, se regirán de acuerdo con las siguientes reglas: a) Ningún empleado o funcionario devengará un sueldo inferior al mínimo que corresponda al desempeño del cargo que ocupe. b) Los salarios de los servidores del Poder Ejecutivo serán determinados por una Ley de Salarios que fijará las sumas mínimas, intermedias y máximas correspondientes a cada categoría de empleos. c) Para la fijación de sueldos se tomarán en cuenta las condiciones fiscales, las modalidades de cada clase de trabajo, el costo de la vida en las distintas regiones, los salarios que prevalezcan en las empresas privadas para puestos análogos y los demás factores que estipula el Código de Trabajo..." De la relación de ambas disposiciones, resulta absolutamente claro que legalmente existen concebidos dos regímenes de retribución salarial distinto. Para el sector Privado, es el Consejo Nacional de Salarios, en uso de las facultades que le confiere el Decreto No. 832, del 4 de noviembre de 1949, sus reformas, y su Reglamento, el que regula lo concerniente a los salarios mínimos, para los distintos perfiles ocupacionales de ese sector. Pero en el sector Público, los salarios serán determinados conforme a una ley, en este caso, la Ley de Salarios de la Administración Pública No. 2166, del 9 de octubre de 1957 y sus reformas. Bajo este Régimen de Servicio Civil, al cual pertenece el actor, el salario asignado responde a un sistema clasificado de puestos, elaborado por la Dirección General de Servicio Civil. Ese Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil, contiene una descripción de las atribuciones, deberes y requisitos de cada clase de empleo en el servicio al Estado, y sirve de base, tanto para la elaboración de las pruebas para la selección del personal, como para la determinación de los salarios. La Ley de Salarios de la Administración Pública, por su parte, establece una Escala de Sueldos, la cual constituye el instrumento de retribución oficial de los puestos de los servidores cubiertos por la misma. Para estos servidores, rige entonces, la prohibición contenida en el inciso a) del citado numeral 48, en el sentido de que no podrán recibir un sueldo inferior al mínimo que corresponda al cargo ocupado, de acuerdo con la fijación realizada por la Ley de Salarios. De ello resulta que el numeral 178, en que el actor apoya su pretensión, no es más que una reiteración del mismo principio al cual se refiere el artículo 48 de comentario, en el sentido de que ningún empleado o funcionario público devengará un sueldo inferior al que esté asignado a su cargo, de acuerdo con la remuneración fijada para el puesto que ocupa.

IV.- Atendiendo a las anteriores consideraciones, respecto a las diferencias existentes, en lo que a materia salarial se refiere, entre el Sector Privado y el Público, y a las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, para fijar los sueldos y sus respectivos aumentos en el régimen del Servicio Civil, considera esta Sala que el Tribunal no incurrió en una errónea interpretación de lo dispuesto por el numeral 178. La interpretación que de esa norma invoca el representante del actor, no es la acertada y; no les es posible a los tribunales de justicia, en aras de la equidad o la justicia, o atendiendo a situaciones sociales de hecho, o a la valoración de las tareas, superponerse a la fijación realizada en la escala de salarios. Ello constituiría una ilegítima invasión de la competencia exclusiva –constitucional y legal– de la Dirección General de Servicio Civil, la cual es la encargada –según se expuso– de fijar esos mínimos, aplicables a todo el Sector Público. Diferente sería el caso si lo pretendido fuese el pago del salario mínimo en razón del perfil del puesto o categoría ocupados, o la exigencia de igualdad de pago entre servidores públicos con igualdad de condiciones, casos los anteriores, que se refieren al derecho subjetivo del trabajador –contemplado en el citado ordinal 57 constitucional– a percibir un salario mínimo. (ver en igual sentido el Voto No. 105, de las 14:55 horas del 13 de marzo del 2002)."

h) Salario: Inexistencia de norma jurídica vigente que autorice aumento solicitado

[Tribunal de Trabajo Sección III]¹⁰

Voto de mayoría

“ VII.- EN RELACIÓN CON EL RESTO DE LOS AGRAVIOS. Los agravios del apelante van dirigidos a que acojamos su demanda en el sentido de que la Ley 8343 del 27 de diciembre del 2002, estableció a su favor un derecho subjetivo a un incremento salarial, y que así lo reconoció el señor Ministro de Hacienda de ese entonces, mediante memorándum del veintiséis de mayo del año dos mil tres. Sin embargo, esa pretensión no es de recibo, por las razones que, de seguido, nos permitimos exponer: Esta vía está prevista para declarar derechos, no para constituirlos, ello quiere decir que, para que la presente demanda sea acogida es preciso que, exista una norma que le confiera a la parte accionante el derecho que pretende. En el caso bajo estudio, la parte demandante se fundamenta en el artículo 13 de la Ley de Contingencia 8343 publicada en La Gaceta No.250 del 27 de diciembre de año 2002. Ese numeral textualmente dispone: *"Redefinición de la escala salarial. Autorízase a la Dirección General de Servicio Civil para que diseñe y presente, en el plazo de dos meses a partir de la vigencia de esta Ley, una nueva escala salarial para las personas empleadas en el Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda; para tal efecto, deberá realizar un diagnóstico de los salarios que prevalezcan en el Sector Público para los puestos análogos o similares de las personas que realicen labores sustantivas, tareas o funciones especializadas, teniendo en cuenta, al menos, al Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Poder Judicial y, en el caso específico de los informáticos, también deberá considerar los bancos del Sistema Bancario Nacional. Asimismo tomará en consideración los criterios de las Autoridad Presupuestaria. La escala propuesta deberá ajustarse a los principios de justicia y equidad, así como a las posibilidades presupuestarias del Estado. Por labores sustantivas, tareas o funciones especializadas, se entenderán las referentes a la fiscalización e inspección fiscal; a los estudios y análisis de diversas fuentes de ingresos públicos; a la gestión y recaudación tributaria aduanera; a la asesoría jurídica y económica en materia tributaria y aduanera; al estudio, resolución y revisión de gestiones tributarias y de exenciones fiscales y a la función normativa; a la informática, a la valoración tributaria y aduanera, así como a las labores de planeación y control de la administración de Ingresos. La respectiva escala salarial propuesta deberá ser aprobada por la Comisión de Asuntos Hacendarios, de tal manera que si la prueba, autorice la respectiva reasignación presupuestaria"*. De una simple lectura del artículo que nos hemos permitido transcribir se observa, que lo que establece ese numeral, a favor de las personas que laboren para el Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda, es: a.- El derecho a que la Dirección General de Servicio Civil diseñe y presente una nueva escala salarial. b.- El derecho a la correspondiente previsión presupuestaria, una vez que esa escala hubiera sido aprobada por la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. No establece, como puede observarse, ningún derecho subjetivo al incremento salarial. Véase, que ese numeral no excluye la participación del Poder Ejecutivo, en este caso, por medio de la Dirección General de Servicio Civil, a la luz de lo dispuesto por los artículos 13 inciso a) y 48, ambos del Estatuto de Servicio Civil, 1 y 4 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, para que la propuesta de incremento salarial, se convierta en un derecho subjetivo, si es que la citada entidad resolvía aprobar la nueva escala salarial. Sólo entonces, surgiría a la vida el derecho subjetivo reclamado. Mientras tanto, sólo estaríamos en presencia de actos preparatorios del derecho subjetivo que se pretende, consistentes en el diseño de una escala salarial y la previsión presupuestaria, actos que -repetimos- por sí solos o en conjunto, no constituyeron el derecho subjetivo reclamado. Tampoco, el comunicado que aparece a folios 46 y siguientes, tiene esa virtud, pues en él lo único que se les



informa a ese colectivo es que: *"estamos realizando los esfuerzos importantes con la Autoridad presupuestaria, ...para realizar un aumento adicional, para todo el personal sustantivo de la cartera de ingresos, de un 8%..."* , de donde se deduce que el Estado no había adquirido un compromiso en firme al respecto y que lo que existía era sólo una expectativa de derecho, ante el cumplimiento de actos preparatorios y como tales tendentes a constituir el derecho reclamado, lo que no ocurrió al no cumplirse con el procedimiento requerido para esos efectos, dado que no emitió la resolución administrativa aprobando el incremento salarial en los términos de la nueva escala salarial. Por otra parte, al no haber norma que prevea el aumento pretendido, no es posible declararlo, con independencia de las circunstancias que rodean la política salarial de un ámbito u otro del sector público (lo que se aduce como discriminación salarial); pues - repetimos- esta vía es declarativa, es decir, requiere una norma que constituya el derecho, lo que no sucede en el caso bajo estudio. En todo caso, tampoco fue tema de debate en primera instancia. Además, no es cierto que existiera la previsión presupuestaria para proceder al pago de las diferencias salariales, como parece señalarlo el recurrente, por cuanto para que así fuera se requería la aprobación de la escala salarial propuesta por la Dirección General de Servicio Civil por parte de la Comisión de Asuntos Hacendarios, y es precisamente la ausencia de resolución por parte de ese órgano, lo que se echa de menos. Al resolverse de esta forma y al haber resuelto el juzgador que conoció en primera instancia, sin especial condenatoria en costas, la solicitud para que se absuelva al recurrente del pago de las mismas, no es de recibo por cuanto esa decisión del juzgador, ningún perjuicio le ha acarreado."

i)Salario: Concepto y distinción entre el salario base y el salario mínimo en el empleo público

[Sala Segunda]¹¹

Voto de mayoría

"V.- [...]El salario es definido en doctrina como *"el conjunto de ventajas, económicas, normales y permanentes que obtiene el trabajador como consecuencia de su labor prestada en virtud de una relación de trabajo"* (Pla RODRÍGUEZ Américo. (1956). El salario en el Uruguay. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, Uruguay, pp. 12). A partir de la anterior acepción se elaboran una serie de subcategorías referidas al concepto salario, dentro de las cuales es preciso diferenciar el salario base y el salario mínimo. El denominado salario base es la remuneración fija o garantizada por unidad de tiempo u obra referidas a una categoría profesional. Para Palomeque López y ÁLVAREZ de la Rosa su importancia radica en los siguientes factores: *"a) es la cantidad salarial que normalmente uniformiza al grupo o categoría profesional; b) será, normalmente el soporte para calcular sobre el mismo la cuantía de muchos complementos salariales y c) es un concepto de cierre: cuando una percepción no es asimilable a alguno de los complementos salariales, se imputará al salario base."* (Palomeque López Manuel Carlos y ÁLVAREZ de la Rosa Manuel. (2002). Derecho del Trabajo, Décima Edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, España, pp. 901). A dicho monto salarial, se le adicionan componentes salariales, basados en percepciones retributivas, en virtud de la concurrencia de determinadas circunstancias. Nuestro ordenamiento jurídico se refiere a ellas como sobresueldos y pluses. El autor español Alfredo Montoya Melgar, haciendo referencia a la



legislación española clasifica dichas sumas atendiendo su vinculación a las condiciones de la persona, al trabajo y a la situación y los resultados de la empresa, siendo claro en el sentido que dichas sumas no deben ser consideradas para el cálculo del salario base. Al respecto enseña: *“Complementos vinculados a la persona: son aquellos que remuneran circunstancias personales del trabajador, no tomadas en cuenta al determinar el salario base (...). / Complementos vinculados al trabajo: dentro de ellos se sitúa los que retribuyen la mayor productividad (...), así como las especiales condiciones del puesto de trabajo (v.g.: complementos de penosidad, peligrosidad, toxicidad, nocturnidad, etc.)(...) / Complementos vinculados a la situación y resultados de la empresa: en tal se incluyen la participación de beneficio y gratificaciones en función de ventas, facturación, etc.”* (Montoya Melgar Alfredo. (2007). Derecho del Trabajo, vigésima octava edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, pp. 374). Por su parte el salario mínimo en el ordenamiento jurídico costarricense, se fundamenta en el artículo 57 de la Constitución Política, el cual crea la máxima que ningún trabajador puede devengar una cuantía inferior a la fijada por las autoridades administrativas del Estado, con la intención de que pueda satisfacer las necesidades propias y las de su familia, Américo Pla RODRÍGUEZ, nos habla de ese salario de la siguiente forma: *“El salario mínimo es el salario menor que el derecho permite fijar. Es un concepto puramente jurídico: un límite por debajo del cual no puede pagarse ningún salario. Y puramente formal: porque ese mínimo puede determinarse de acuerdo con diversos criterios. / La idea de salario mínimo no indica cual es ese criterio inspirador, sino que lo único que marca es el límite que no puede violarse hacia abajo, fijando un salario inferior. Restringe en ese sentido la libertad convencional de las partes; y sólo en ese sentido, porque no impide la fijación contractual de un salario más alto.”* (Pla RODRÍGUEZ Américo. (1956). El salario en el Uruguay. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, Uruguay, pp. 98). Con base en la anterior fórmula devendrá nula cualquier estipulación contractual que fije el salario por debajo del límite establecido y correlativamente será sancionable en la vía jurisdiccional cualquier omisión de parte del empleador a en ese sentido. Ahora bien, esta Sala ha considerado que la existencia de un régimen de empleo público, regulado por sus propios principios, no implica la desatención del artículo 57 constitucional, pues el salario de los funcionario regidos por el Estatuto del Servicio Civil, se compone del salario base y por retribuciones salariales indirectas como sobresueldos y pluses, que hacen que las remuneraciones de ese sector se equiparen o incluso superen el salario mínimo dispuesto por el órgano competente. En esta línea de argumentación la resolución 2004-0202 de las 10:20 horas del 24 de marzo de 2004, indica: *“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”*. La distinción entre salario base y salario mínimo, se plantea en los términos en que por una parte, el primero de ellos alude a la remuneración de categorías profesionales en atención al rango y estatus que las mismas poseen y el segundo propone la garantía de que toda persona trabajadora recibirá un núcleo esencial remunerativo para satisfacer sus necesidades básicas. De esta forma, ambos conceptos poseen un contenido diverso que no es posible equiparar, en el tanto provienen de situaciones jurídicas disímiles. Así las cosas, no es atendible la petición de la parte actora, ya que como se ha explicado en el presente considerando, el salario base en el sector público, no necesariamente debe ser igual al salario mínimo fijado por el Consejo Nacional de Salarios, ya que a dicha base salarial se le adicionan los pluses y sobresueldos derivados de las prestaciones de servicios bajo régimen de empleo público. Igualmente no es recibo la argumentación hecha en el sentido de que los pluses salariales y sobresueldos no pueden ser



apreciados para fijar una equivalencia a los montos mínimos del sector privado, ya que son retribuciones derivadas de manera indirecta de la prestación de servicios, dadas con ánimo remunerativo por el empleador, que sirven para acrecentar el patrimonio de la persona trabajadora y por lo tanto son parte integral del salario percibido.

V.- Refiere el recurrente que la existencia de un régimen para los servidores públicos, no implica en modo alguno que los salarios fijados por el Consejo Nacional de Salarios no le sean aplicables a esos servidores, por lo que los salarios base deben percibir una remuneración por encima de los mínimos de ley que le son aplicables. El artículo 48 del Estatuto del Servicio Civil contempla la normativa particular referida al régimen de sueldos de los funcionarios del Estado regidos por dicha ley, disponiéndose para tales efectos que ningún trabajador devengará un salario inferior al que se determine para el puesto ocupado. Así dicha norma reza: *“a) Ningún empleado o funcionario devengará un sueldo inferior al mínimo que corresponda al desempeño del cargo que ocupe. / b) Los salarios de los servidores del Poder Ejecutivo serán determinados por una Ley de Salarios que fijará las sumas mínimas, intermedia y máximas correspondientes a cada categoría de empleados. / c) Para la fijación de sueldos se tomara en cuenta las condiciones fiscales, las modalidades de cada clase de trabajo, el costo de la vida en las distintas regiones, los salarios que prevalezcan en la empresa privada para puestos análogos y los demás factores que estipula el Código de Trabajo. / d) Dentro de las cifras mínimas y máximas de que habla el inciso b), los Jefes respectivos podrán acordar aumentos de sueldos, atendiendo a factores como la eficiencia, la antigüedad, la conducta, las aptitudes y demás cualidades que resulten de la calificación periódica de sus servidores, todo esto con sujeción a lo que al efecto disponga la Ley de Salario. Los jefes de las diversas secciones del personal administrativo, deberán obtener de previo a tales aumentos, la venta del supervisor jerárquico; aumentos que estarán sujetos a lo dispuesto en el inciso e) de este mismo artículo; y / e) Queda prohibido a la Tesorería Nacional extender giros a favor de empleados o funcionarios, por sumas distintas a las mínimas fijadas en el Presupuesto o Ley de Salarios; y en el caso del inciso anterior, el aumento no se hará efectivo sino cuando esté incluido en la Ley de Presupuesto Ordinario, o en un presupuesto extraordinario. La Dirección General de Servicio Civil, informará a la Tesorería Nacional de los aumentos de los sueldos de los servidores públicos”*. En el mismo sentido la Ley de Salarios de la Administración Pública, refiere en su artículo 1° que dicho cuerpo normativo, busca garantizar la eficiencia de la Administración y constituirá el sistema de retribución para todas las clases de puestos clasificados en el manual descriptivo de puestos, conforme lo dispone el capítulo X del Estatuto del Servicio Civil. El ordinal 4 de esa misma ley, crea una escala de sueldos para el sector público compuesta de 73 categorías, las cuales podrán ser modificadas por la Dirección General del Servicio Civil previo estudio técnico, adicionándose en el canon 8 que ningún trabajador del Estado podrá devengar un salario menor al de su respectiva categoría. Por su parte la Ley 832 del 4 de noviembre de 1949, crea el Consejo Nacional de Salario y declara en su artículo 1°: *“de interés público todo lo relativo a la fijación de los salarios, como un medio de contribuir al bienestar de la familia costarricense y de fomentar la justa distribución de la riqueza”*. Dicho Consejo es un órgano tripartido integrado por 9 miembros, el cual según el artículo 2° cuenta como la competencia de fijar los salarios mínimos. En ese sentido la norma afirma: *“La fijación de los salarios mínimos estará a cargo de un organismo técnico permanente, denominado Consejo Nacional de Salarios, órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*. Respecto a los alcances de las normas jurídicas que esta autoridad administrativa emita, el numeral 15 dispone lo siguiente: *“La fijación del salario mínimo se hará para las actividades intelectuales, industriales, agrícolas, ganaderas o comerciales, y de acuerdo con las diferentes circunscripciones territoriales o económicas. Podrá hacerse también para una empresa determinada”*. De conformidad con la anterior relación de normas, el ordenamiento jurídico costarricense garantiza que ningún funcionario público devengará un salario inferior al establecido para su categoría salarial. Asimismo la tarea de administrar los aumentos de

las categorías salariales en el sector público fue encomendada exclusivamente a la Dirección General del Servicio Civil, siendo su función distinta a la del Consejo Nacional de Salarios, ya que este último órgano posee competencia respecto a la fijación de los salarios mínimos, según lo dispone en la Ley n° 832. En igual sentido, es preciso señalar que la existencia de un régimen de empleo público regido por sus propios principios no hace nugatoria la garantía dispuesta por el precepto constitucional 57. Se debe recordar que la Administración Pública, por mandamiento imperativo de las disposiciones 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, se encuentra imposibilitada de realizar conductas que no le sean expresamente autorizadas por el ordenamiento jurídico. Asimismo la Ley de Salarios de la Administración Pública, determina que la materia salarial estará regida por el principio de legalidad presupuestaria, así en virtud del artículo 6 de dicha ley, las variaciones o aumentos remunerativos hechos a la escala salarial, estarán sujetos a los créditos presupuestarios que existan. De esta manera para el sector público el régimen de administración de los incrementos salariales debe atenerse a ese marco específico a diferencia del sector privado. De ahí que no lleve razón el recurrente, ya que cada régimen de empleo en nuestro ordenamiento jurídico cuenta con legislación particular respecto a la forma de los aumentos, no siendo posible que el procedimiento proveniente del derecho laboral entre privados sea aplicado a situaciones de naturaleza pública, puesto que deben respetarse las normas jurídicas del caso en apego al principio de legalidad, sin dejar de atender que como se ha expuesto, el salario global de la persona servidora del Estado debe garantizar su subsistencia digna, tal como lo ordena el artículo 178 del Código de Trabajo. Por esta razón no es atendible que la fijación que realiza el Consejo Nacional de Salarios sea aplicada al salario base de los funcionarios públicos, pues como se ha expresado en la presente resolución, el salario base no necesariamente debe ser comparable a la fijación mínima hecha por el órgano mencionado, toda vez que en el sector público, el salario posee una composición distinta.”

j)Análisis sobre las diferencias con respecto a su fijación y a su regulación entre el sector público y el sector privado

[Sala Segunda]¹²

Voto de mayoría

"II.- La actora inició labores para el Ministerio de Educación Pública, el primero de febrero de 1995. Actualmente labora en el Colegio Tercer Ciclo de San Juan de San Ramón de Alajuela, desempeñándose como orientadora 1-MT5. Alega en su demanda que se le está cancelando un salario base, inferior al que se cancela en la empresa privada, para la misma actividad laboral que desarrolla, según el Decreto de Salarios Mínimos. Como pretensión principal solicita que se condene al Estado, al pago de los siguientes extremos: a.- todas las diferencias salariales que le corresponden, entre el salario base percibido y el salario mínimo asignado en el Decreto de Salarios Mínimos, para el puesto de Licenciado Universitario, desde el 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; b.- todas las diferencias salariales que, por concepto de aumentos anuales y demás rubros salariales, le corresponden; desde el 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro; también sin necesidad de nueva gestión al efecto; c.- todas las diferencias que, por concepto de vacaciones y de aguinaldos proporcionales, le corresponden;



desde ese 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; d.- los respectivos intereses, sobre todas las sumas adeudadas, desde ese reiterado 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; e.- ambas costas de la acción; **subsidiariamente solicitó**, el pago de: a.- todas las diferencias salariales, que le corresponden, entre el salario base percibido y el salario mínimo asignado en el Decreto de Salarios Mínimos, al puesto de Bachiller Universitario, desde dicho 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; b.- todas las diferencias salariales, que por concepto de aumentos anuales y demás rubros salariales le corresponden, desde el 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; c.- todas las diferencias que, por concepto de vacaciones y de aguinaldos proporcionales, le corresponden, también desde el 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; d.- los intereses, sobre todas las sumas adeudadas, desde ese reiterado 1° de febrero de 1995, y hacia el futuro, sin necesidad de nueva gestión al efecto; e.- ambas costas de la acción. El Estado contestó negativamente la demanda, y opuso las excepciones de prescripción, falta de derecho y la genérica de “*Sine Actione Agit*”. El A-quo rechazó la excepción de prescripción y acogió la de falta de derecho y sine actione agit, declarando sin lugar la demanda en todos sus extremos, con las costas a cargo de la parte actora. Por su parte, el Ad-quem, confirmó en todos sus extremos, la sentencia apelada.

III.- Respecto de la materia de salarios, 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 está, 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 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, 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 del Ministerio, de Educación Pública-, no resulta aplicable al Sector Público, en la forma que fue planteada en el recurso.

V.- 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 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 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 ²status² 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 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."

k) Salario mínimo: Empleados de la Universidad de Costa Rica que devengan menos del salario mínimo legal

Decretos de salarios mínimos son aplicables únicamente a los trabajadores del sector privado

Distinción con el "salario base" y fijaciones salariales del sector público

[Tribunal de Trabajo Sección IV]¹³

Voto de mayoría

"II.- El Apoderado Especial Judicial de los actores, protesta la sentencia N° 1877, de las 15:27 hrs, del 12 de junio de 2003. En su líbello de expresión de agravios de folios 250 a 258, explica el impugnante, en resumen, que la interpretación, realizada por la Jueza de primera instancia, de la disposición contenida en el artículo 178 de nuestro Código de Trabajo, no es la correcta. El razonamiento de la juzgadora, en este aspecto, se centra en establecer que en virtud de la autonomía que goza la Universidad de Costa Rica, ésta tiene independencia total en la fijación de los salarios de sus trabajadores, lo cual relacionado con la errada interpretación realizada en el sentido de que la accionada se encuentra excluida del salario mínimo de ley, produce una conclusión de que la "Universidad de Costa Rica" es soberana en el establecimiento de los salarios, aún y cuando ello signifique violar las leyes que nos informan. Comenta el recurrente, que del estudio del artículo 178 ibídem, se puede concluir, que todos los trabajadores, tanto del sector público como del privado, no pueden devengar un salario menor al salario mínimo. Por consiguiente, no debe interpretarse que los trabajadores del Estado y sus Instituciones se encuentran excepcionados y excluidos de la garantía constitucional de un "salario mínimo", aceptar tal tesis, sería crear una discriminación ingrata y una desigualdad inaceptable. En ese sentido el artículo 177 del Código Laboral, establece el principio rector de que todo trabajador tiene derecho a

devengar un salario mínimo, que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural. Esta norma citada, no es sino la expresión legal del mandato constitucional contenido en el artículo 57 de nuestra Carta Magna, que establece el derecho de todo trabajador de recibir un salario mínimo, de fijación periódica por jornada normal, que procure bienestar y existencia digna. En abono a todo lo anteriormente expresado, el recurrente trae a colación el artículo 179 idem, como garantía de desarrollo del mandato constitucional supracitado. De esta forma, la propia ley sustantiva se encarga de resolver la hipótesis en virtud de la cual un contrato de trabajo establezca un salario inferior al mínimo de ley, ordenando que el mismo se vea modificado en forma automática, claro está, por ser la ley de interés público. De acuerdo con lo expuesto, solicita al Tribunal se revoque la sentencia impugnada y se declare con lugar la demanda incoada, acogiendo las pretensiones deducidas por los actores.

III.- No se discute que los actores laboran para la demandada, desempeñando el cargo de asistentes dentales, así como que la Universidad de Costa Rica es una institución descentralizada, que forma parte del Estado o Sector Público y como tal, le son aplicables las normas de derecho público. Los trabajadores de esa institución de educación superior reclaman, en resumen, el derecho a percibir un salario mínimo legal, por los servicios prestados a la accionada. Indican, que desde 1994 y hasta 1997, los actores devengan menos del salario mínimo legal, de acuerdo con los Decretos Ejecutivos N° 25250 MTSS y 27109 MTSS. Respecto de la política salarial de la Administración Pública, jurisprudencialmente se ha indicado, tanto por la Sala Constitucional como por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, los decretos de salarios mínimos son aplicables únicamente a los trabajadores del sector privado, y no a los del sector público, como son los recurrentes, para quienes se aplica un régimen diferente. En ese sentido, debemos transcribir un extracto del voto N° 015, de las 9:55 hrs, del 25 de enero de 2006, de la Sala Segunda de la Corte, que resuelve el punto en forma magistral. En lo de interés dijo: **"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. (...) 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 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. En este mismo sentido se pronunció esta Sala en el Voto número 105 del 13 de marzo de 2002, donde al referirse al tema del 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, del 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. (...) La Ley de Salarios de la Administración Pública, establece una Escala de Salarios, que rige 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". En esa misma dirección jurisprudencial, pueden consultarse los votos números 202, de las 10:20 hrs, del 24 de marzo de 2004, 530, de las 10:10 hrs del 3 de octubre de 2003 ambos de la Sala Segunda y 3890, de las 11:58 hrs del 4 de diciembre de 1992, 4017, de las 16:15 hrs, del 23 de diciembre de 1992, 94, de las 9:48 hrs, del 8 de enero de 1993, de la Sala Constitucional. Corolario de lo expuesto, se pueden concluir dos cosas. De una relación de los artículos 57 de la Constitución Política, 178, 179, del Código de Trabajo, todo trabajador, ya sea perteneciente al sector público o privado, tiene el derecho a devengar un salario mínimo legal, prerrogativa que es irrenunciable. Además, las disposiciones salariales emanadas por el Consejo Nacional de Salarios para el sector privado, no pueden aplicarse a la Administración Pública, motivo suficiente para rechazar el recurso interpuesto. Como un razonamiento adicional, tenemos que de un análisis comparativo de los decretos de salarios mínimos para el sector privado, de 1994 a 1997, con relación a lo cancelado por la Universidad de Costa Rica los actores, se observa, que la casa de estudios canceló un salario mayor al mínimo legal y por lo tanto no existe diferencia salarial alguna. No debe perderse de vista lo expresado por la Sala en la cita jurisprudencial precedente, que el salario base en el sector público se complementa con otros pluses salariales, que no reciben los trabajadores del sector privado. De todos los actores, los señores Max Rojas Rodríguez, Ruth Naranjo Segura, Tobías Umaña Saurez, Lidia Cambroner Oviado, eran los que recibían un salario menor a 1994, 1995, 1996. Si cotejamos los decretos salariales y lo cancelado por la Universidad, observamos que la accionada pagó un monto mayor de salario. Por ejemplo, en el caso del señor Rojas Rodríguez, el Decreto de Salarios N° 22713 MTSS, publicado en la Gaceta N° 243, del martes 21 de diciembre de 1993, que rigió a partir del primero de enero de 1994, el salario de un asistente dental ascendió a treinta y cinco mil doscientos cuarenta colones. En ese mismo período, la Universidad le canceló la suma de cincuenta mil doscientos noventa y cinco colones con sesenta céntimos, que incluía además del salario base, otros pluses como escalafón administrativo, fondo disponible para revaloraciones, anualidad (folio 150 de los autos). En ese mismo semestre, la accionada canceló a Don Tobías Umaña, la suma de cuarenta y siete mil dos colones con ochenta céntimos, correspondientes a salario base, fondo disponible para revaloraciones y 1.5 de anualidad (folio 176). En el primer semestre de 1995, entró en vigencia el Decreto N° 23847 MTSS, publicado en la Gaceta del lunes 26 de diciembre de 1994; para esa data se estableció un salario mínimo para un asistente dental, de cuarenta y un mil ochocientos sesenta y cinco colones. Ese mismo lapso, la demandada canceló a Ruth Naranjo, cincuenta y dos mil cuatrocientos setenta y un colones, monto muy superior al salario mínimo legal previsto para el sector privado (folio 169). En el Decreto Ejecutivo N° 24832, publicado en la Gaceta N° 242, del 21 de diciembre de 1995, se estableció por salario de un asistente dental, el monto de cincuenta y cinco mil doscientos cincuenta y cuatro colones, que entró a regir a partir del primer semestre de 1996. En ese mismo período, la accionada pagó a la señora Lidia Cambroner Oviado, cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y seis colones con cuarenta céntimos, cifra que incluía el salario base más el fondo disponible para revaloraciones (folio 191). En todos los casos de los actores, si se repite ese



mismo ejercicio comparativo, entre los restantes decretos de salarios fijados para el sector privado, a saber: Decreto N° 23495 MTSS, publicado en la Gaceta N° 23, del miércoles 20 de julio de 1994, vigente en el segundo semestre de ese año; el Decreto N° 24482 MTSS, publicado en el Alcance 29, de la Gaceta N° 141, del 26 de julio de 1996, vigente en el segundo semestre de 1995; el Decreto N° 25713 MTSS, publicado en el Alcance N° 2, de la Gaceta N° 2 del viernes 2 de enero de 1997, vigente en el primer semestre de 1997; el Decreto N° 26109 MTSS, publicado en el Alcance N° 30 de la Gaceta 114, del 16 de junio de 1997, vigente en el segundo semestre de 1997, observaremos, que en todos los casos, el salario pagado a los asistentes dentales por la accionada fue superior al fijado por los distintos decretos de salarios. Por consiguiente, el fallo apelado se confirma en todos sus extremos."



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Costa Rica. 07/11/1949. Fecha de vigencia desde: 08/11/1949 Versión de la norma: 12 de 12 del 16/10/2008 Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 724.
- 2 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 1581 del treinta de mayo de 1953. Estatuto de Servicio Civil. Fecha de vigencia desde: 30/05/1953. Versión de la norma: 10 de 10 del 07/10/2009. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1953. Semestre: 1. Tomo: 1. Página: 246.
- 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 15 de las nueve horas cincuenta minutos del veinticinco de enero de dos mil seis. Expediente: 03-002585-0166-LA.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 70 de las nueve horas treinta minutos del diez de mayo de mil novecientos noventa y uno. Expediente: 91-000070-0005-LA.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 105 de las catorce horas cincuenta y cinco minutos del trece de marzo de dos mil dos. Expediente: 00-000067-0166-LA.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 172 de las catorce horas treinta minutos del veinticinco de setiembre de mil novecientos noventa y uno. Expediente: 91-000172-0005-LA.
- 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 246 de las nueve horas treinta minutos del veintiocho de marzo de dos mil ocho. Expediente: 06-000367-0679-LA.
- 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 378 de las nueve horas cuarenta minutos del treinta y uno de julio de dos mil dos. Expediente: 00-000071-0166-LA.
- 9 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 479 de las diez horas del veintisiete de setiembre de dos mil dos. Expediente: 00-003764-0166-LA.
- 10 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN TERCERA.- Sentencia número 487 de las siete horas cincuenta minutos del diecisiete de octubre de dos mil ocho. Expediente: 06-000134-0166-LA.
- 11 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 530 de las nueve horas cincuenta y cuatro minutos del nueve de abril de dos mil diez. Expediente: 04-003323-0166-LA.
- 12 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 592 de las nueve horas treinta minutos del veintiocho de noviembre de dos mil dos. Expediente: 00-000079-0166-LA.
- 13 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA.- Sentencia número 634 de las dieciocho horas cinco minutos del veintinueve de setiembre de dos mil seis. Expediente: 99-002388-0166-LA.