

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: RECLAMO POR DIFERENCIA SALARIALES

RESUMEN: El presente trabajo aborda el tema del Reclamo por diferencias salariales, desde los puntos de vista normativo, haciendo referencia a la liquidación completa del salario en el plazo estipulado, así como un desarrollo jurisprudencial en el que se incluye: la improcedencia de la cancelación de intereses por atraso en el pago de un plus salarial, momento a partir del cual se debe reconocer el pago del salario no percibido por recalificación y cómputo de intereses, momento a partir del cual corren los intereses en materia laboral, proceso de transacción y conciliación laboral.

Índice de contenido

1. NORMATIVA.....	2
CÓDIGO DE TRABAJO.....	2
DEL PAGO DEL SALARIO.....	2
2. JURISPRUDENCIA.....	2
IMPROCEDENCIA DE LA CANCELACIÓN DE INTERESES POR ATRASO EN PAGO DE PLUS.....	3
MOMENTO A PARTIR DEL CUAL SE DEBE RECONOCER EL PAGO DEL SALARIO NO PERCIBIDO POR RECALIFICACIÓN Y CÓMPUTO DE LOS INTERESES	8
MOMENTO A PARTIR DEL CUAL DEBEN PAGARSE LOS INTERESES.....	26
TRANSACCIÓN Y CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL.....	27

1 NORMATIVA

CÓDIGO DE TRABAJO¹

DEL PAGO DEL SALARIO

ARTICULO 168.- Las partes fijarán el plazo para el pago del salario, pero dicho plazo nunca podrá ser mayor de una quincena para los trabajadores manuales, ni de un mes para los trabajadores intelectuales y los servidores domésticos.

Si el salario consistiere en participación en las utilidades, ventas o cobros que haga el patrono, se señalará una suma quincenal o mensual que debe recibir el trabajador, la cual será proporcionada a las necesidades de éste y al monto probable de las ganancias que le correspondieren. La liquidación definitiva se hará por lo menos anualmente.

ARTICULO 169.- Salvo lo dicho en el párrafo segundo del artículo anterior, el salario debe liquidarse completo en cada período de pago. Para este efecto, y para el cómputo de todas las indemnizaciones que otorga este Código, se entiende por salario completo el devengado durante las jornadas ordinaria y extraordinaria.

2 JURISPRUDENCIA

IMPROCEDENCIA DE LA CANCELACIÓN DE INTERESES POR ATRASO EN PAGO DE PLUS

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]²

"I. Recurre, el apoderado general judicial de la Caja Costarricense de Seguro Social, de la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda, número 1328, de las 9:10 horas del 9 de diciembre de 1994, que declaró con lugar la demanda. Se muestra disconforme, porque los juzgadores de instancia violentaron el principio de legalidad, consagrado en la Constitución Política y desarrollado por Ley General de la Administración Pública; a fin de corregir el yerro, solicita que se declare sin lugar la demanda, en todos sus extremos, con ambas costas a cargo de los actores. II. El derecho al salario tiene rango constitucional (numeral 57), al igual que lo tiene el principio de responsabilidad del Estado (artículo 9) y el derecho a la integridad del propio patrimonio (ordinal 45). Esos derechos fundamentales, de todos los habitantes de la República, implican, en el caso de las relaciones jurídicas laborales -de índole privada, se entiende-, que la obligación del patrono de cancelarle, al trabajador, la remuneración correspondiente, nace una vez verificada la prestación personal o la disponibilidad en o para el servicio. En consecuencia, si el empleador no paga aquélla en el momento convenido (numerales 164, 168 y 169 del Código de Trabajo), surge, entonces, la mora y, con ello, el deber de reparar, junto con el daño (el monto del salario), los perjuicios irrogados, consistentes siempre, por tratarse de una suma de dinero, en los intereses legales (artículo 706 y 1163 del Código Civil). Sin embargo, esa solución jurídica no puede trasladarse, sin más, al ámbito de las relaciones estatutarias o de servicio; porque si bien es cierto que, en materia laboral, imperan principios que buscan tutelar fundamentalmente al trabajador, no se puede dejar de lado que no estamos en presencia de una relación

de empleo privada, sino de una de servicio público y que, en este campo, rigen principios distintos -principios del Derecho Público- que incluso, pueden llegar a estar contrapuestos a los de aquella otra especial materia; por lo que, en estos casos, es la naturaleza de la relación la que establece los principios y las reglas propias a aplicar. La Sala Constitucional, en su Voto número 1696, de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, se pronunció en ese sentido: "Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solo distintos de los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos". En este caso, por estar involucrada una entidad estatal perteneciente al denominado, genéricamente, Sector Público, debe recurrirse a las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, para determinar si el servidor público puede gozar del derecho a la reparación económica de los perjuicios causados, o carece de tal posibilidad. En la especie, los actores reclaman el reconocimiento de intereses, por el atraso en la cancelación del aumento salarial correspondiente al primer semestre de 1992. Los juzgadores de instancia resolvieron la cuestión aplicando, con evidente error, los principios y las normas del Derecho Privado. Por consiguiente, deben analizarse los supuestos fácticos y jurídicos de la demanda de responsabilidad económica de la Caja Costarricense del Seguro Social, derivada de su actuación administrativa, desde la óptica del Derecho Público; recurriendo, específicamente, a los parámetros y a los principios de la responsabilidad administrativa; regulada ésta, de manera exhaustiva, por la Ley General de la Administración Pública. III. El ordinal 190 de esa Ley General establece, como principio general, que: "1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero. 2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aun cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por

acto lícito o funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente". Con base en esos precisos enunciados, el legislador costarricense estructuró un sistema objetivo de responsabilidad administrativa, cuyo fundamento es el principio de integridad patrimonial del servidor o del administrado-víctima y cuyo punto de partida, para el análisis del caso concreto, es, siempre, el daño producido. La conducta de la Administración responsable carece de trascendencia, a los efectos de poder determinar si existe mérito o no, para declarar el deber reparatorio. No obstante, sí resulta fundamental su valoración para establecer los alcances del mismo. En lo que interesa, vale acotar que, tratándose de una conducta administrativa lícita y normal, no es posible reclamar la indemnización de los perjuicios o del lucro cesante, producido a la víctima, aun cuando sí debe pagarse, en todo caso, el daño. Así lo dispone el ordinal 194 ídem: "1. La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión. 2. En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante. 3. El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo" [...]. Eso no sucede cuando se está en presencia de una actuación ilegítima o anormal, caso en el cual los alcances de la reparación son irrestrictos. Existe funcionamiento anormal cuando la actuación es antijurídica en sí misma, ya sea porque se realizó con violación del ordenamiento positivo, o de las normas técnicas de buena organización y de administración, o de las reglas de prudencia en el actuar administrativo (artículos 11, 14, 15, 16 y 17 ibídem). Igualmente, es anormal el funcionamiento de la Administración, cuando acarrea resultados inesperados, no conformes con su naturaleza y función, incluso, contradictorios con el fin público perseguido por la legislación, aunque la actuación no sea, en sí

misma, antijurídica. Así las cosas y soslayando analizar, en este momento, si el daño alegado reúne los requisitos establecidos legalmente para que pueda y deba ser indemnizado, sería preciso indicar, en el sub-lite, alguna anormalidad en el trámite del pago del aumento salarial de marras, para que procediera la pretensión de los accionantes. En criterio de la Sala, el punto se circunscribe, entonces, a delimitar si el tiempo requerido para hacer efectivo ese incremento, en los sueldos de los trabajadores, excede el patrón de normalidad que se describió. Es decir, debe determinarse si se violaron, grosera, injustificada e insalvablemente, las normas de buena administración referidas, pues es claro que no se dio un quebranto directo y frontal del ordenamiento jurídico. Con ese propósito, debe señalarse cuál es el trámite que debió verificarse y, partiendo entonces de criterios discrecionales -no reglados-, valorar si es razonable o no, que haya tomado poco más de tres meses el realizarlo. Nótese, que, mediante el Decreto Ejecutivo N° 20929-P-TSS-H, de fecha 6 de diciembre de 1991, publicado en La Gaceta N° 245, del 23 de diciembre de 1991, se estableció, respecto del Sector Público, la política salarial para el primer semestre de 1992, dejando a la Dirección General de Servicio Civil, la determinación de la revaloración que correspondiera a cada clase, de los puestos incluidos dentro del Régimen del Servicio Civil -Ley del Estatuto de Servicios Médicos-, lo mismo que para aquellos que, por normativa especial, correspondía determinar al propio Servicio Civil. De ahí que, de previo a que la Caja Costarricense del Seguro Social efectuara el aumento salarial de los actores -el cual debía regir desde el primero de enero de 1992-, la Dirección General de Servicio Civil debió realizar ajustes de orden técnico, indispensables para mantener la estructura salarial en armonía con la normativa existente; todo cual lo debió someter al visto bueno de la Autoridad Presupuestaria, según lo determinaba el Decreto de salarios citado. Tomando en cuenta esos trámites administrativos, esta Sala considera como razonable el plazo aludido de tres meses, para poder hacer efectivo el aumento salarial de los actores,

razón por la cual ha de revocarse la sentencia recurrida, y declararse sin lugar, en todos sus extremos, la demanda. IV. Ese parámetro de razonabilidad, al que se ha hecho expresa referencia, ha sido también destacado, en forma reiterada, por la Sala Constitucional. Así, en su voto N° 5132-94, de las 17:39 horas del 7 de setiembre de 1994, indicó: "Si bien esta Sala comprende que la Administración debe seguir un procedimiento legalmente establecido para poder efectuar el pago a que tiene derecho el funcionario, lo cierto es que, aun cuando dicho procedimiento resulte complicado, ello debe verificarse en un plazo razonable de modo que el perjuicio que ello pueda causar al servidor sea el menor posible. La inercia o ineficiencia de la Administración no tiene por qué soportarla el funcionario, pues si éste presta sus servicios a la Administración, ésta debe retribuirle con prontitud, pues el salario es parte inherente al derecho al trabajo, tal y como lo establece el artículo 57 constitucional. Estima esta Sala que si a la recurrente se le nombró a partir del primero de marzo de este año y por el resto del período lectivo, no resulta razonable que el procedimiento para la tramitación de su nombramiento y el pago correspondiente se haya demorado a tal punto que no fuera sino hasta el mes de agosto pasado que se le cancelaran sus salarios, con lo que evidentemente se le ha causado un grave perjuicio. Así, aun cuando

la Administración le hubiese cancelado a la recurrente los salarios dejados de percibir en agosto último, no la exime de responsabilidad, ya que, a juicio de esta Sala, el plazo transcurrido entre la prestación del servicio por parte de la amparable y el efectivo pago del emolumento respectivo es irracional y, por ende, violatorio de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 constitucionales, con lo que a la interesada se le ha causado un perjuicio que no está, en modo alguno, obligada a soportar". En la presente litis es oportuno indicar que, la Caja Costarricense del Seguro Social, en ningún momento ha dejado de retribuir a los actores, los emolumentos por la prestación de sus servicios, lo que hizo fue realizar, dentro de un plazo

absolutamente razonable, el aumento salarial del primer semestre de 1992, causándoles, a los accionantes, el menor perjuicio que pudo y éste devino en intrascendente. V. De conformidad con lo que establecen los artículos 494 del Código de Trabajo y 222 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en materia laboral, por disposición del numeral 452 del Código de Trabajo, cabe exonerar en ambas costas a la parte actora, ya que de los autos se desprende que la misma ha litigado con evidente buena fe procesal; razón por la que también se debe revocar la sentencia recurrida, en cuanto impuso esas costas a la parte demandada para, en su lugar, resolver la litis sin especial condenatoria. VI. De acuerdo con las consideraciones precedentes, se debe revocar el fallo recurrido y acoger la excepción de falta de derecho; para declarar sin lugar la demanda, en todos sus extremos. Se ha de resolver sin especial condenatoria en costas."

MOMENTO A PARTIR DEL CUAL SE DEBE RECONOCER EL PAGO DEL SALARIO NO PERCIBIDO POR RECALIFICACIÓN Y CÓMPUTO DE LOS INTERESES

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]³

" I.- ANTECEDENTES: En el escrito inicial de demanda la señora Irma Hernández Castro señaló, que desde el 2 de julio de 1984 ingresó a laborar para el ente demandado, nombrada como asistente de auditor. Que durante los últimos años se le ha venido cancelando el salario correspondiente a la categoría de profesional dos, sin reconocérsele su condición de subauditora, que en la práctica y por nombramiento de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) ha desempeñado. Que en sesión de Junta Directiva, de la demandada, número 3798, artículo IV, inciso VIII, del día primero de septiembre de 1987 se acordó reclasificar el puesto que ocupaba, sea el de asistente de auditoría para que en el futuro fuera de subauditor, acuerdo que

no se ejecutó por parte del ICT, alegando las autoridades de este, que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no lo había autorizado. Que la entidad accionada no le ha reconocido las diferencias salariales, que le correspondían por recargo de funciones, cuando ha debido llenar las ausencias temporales del auditor, ya sea por razones de incapacidad, vacaciones, suspensiones o licencias, pese a que dicho rubro está conceptualizado en el numeral 25 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Instituto demandado. Con base en esos hechos, solicitó que en sentencia se condene al ente accionado a pagarle: las diferencias de salario base correspondientes al puesto de subauditor, con respecto al salario que efectivamente devengó, a partir del 1 de septiembre de 1987; diferencias salariales en el pago de anualidades, dedicación exclusiva y porcentaje de quinquenio, calculados sobre el salario de subauditor; diferencias de salario por recargo en las funciones de auditor, durante los períodos en que suplió temporalmente al auditor de la institución, reconociéndole, igualmente, las diferencias de anualidades, dedicación exclusiva y quinquenio con el salario base de auditor, que debe ser la base salarial para el cálculo de esos pluses, durante esos periodos. También solicita, que sobre estos rubros se condene al instituto demandado al pago de intereses, al tipo legal y, se le imponga el pago de ambas costas de la acción. La demanda fue contestada negativamente, señalando el representante de la accionada, que su poderdante emitió un acto administrativo recalificando el puesto que ocupaba la actora, empero dicha actuación no fue aprobada por la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria, lo cual le restó total eficacia a la decisión de mérito, de modo que no fue factible su ejecución. En cuanto al reclamo de diferencias salariales, por el tiempo que la actora ocupó el puesto de auditora, lo rechaza bajo el argumento de que dicho recargo de funciones estaba contemplado dentro de las funciones que le correspondían a la asistente de auditoría y, por ende, no procede pago alguno por ese concepto. Con fundamento en dicho razonamiento opuso las excepciones de falta de legitimación

pasiva en la causa, falta de derecho y prescripción. El juzgador de primera instancia consideró que el acto de recalificación de puesto, emitido por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, se conformaba con el ordenamiento jurídico y que el mismo no podía ser desautorizado por la Autoridad Presupuestaria, por carecer esta de competencia para ello; amén de que era procedente cancelarle a la actora las diferencias salariales mientras ocupó el puesto de auditora, razón por la cual rechazó las defensas opuestas y acogió la demanda en todos sus extremos, reservando para la fase de ejecución de fallo, la cuantificación de los rubros concedidos a la promovente, condenando a la parte demandada al pago de las costas de la acción. Ambas partes apelaron lo resuelto y el asunto fue conocido por la Sección Cuarta del Tribunal de Trabajo, del Segundo Circuito Judicial de San José, que revocó la resolución impugnada únicamente en cuanto declaró con lugar la demanda autorizando al accionado a hacer efectiva la recalificación de puesto de la actora como subauditora, a partir del 1° de septiembre de 1987, a tenerla a ella como nombrada en propiedad y a pagar las diferencias salariales desde esa fecha y hacia futuro. Se modificó el fallo de instancia en cuanto condenó al pago de intereses desde la fecha de la presentación de la demanda, para concederlos desde el momento en que se generaron las diferencias salariales concedidas. En todo lo demás confirmó la sentencia del juzgado, salvo en cuanto a costas eximiendo del pago de las mismas a ambas partes. II.- La actora impugna la sentencia del Tribunal de Trabajo, Sección Cuarta, del Segundo Circuito Judicial de San José, con base en los siguientes motivos: 1) Porque el tribunal revoca la sentencia del juzgado de trabajo, considerando que hubo un criterio contrapuesto entre el acuerdo tomado por la Junta Directiva del ente demandado y lo dispuesto por la Autoridad Presupuestaria; cuestión que, a su juicio, constituye un error de hecho, pues al tenor de las probanzas evacuadas en autos se tiene que fue la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria la que improbo el acuerdo de la Junta Directiva, órgano que era legalmente incompetente para

ello, pues dicha competencia, como lo interpretó la propia Sala Constitucional a partir del voto 3309-94, le correspondía a la Autoridad Presupuestaria y nunca a una simple Secretaría Técnica. Con base en ese argumento, sostiene que la resolución de la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria es nula y sin efectos posibles en la relación de servicio que mantiene con el ente demandado. 2) Señala que el tribunal realiza una indebida interpretación y aplicación de la jurisprudencia constitucional a este caso, exactamente de los votos 3309-94 y 3089-98 pues, contrario a lo indicado por el ad-quem , a partir de esos pronunciamientos lo que se concluye es que no podría la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria atribuirse facultades de aprobar o improbar actos concretos de la administración descentralizada; potestades que ni siquiera posee la misma Autoridad Presupuestaria, como órgano colegiado. 3) Que el tribunal sostiene la tesis de que la Secretaría Técnica sí podía ejercer la facultad anulatoria de la actividad administrativa del ente demandado y, para ello citó el principio de legalidad administrativo, principio que, a criterio de la recurrente, está mal aplicado, pues este, en correcto dimensionamiento conduce a un criterio distinto del contenido en el fallo impugnado, pues en aplicación estricta del principio citado, el instituto demandado sí tenía facultades suficientes para haber determinado la necesidad de su nombramiento como subauditora, tal y como lo preceptúa el artículo 26 inciso c) de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, en relación con el 32 de la misma Ley y, por otra parte, en atención al principio de legalidad, no podía la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria cuestionar la recalificación de una plaza sino, a lo sumo, tal y como lo señaló la propia Sala Constitucional, si consideraba que la actuación de la Junta Directiva del ente demandado se oponía a algún lineamiento de la Autoridad Presupuestaria, debió informarlo al Poder Ejecutivo, sin entrar a rechazar de plano lo actuado por la administración, con lo que impidió la ejecución de un acto válido. Agrega, que el asunto toma matices aún más negativos, porque se trata de un acto

administrativo que ya había creado derechos a favor de un particular y, por ende, no era posible revocarlo o anularlo sin seguir los procedimientos establecidos en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Agrega, que el tribunal se equivoca al indicar que su pretensión material es que se le nombre en propiedad, lo cual en todo caso no estaría en capacidad de hacer, pues fue la Junta Directiva de la Administración accionada la que le hizo nombramiento como subauditora, cuando su pretensión era simplemente de dar, o sea, que se le reconozcan sus salarios dejados de percibir durante el tiempo que, conforme con la prueba recibida, cumplió funciones de subauditora, pago que resulta obligatorio según el principio constitucional de “a trabajo igual salario igual” recogido en el canon 57 Constitucional, premisa que también recoge el artículo 167 del Código de Trabajo. Considera que este principio constitucional dejó de ser valorado por el tribunal al analizar el principio de legalidad, cuando lo correcto es decir que este principio de justicia salarial también forma parte del bloque de legalidad, que están obligados a aplicar tanto los administradores como los jueces. Argumenta, la recurrente, que la afirmación de la demandada dentro de este proceso, referente a que el tema de su nombramiento como subauditora fue analizado y resuelto por la Sala Constitucional, en sentencia de amparo, no responde a la realidad pues dicha discusión se suscitó con ocasión de un amparo formulado por su persona y en el cual lo que se dirimió fue la modificación unilateral de un reglamento, lo cual le causaba perjuicio, situación muy distinta al reclamo de pago de diferencias salariales. Por su parte, el representante legal de la accionada, recurre el fallo de segunda instancia por razones procesales y sustantivas. En relación con las primeras, señaló que el fallo es incongruente en sí mismo al contener razonamientos contradictorios que lo llevan, por un lado, a denegar lo solicitado por la demandante y, por otro a acoger su solicitud. Al efecto, argumentó que el tribunal con acierto denegó la solicitud de la gestionante de que se recalificara su puesto como subauditora, basados en el

principio de legalidad, entendiendo que la administración no puede llevar a cabo una conducta si previamente no existe norma que lo autorice. No obstante ello, afirma que el tribunal incurre en una evidente contradicción al reconocer las diferencias de salario por concepto

de recargo de funciones, en violación del principio de legalidad. Esto por cuanto el Reglamento Interno de la Auditoría, vigente entonces, establecía como parte de las funciones normales del “asistente de auditoria” (plaza que ocupaba la actora), sustituir en sus ausencias al Auditor; siendo que de conformidad con las directrices y lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, vigentes para esa época y que formaban parte del bloque de legalidad, no se reconocía, en casos como el de autos, un plus salarial extra por concepto de recargo de funciones, salvo que la sustitución superase el plazo de un mes. Indicó, el personero de la accionada, que también existe vicio de incongruencia en el fallo al concederse intereses más allá de lo pedido por la parte actora. Señaló que en este acápite el juzgado de primera instancia reconoció, en forma correcta, ese extremo al indicar que los intereses correrían desde la fecha de presentación de la demanda y hasta su efectivo pago; no obstante el fallo de segunda instancia modificó el momento a partir del cual deberían reconocerse estos, interpretando en forma incorrecta, en su criterio, el pedido de la actora, la cual únicamente señaló que el demandado debía reconocerle intereses sobre las sumas concedidas. Como único motivo de casación sustantiva, se indicó que el fallo del ad quem incurrió en violación al principio de legalidad, consagrado en el ordinal 11 de la Ley General de la Administración Pública, ya que obliga a la administración a reconocer extremos que no se encuentran amparados por normativa aplicable, al disponer el pago de recargo de funciones en supuestos bajo los cuales no estaban permitidos por los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, que forman parte del bloque de legalidad, al que se encuentra sujeta la Administración Pública en materia del manejo y remuneración del recurso humano. III.- NATURALEZA JURÍDICA DEL

INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO. De previo a resolver los recursos formulados por las partes, se hace necesario establecer la naturaleza jurídica del ente demandado, su grado de autonomía y la posibilidad de ingerencia en su esfera funcional por parte del Poder Central, todo a fin de determinar la viabilidad o no de las pretensiones y resistencias ejercidas en el sub lite . Al efecto se tiene que el artículo 2° de la Ley 1917 del 30 de Julio de 1995 y sus reformas, "Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo", define a dicha entidad como una "..Institución autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propios, la cual ejercerá su gestión administrativa y comercial con absoluta independencia, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva , que actuará conforme a su criterio, dentro de la Constitución, leyes y reglamentos pertinentes , y las normas comerciales de mayor conveniencia para el fomento del turismo de Costa Rica.". De esta normativa se infiere, con meridiana claridad, que el Instituto Costarricense de Turismo es un ente autónomo y en consecuencia parte de la administración descentralizada, entendida esta como los centros de acción distintos al poder central, a los cuales se les ha conferido una atribución de competencia a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento, entendiéndose que la atribución es a título último y definitivo en razón de la personalidad del centro descentralizado y a título exclusivo en razón del carácter excluyente y privativo que la competencia descentralizada presenta frente al Estado. Precisamente, dado el carácter de centro competencial último, definitivo y excluyente del ente público, conlleva a que no esté sometido a órdenes, ni instrucciones particulares en el desempeño de sus funciones exclusivas, siendo que la relación que lo liga con el Poder Central, es la denominada "tutela administrativa", que implica un mínimo de poderes necesarios para evitar que el ente viole la ley. Por eso se dice que "el sólo hecho de que exista descentralización implica que existe tutela, y a la inversa. La tutela administrativa no le permite al Estado dar órdenes ni cursar

directrices o circulares puntuales al ente, pues ello significaría determinar particularmente el objeto, momento y motivo de su conducta, sin embargo si puede establecer sus metas y lineamiento generales dentro de su política de gobierno, actividad esta última, que se refleja esencialmente en actos de contralor. La Sala Constitucional ha reconocido esta potestad superior del Estado frente a los entes públicos menores, al indicar: "...La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (ART. 140.8, co) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP)..." (Voto 3089-98 de las 15 horas del 12 de mayo de 1998).

IV.- AUTONOMÍA DEL ICT Y SUS EFECTOS ADMINISTRATIVOS. Definida la naturaleza jurídica del ente demandado y su sujeción a la "tutela administrativa" que con respecto a él ejerce el Ejecutivo, procede ahora determinar su grado de autonomía en materia administrativa y financiera, esencialmente en la creación y recalificación de puestos, así como la fijación salarial correspondiente y, correlativamente, si existe o no control expreso, en ese campo, por parte de alguno de los órganos de la Administración Central. El Instituto Costarricense de Turismo, como parte de la administración descentralizada, escapa de la actividad de contralor y asesoría que ejerce la Dirección General del Servicio Civil en materia de creación y recalificación de plazas (artículo 188 de la Carta Política), siendo a su Junta Directiva, como jerarquía superior de la entidad, a la que le corresponde organizar las dependencias y servicios de la institución, tal y como lo dispone el numeral 26 inciso c) de su ley orgánica. De ese numeral se colige que entre las potestades, legalmente concedidas, está la de crear plazas y, en consecuencia, también puede recalificarlas cuando sea del caso (artículo 32

inciso e) ibidem). Esta potestad también encuentra sustento en los lineamientos generales, emitidos por la Contraloría General de la República, para la promulgación del Reglamento de Organización y Funciones de las unidades de auditoría interna de las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de ese órgano contralor, lineamientos basados, a su vez, en el Manual para el Ejercicio de la Auditoría Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a la Fiscalización de la Contraloría General de la República, publicado en La Gaceta N° 225 del 26 de noviembre de 1984, y que corresponde al desarrollo parcial de la Norma Técnica de Control Interno (ver publicación a La Gaceta N° 14 del 21 de enero de 1988). En esos lineamientos se dispuso, que la Unidad de Auditoría Interna (se refiere a las de los entes autónomos como el ICT, entre otros), estará bajo la responsabilidad de un auditor y un subauditor Interno, cuando este fuese necesario, quien debe suplir al primero en sus ausencias (artículo 5). Por su parte el artículo 6 de esos lineamientos reconoce la competencia de la Junta Directiva del ente autónomo para nombrar tanto al auditor como al subauditor, por tiempo indefinido. Así tenemos que, si bien todo ente público, a la hora de emitir un acto administrativo relacionado con la estructura organizacional, debe tomar en cuenta las directrices de la política presupuestaria del sector público, formuladas por la Autoridad Presupuestaria en materia de salarios, tal y como se infiere de una integración de los artículos 1° inciso a) y 2° inciso c) de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria; también lo es que, esa potestad de control presupuestario del Estado sobre el ente público no hace depender la validez del acto de la aprobación o visto bueno de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, como se pretendió en este caso, pues ello dejaría sin efecto la autonomía constitucionalmente reconocida a esos entes, sin que ello implique pérdida de la potestad de tutela administrativa por parte del Estado, la que se ejerce, en caso de excesos administrativos, por medio de los recursos legalmente previstos sobre responsabilidad civil de los jerarcas competentes que emitieron el acto, cuando el mismo se

ubique dentro de los supuestos de hecho que generen ese tipo de responsabilidad. En síntesis, la “tutela administrativa”, como principio general del derecho público, de ninguna manera conlleva una ingerencia puntual o particular del Ejecutivo en la labor o metas del ente, sino que es una labor de contralor sobre lineamientos y normas generales preexistentes, a los cuales se debe someter el despliegue de voluntad del ente. La Sala Constitucional en torno al tema de la autonomía administrativa, dijo: “...las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia propia de su administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde

con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central (...) Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones

autónomas, esta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe . B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones (...) C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo)..." (voto N° 3089-98, de las 15 horas, del 12 de mayo de 1998). (El destacado es de quien redacta). En ese mismo voto, citando una resolución de la Corte Plena, definió la directriz como "...el "conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa", o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones." (el destacado no es del original). V.- En el caso que nos ocupa, tenemos que la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo establece que ese ente funcionará bajo la dirección general de una Junta Directiva (artículo 14); que " Los miembros de la Junta desempeñarán su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y serán los únicos responsables por su gestión..." (artículo 20, el destacado no es del original); que el Gerente y el Auditor asisten a las sesiones de Junta Directiva, con voz pero sin voto (artículo 25). Por su parte el numeral 26, referido a las atribuciones de la citada junta, especifica con amplitud las

facultades de ese órgano. Este artículo, en armonía con el 32, establece la responsabilidad del Gerente ante la Junta, entre las que está la de " Proponer a la Junta la creación de plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento del Instituto ". También le da competencia para hacer nombramientos, de conformidad con el Escalafón de Empleados. O sea, que la Junta Directiva sí tenía potestades suficientes, a instancia del Gerente, de crear la plaza de subauditor (potestad que también le está reconocida en los lineamientos de la Contraloría General de la República, basados en el Manual para el ejercicio de la Auditoría Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a Fiscalización de ese ente contralor, según se indicó en el considerando III de este voto), lo que en este caso hizo por medio del sistema de reclasificación de la plaza de Asistente de Auditoría . Es evidente, entonces, que la Junta Directiva del demandado, como ente autónomo que es, tenía plena competencia para la creación de la subauditoría interna, por medio de reclasificación de la plaza antes señalada, pues como quedó acreditado, la actora, antes del acto administrativo de reclasificación de su plaza, reunía los requisitos legales para ocupar el puesto no sólo de subauditora sino el de auditor, motivo por el cual y por disposición de la Ley Orgánica del ente demandado, ella debía suplir las ausencias del auditor, por cualquier causa que estas ocurriesen. La potestad de la Junta Directiva, además de tener respaldo en la Ley Orgánica, artículo 26 en relación con el 32 inciso e), es indeclinable. Conviene reiterar que, por tratarse de una institución autónoma, ni el Poder Ejecutivo ni ninguna otra dependencia administrativa, como lo es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, puede ordenarle actuar u obligarla a hacerlo condicionada a su autorización, para llevar a cabo sus funciones, según lo dispuso la Sala Constitucional en el voto 3309-94, antes citado. En criterio de ese órgano de control Constitucional "...establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional...",

por lo que sólo permite la emisión de directrices generales, prohibiendo el control previo de la actividad del ente, al señalar que es contrario a la constitución "...crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori , y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia ." (mismo voto antes citado). Con fundamento en esas consideraciones, la Sala Constitucional concluyó que la competencia de la Autoridad Presupuestaria estaba circunscrita a la elaboración y a la proposición de las directrices de la política salarial y presupuestaria. Señaló, además, que la ley de creación de la Autoridad Presupuestaria no era inconstitucional en tanto se interpretase que el accionar de esa dependencia pública estaba limitado al "...diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, pero no desde luego en la medida en que su aplicación interfiera en la ejecución concreta de esas directrices. El carácter general de esta función implica que la Autoridad Presupuestaria no puede, dentro de su competencia, dar órdenes concretas o someter [a] aprobación los actos específicos de ejecución que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades ." En su sentencia No. 6345-97, de las 8:33 horas, del 12 de octubre de 1997, esa misma Sala estableció que la relación entre ese órgano y los entes descentralizados es de mera asesoría, en materia de dirección, excluyendo, de modo expreso, cualquier vínculo jerárquico; lo que implica, básicamente, que las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo, con su concurso, "...no pueden dirigirse a una o más instituciones individualmente consideradas, sino a todas o a categorías genéricas de ellas, y no

pueden implicar ejercicio de jerarquía ni de control previo.” y que, su cumplimiento, “...es materia de administración y, por lo tanto, de responsabilidad exclusiva de cada institución, solamente sujeta a las sanciones previstas por ley para su incumplimiento (artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública)...” Sobre la independencia administrativa, dijo que “.. .la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública -en cualquier Administración Pública- porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría “desconstitucionalizada”, contra los principios más fundamentales del Orden Constitucional y del Estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir. “. Dentro de ese marco de referencia, queda claro que le asiste razón a la actora cuando afirma que se dio una incorrecta interpretación y aplicación de la jurisprudencia constitucional, específicamente de los votos 3309-94 y 3089-98, tanto en sede administrativa como por parte de los juzgadores que precedieron en el conocimiento de este asunto, pues la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no tenía facultad de improbar la recalificación del puesto de asistente de auditoría a subauditor, pues el ICT actuó dentro de su competencia exclusiva para hacerlo, según su ley orgánica . Debemos acotar que si la Autoridad Presupuestaria, por medio de su Secretaría Técnica, no tiene potestad jerárquica sobre el ICT, no le asiste las potestades previstas por el numeral 102 de la Ley General de la Administración Pública y, por lo tanto, la desaprobación del acto administrativo que recalificó la plaza de la actora, carece de validez para restarle valor jurídico a éste. En todo caso, por el “ principio de intangibilidad de los actos propios o "prohibición de venire contra proprium factum" , el demandado no podía volver sobre su propio acto en vía administrativa, salvo que se tratara de las excepciones previstas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública, lo que, en

criterio de la Sala, no ocurrió en la especie. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esto es así porque a la Administración, y en este caso al ICT, le está vedado suprimir

por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares, pues los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, por lo que se exigen mayores garantías procedimentales. De modo que, los entes públicos, al igual que la administración en general, al emitir un acto y con posterioridad emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido y, por lo tanto actuando con exceso en sus potestades públicas. Por la gravedad de los efectos de esas conductas administrativas, el legislador le ha puesto límites, de manera que el Estado (sector central y descentralizado) tiene limitadas las potestades de revocación o anulaciones administrativas de sus actos, así como la acción en el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado y contra los excesos o posibles abusos de poder de la administración. Conviene recordar, que en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, situación fáctica que no presenta este caso. En consecuencia, si la administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, los ha omitido del todo, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. De ahí que, el acuerdo tomado por su Junta Directiva, en su sesión No. 3798, artículo IV, inciso VIII, del 1º de setiembre de 1987, además de ser válido, de haber tenido algún vicio invalidante (hecho que, en criterio de la

Sala, no se dio), cuando la actora exigió el reconocimiento de salario correspondiente a la recalificación del puesto por ella ocupado en forma indefinida, ese acto administrativo ya se había consolidado por el transcurso del tiempo (más de cuatro años) y, por lo tanto ya no era susceptible de anulación (ver, en similar sentido, de esta Sala, los votos Nos. 320, de las 10 horas, del 17 de diciembre de 1997 y 236, de las 9:50 horas, del 18 de setiembre de 1998 y 108-03). VI .- Por las razones expuestas en anterior considerando, también es atendible el argumento de la actora, cuando afirma no es correcta la tesis del tribunal en el tanto afirma que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con base en el principio de legalidad administrativa, podía anular el acto administrativo del ente demandado, sobre la recalificación de su puesto. En aplicación del referido principio, concretamente de la relación de los artículos 14,20,26,32,e) de la Ley Orgánica del Instituto demandado, se puede afirmar que el acto administrativo de recalificación del puesto que ocupa la actora tiene buen sustento fáctico y legal, puesto que la accionante tiene entre sus obligaciones la de sustituir al titular de la auditoría cuando, temporalmente, por alguna razón este no pueda desempeñar ese cargo. Además, el numeral 32, en su inciso e), dispone que el gerente será el responsable de proponer a la Junta Directiva la creación de plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento del Instituto. Sin duda alguna, la plaza de subauditor era indispensable y por eso se creó por medio del recalificación del cargo de asistente de auditoría, pues el titular de ese puesto, en este caso la actora, con frecuencia debía asumir, por recargo, el puesto de auditora. VII .- Lleva razón la actora cuando afirma que el tribunal se equivoca al indicar que su pretensión material es que se le nombre en propiedad, pues fue la misma Junta Directiva del demandado quien la nombró como subauditora y, que su pretensión es para que se le pague el salario correspondiente a ese nombramiento, durante el tiempo que ha ocupado el puesto recalificado. Ese derecho subjetivo lo tiene desde que se dio el acuerdo en sesión número

3798, artículo IV, inciso VIII, del primero de setiembre de 1987. También es atendible el reclamo cuando afirma que se dejó de lado la aplicación del artículo 57 de la Carta Magna, en cuanto al principio de igualdad salarial, que debió ser considerado al analizar el principio de legalidad. En efecto, es conforme a derecho (artículos 57 de la Constitución Política y 167 del Código de Trabajo) obligar al demandado a pagarle el salario correspondiente al puesto al que se recalificó la plaza por ella ocupada, porque lo ha venido desempeñando en forma continua. La ausencia de otro puesto igual para compararlo no es necesario para determinar que existe discriminación salarial; pues esta se da cuando se crea u puesto y se nombra a un funcionario en el sin que le paguen el salario correspondiente al mismo. También en casos como el de autos, donde se hizo legalmente una recalificación del puesto y, sin embargo no se ha pagado el salario correspondiente a esa modificación, la cual, como queda dicho, tenía un sustento fáctico y legal.

VIII.- RECURSO DE LA PARTE DEMANDADA . Esta señala dos supuestos agravios formales. Sin embargo, ambos son de carácter sustantivo. Uno de ellos es idéntico al agravio que intitula como sustantivo, donde reclama el supuesto quebranto, por parte del tribunal, del principio de legalidad administrativa, al obligar a la accionada a cancelar a la actora las diferencias salariales por concepto de recargo de funciones mientras ocupó la plaza de auditor de la Institución, situación que estima improcedente conforme con los lineamientos establecidos por la Autoridad Presupuestaria. Sostiene que ese órgano estableció que era factible cancelar ese rubro cuando la sustitución fuera menor de un mes, en el caso específico de la actora. Ese agravio debe ser rechazado. Sobre este particular, el artículo 25 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Instituto Costarricense de Turismo, en lo de interés, establece que en caso de vacaciones, inasistencia por enfermedad o licencia de un funcionario de nombramiento directo de la Junta Directiva, para el recargo de funciones respectivo, el funcionario tendrá derecho a devengar el salario correspondiente al puesto mejor remunerado.

Correlativamente, del artículo 2° del Reglamento Interno de Auditoría de la demandada, vigente cuando se dieron los hechos causa de la litis, se desprende que el puesto de auditor era de nombramiento directo de la Junta Directiva. Con base en estas normas, la persona que sustituyera al auditor o tuviera el recargo de sus funciones, dada su condición de nombramiento –directamente de la Junta Directiva-, tenía el derecho a recibir el salario correspondiente a este puesto. Igualmente, del artículo 3° del Reglamento Interno de Auditoría, vigente para la época bajo examen, se desprende que, en las ausencias temporales del auditor, este debía ser sustituido por la asistente de auditoría. De este artículo no se desprende que dichas sustituciones fueran con un salario menor al del titular del puesto. Por esas razones y por aplicación de criterios de equidad y justicia, doña Irma Hernández tenía derecho a recibir las diferencias salariales correspondientes, durante los diversos períodos en que ocupó, por diferentes motivos, la plaza de auditor de la accionada, tal y como, con acierto, lo resolvieron los juzgadores de instancia. Tómese en cuenta que, aún cuando existiera circular o disposición, por parte de la Autoridad Presupuestaria, referente a que sólo era procedente el pago de las citadas diferencias salariales si la sustitución tenía un mínimo de tiempo, dicho acto particular antagonizaba normas de rango constitucional, legal y reglamentarias, evidentemente de carácter superior y en consecuencia vulneraba el principio del bloque de legalidad contenido y desarrollado por el canon 6 de la Ley General de la Administración Pública. IX.- En lo que toca al último agravio del demandado, el mismo se circunscribe a cuestionar el rubro de intereses concedido por el a d quem sobre las diferencias salariales, indicándose que a pesar de que la parte actora se limitó únicamente a pedir réditos sobre las sumas concedidas en sentencia, sin precisar rangos de fechas, el tribunal los reconoció desde el momento en que se debieron pagar esos extremos. En relación a este tema del recurso, la Sala ha sido conteste en afirmar, que el rubro de intereses concedidos sobre salarios, debe

reconocerse desde el momento en que el trabajador tenía derecho a devengar los mismos, al ser derechos reales indiscutibles que le correspondían de pleno derecho, y por ello, hasta esa fecha, se han de retrotraer los efectos jurídicos de la sentencia, la cual tiene carácter declarativo y no constitutivo, del respectivo derecho. Una tesis en sentido contrario, vulneraría los ordinales 702 y 706 del Código Civil aplicables, a este campo, supletoriamente (artículo 15 del Código de Trabajo), dado que un incumplimiento de cualquier obligación, hace incurrir en el pago de aquellos daños y perjuicios que, directa o indirectamente, se deriven de esa conducta (entre otros pronunciamientos de esta Sala pueden consultarse los N° 242-94, 366-99, 797-2000). Conforme con ello, procede prohiar lo resuelto por el tribunal en cuanto a intereses y rechazar el agravio, al respecto, de la demandada. X.- Como corolario de lo antes razonado, se rechaza el recurso de la demandada y se acoge el de la actora. Se debe revocar la resolución recurrida en cuanto dejó sin efecto el pronunciamiento del juzgado sobre recalificación del puesto de la petente al de subauditora, con el pago de los salarios correspondientes a ese puesto. También se revoca el pronunciamiento sobre costas. Sobre esos dos aspectos se debe confirmar lo resuelto en primera instancia. En lo demás se confirma el fallo recurrido."

MOMENTO A PARTIR DEL CUAL DEBEN PAGARSE LOS INTERESES

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.] ⁴

"VII.- El numeral 706 del Código Civil reza: "Si la obligación es de pagar una suma de dinero, los daños y perjuicios consisten siempre y únicamente en el pago de intereses sobre la suma debida, contados desde el vencimiento del plazo". Por otro lado, el

artículo 1163 de ese cuerpo normativo establece: "Cuando la tasa de interés no hubiere sido fijada por los contratantes, la obligación devengará el interés legal, que es igual al que pague el Banco Nacional de Costa Rica por los certificados de depósito a seis meses plazo, para la moneda de que se trate". Lo dispuesto en dichas normas resulta aplicable a la materia laboral a tenor de lo dispuesto por el artículo 15 del Código de Trabajo. La sentencia de primera instancia acogió el extremo de intereses, mas no fijó éstos al dos por ciento mensual como se pretendía, sino, de la siguiente manera: "... deberá la demandada reconocer intereses legales, conforme con el artículo 1163 del Código Civil, hasta su efectiva cancelación". Lo así dispuesto, según se puede apreciar a la luz de las normas citadas se encuentra ajustado a derecho. Sin embargo, a efectos de facilitar la ejecución del fallo, conviene indicar que los intereses corren desde que cada uno de los extremos concedidos debieron haber sido satisfechos por la empleadora y hasta su efectivo pago.-"

TRANSACCIÓN Y CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA] ⁵

" II.- DE LA TRANSACCIÓN Y LA CONCILIACIÓN: Previo a entrar en el fondo del asunto, conviene señalar las diferencias entre la transacción y la conciliación que ya ha establecido la jurisprudencia de esta Sala, con sustento en la doctrina. Así en el Voto, N° 2000-00825, de las 10:00 horas del 13 de septiembre del 2000, se dijo: " II.- (...) podemos decir que, la transacción es un modo de finalización ² anormal ² de los conflictos jurisdiccionales, que tiene la misma eficacia y autoridad de la cosa juzgada y que puede ser pre - procesal o judicial (ordinales 219 del Código Procesal Civil, 1385 y 1367 del Civil) ... se configura como un típico contrato, cuya finalidad es, justamente, extinguir obligaciones litigiosas o dudosas y evitar el

surgimiento del juicio. De conformidad con el artículo 1373 del Código Civil: ² Sólo pueden transigir los que tienen la libre facultad de enajenar sus bienes y derechos. ² En lo que interesa, el 631 ibídem agrega que: ²¼ es ineficaz la obligación que tenga por objeto una cosa o acto que fuere física o legalmente imposible. (¼) / La imposibilidad legal existe: / 1.- Respecto a las cosas que estén fuera del comercio por disposición de la ley. / 2.- Respecto a los actos ilícitos como contrarios a la ley, a la moral o las buenas costumbres. ² Además, al tenor de lo previsto en el 1369 ibídem, ² Toda transacción debe contener los nombres de los contratantes; la relación puntual de sus pretensiones; si hay pleito pendiente, su estado y el Juez ante quien pende; la forma y circunstancias del convenio y la renuncia que los contratantes hagan de cualquier acción que tenga el uno contra el otro. ² Dentro de esos requisitos, es medular ²¼ la relación puntual de sus pretensiones ² , toda vez que, ² La renuncia general de los derechos no se extiende a otros que a los relacionados con la disputa sobre la que ha recaído la transacción y a los que, por necesaria inducción de sus palabras, deban reputarse comprendidos. ² (Numeral 1372 ibídem). Por su parte, la conciliación, que es otra forma de concluir ² anormalmente ² el proceso, se caracteriza cuando es ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por la necesaria intervención de un tercero que procura avenir a las partes para que, con algún grado de disminución de sus derechos discutidos, alcancen un arreglo pacífico del conflicto existente entre ellas. Al igual que la transacción, puede ser judicial o extra judicial. En este último caso, el tercero ha de ser una persona física o jurídica o un órgano debidamente respaldado, ya sea por su designación de común acuerdo por los mismos contendientes o porque así esté establecido a nivel legal o institucional. En ambas hipótesis, el resultado depende siempre de lo que las partes decidan. Mas, de conformidad con el numeral 475 del Código de Trabajo, para que la conciliación judicial tenga plena validez y eficacia como medio de extinción del proceso, ha de recaer sobre derechos disponibles o

transigibles y debe ser homologado en el mismo acto por la autoridad judicial, la que, en esta materia, ha de verificar, fundamentalmente, que no contraría violentamente las leyes laborales, pero aclara la Sala, que la conciliación extra judicial, no requiere homologación alguna que no sea de la persona física o jurídica o del ente que en ese momento funge como mediadores o conciliadores, en la sede de que se trate". (En este mismo sentido ver, de esta Sala el Voto N° 00179-99, de las 15:00 horas del 30 de junio de 1999). La posibilidad de conciliación, en materia laboral, también encuentra apoyo y se nutre de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, número 7727, del 9 de diciembre de 1997 y publicada el día 14 de enero de 1998, en el Diario Oficial "La Gaceta"; donde se desarrolla ampliamente ese tema. Esta Ley, por ser especial, establece, en el artículo 12, los requisitos del acuerdo: "Los acuerdos adoptados con motivo de un proceso de mediación o conciliación, judicial o extrajudicial, deberán cumplir los siguientes requisitos: a) Indicación de los nombres de las partes y sus calidades. b) Mención clara del objeto del conflicto y de sus alcances. c) Indicación del nombre de los mediadores, los conciliadores y, si se aplica, el nombre de la institución para la cual trabajan. d) Relación puntual de los acuerdos adoptados. e) Si hubiere proceso judicial o administrativo iniciado o pendiente, indicar, expresamente, la institución que lo conoce, el número de expediente y su estado actual y la mención de la voluntad de las partes de concluir, parcial o totalmente, ese proceso. f) El conciliador o mediador deberá hacer constar en el documento que ha informado a las partes de los derechos que se encuentran en juego y les ha advertido que el acuerdo puede no satisfacer todos sus intereses. También deberá hacer constar que ha advertido a las partes sobre el derecho que las asiste de consultar, el contenido del acuerdo, con un abogado antes de firmarlo. g) Las firmas de todas las partes involucradas, así como la del mediador o conciliador. h) Indicación de la dirección exacta donde las partes recibirán notificaciones". III.- SITUACIÓN FÁCTICA DEL CASO EN

ESTUDIO: Quedó acreditado, en los autos, que el 28 de julio del 2001, a las 14:33 horas, se realizó un “Acta de Comparecencia” ante el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en Pococí; estando presentes el actor, el representante patronal y el Inspector de Trabajo del Ministerio (véase folio 16) quien, además de levantar el acta, tiene la obligación de asesorar y proteger, -esa es su función- al trabajador sobre sus pretensiones y los posibles arreglos a que se lleguen. De no ser así, se estaría desprotegiendo a la parte más débil de la relación: el trabajador; quien, incluso, acude a esta vía administrativa en procura de solventar de una manera más expedita los derechos que considera conculcados. Nótese que en esta acta se consignó el acuerdo al que llegaron las partes, en forma libre. Mediante ese acuerdo, el patrono se comprometió a cancelar al ex empleado -aquí accionante- la suma de seiscientos mil colones, por los extremos de vacaciones, aguinaldo, preaviso, cesantía y horas extra (ibídem). Por su parte, el señor Durán Rodríguez se comprometió a que, una vez hechos efectivos los cheques para responder al acuerdo: “(...) se abstendrá de cualquier reclamo posterior en la vía judicial (...)”. Existe la libertad del ciudadano de acudir a los Tribunales en defensa de sus derechos, por lo que esa renuncia, ante el Ministerio de Trabajo no es aceptable porque viola el derecho constitucional del trabajador, previsto por el artículo 41 de la Carta Magna. Sin embargo, esa renuncia anticipada de la libertad de acceso a la justicia no configura vicio capaz de anular, en lo sustancial, el acuerdo de partes, que es legal porque comprende el pago de los extremos que son irrenunciables y se pactó sobre lo que era discutible. Como, usualmente, se hace en la vía judicial cuando se discute sobre la procedencia o no del número de extremos reclamados de manera que, ningún vicio de legalidad, en ese sentido, puede atribuirse al acuerdo homologado por la autoridad administrativa, que, en todo caso, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 7727, vigente a partir del 14 de enero de 1998 y aplicable al caso, tiene autoridad y eficacia de cosa juzgada

material y son ejecutables en forma inmediata. Como se trata de una opción legal, y no de una obligación, los trabajadores están en libertad de conciliar o no en sede administrativa; habiendo el actor optado por la primera de esas opciones. De ahí que no encuentra, la Sala, ningún quebranto de la norma citada. IV.- SOBRE LA VALIDEZ DE LA CONCILIACIÓN ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO: Ahora bien, los artículos 39, 43, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, número 1860, del 21 de abril de 1955 y sus reformas, disponen que la Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa tienen entre sus funciones, intervenir en los conflictos de trabajo con el objeto de tratar de solucionarlos. El artículo 43, establece que el acuerdo logrado entre las partes, ante esa instancia, tiene el carácter de una conciliación extrajudicial: ² En los conflictos de trabajo que se presenten entre patronos y trabajadores, o entre éstos, podrá intervenir esta Oficina, a fin de prevenir su desarrollo o lograr la conciliación extrajudicial, si ya se hubieren suscitado, a requerimiento de cualquiera de las partes interesadas. Para tal efecto citará a una comparecencia, en la cual solamente oírán a las partes en conflicto, proponiéndoles luego medios de solución de acuerdo con las leyes de trabajo, de todo lo cual levantará en el mismo instante una acta, que será firmada por el funcionario presente y por los interesados que supieren y quisieren hacerlo ² . En virtud de lo expuesto, se colige que es válida la conciliación extrajudicial con intervención del Ministerio de Trabajo; y, que tiene límites según la doctrina legal y jurisprudencial; esto es, que sólo ha de recaer sobre derechos disponibles o transigibles siendo imposible transar sobre aquellos que son indiscutibles, incontrovertidos o no litigiosos, como sería el caso del pago del salario ordinario y extraordinario que no estén en discusión, las vacaciones y el aguinaldo. De ahí que, los artículos 11 y 77 de la Constitución Política; 11, 153, 154, 156, 162, 163, 169, 171 y 177 del Código de Trabajo; y, 1, 4, 6 y 10 de la Ley N° 2416 del 23 de octubre de 1989 sobre aguinaldo de empresa privada; establecen de una u otra

forma que el trabajador –por ser la parte más débil de la relación- se encuentra protegido por un mínimo de derechos que no puede abandonar (al respecto consúltese, entre otros, los votos de esta Sala N°s 170 de las 9:50 hrs del 18 de junio de 1999, 2001-0035 de las 10:40 hrs del 27 de junio del 2001 y 151 de las 15:00 hrs del 5 de octubre de 1990). En el caso de análisis tenemos que, el día 20 de junio del 2001 las partes litigantes, manifestaron por escrito, “ (...) Ofresco (sic) a nuestro extrabajador por todos los extremos laborales que se deribarón (sic) de la relación laboral que entre Empresa t (sic) trabajador existió, sea vacaciones, aguinaldo, preaviso, cesantía y horas extra, la suma total de ₡600.000; los cuales nos comprometemos a cancelar en cuatro tractos de ₡150.000 cada uno, en los días a saber: sábado 07 y lunes 23 de julio 01; martes 07 y miércoles 22 de agosto 01; los mismos se le cancelarán mediante cheque en base cinco, sea en la boletería de la terminal de buses los días previamente citados. Por su parte el extrabajador acepta la propuesta de la representación patronal y acudirá a la boletería (base 05) (...)” (folio 16). Dicho arreglo laboral, extrajudicial, se produjo con la participación del inspector del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señor Francisco Mora González, en el ejercicio de sus funciones, el cual avala, al tenor del artículo 43 indicado, tal acuerdo. Sin embargo, y como a continuación se analizará, la discusión del presente asunto, se centra en determinar si el pago de las horas extra, son susceptibles o no, de ser renunciadas por parte del trabajador, mediante acuerdo celebrado ante dicha autoridad. V.- El artículo 58 de la Constitución Política establece que: ² La jornada de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley ² . Esta norma,

fue desarrollada en el Capítulo Segundo del Título Tercero del Código de Trabajo, De la Jornada de Trabajo, (artículos 135 a 146). Así, el numeral 136, dispone: ² La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana. Sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres o peligrosos, podrá estipularse una jornada ordinaria diurna hasta de diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, siempre que el trabajo semanal no exceda de las cuarenta y ocho horas ² . El artículo 139, párrafo primero, define la jornada extraordinaria como: ² El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado ² . Ahora bien, las horas extra, en el tanto se discuta la jornada de trabajo o el monto de las reclamadas por el trabajador, no entran en la categoría de derechos laborales indiscutibles; en otras palabras, la existencia de éstas requiere comprobación por el trabajador de la forma que se discuta, y, si esto no ocurre, el patrono debe probar su pago (artículo 139 del Código de Trabajo). Todo ello, permite concluir que las horas extra, efectivamente, pueden ser transadas -en caso como el del actor-, por estar sujetas a prueba y ser extremos litigiosos; pues incluso previamente, las partes litigantes habían llegado a un arreglo previo en la liquidación y finiquito del contrato (véase al respecto el folio 2°), con lo cual no puede, el recurrente, venir ahora a afirmar que ignoraba los alcances del acuerdo que suscribió ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De ahí que, la conciliación realizada por ambas partes sobre este extremo laboral, y otros, ante ese órgano, el día 20 de junio del 2001, en Pococí debe tenerse como válido. Es necesario recalcar la importancia y la eficacia que tiene la conciliación realizada ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; pues no reconocer su validez en casos como el

presente donde constan los términos claros del acuerdo, sería contravenir la seguridad jurídica que otorga a las partes de la posibilidad y el derecho que tienen de que, dentro del ámbito administrativo, se pueda poner coto a diferencias surgidas dentro de una relación laboral. Sobre la reconocida validez, de esos arreglos, esta Sala, en el voto N° 00170-99 de mayoría -pues tiene voto salvado de la Magistrada Villanueva Monge y del Magistrado Aguirre Gómez-, de las 9:50 horas del 18 de junio de 1999 que, en lo que interesa, dispuso: “A las conciliaciones celebradas ante el Ministerio de Trabajo se les debe reconocer plena validez, independientemente de la responsabilidad del funcionario que autoriza el acuerdo si se incurre en alguna violación a las leyes laborales la que, en todo caso, podrá ser exigida por las vías correspondientes, quebranto eventual que, de producirse, no tiene la virtud de afectar la validez ni la eficacia del arreglo. De lo contrario, el sistema de conciliación administrativa se tornaría en irrito e insostenible; ya que, si se reconociera la posibilidad de atacar esos acuerdos, por los motivos dichos, tales conciliaciones no cumplirían su finalidad, cual es, precisamente, ponerle fin a los conflictos, pues se estaría permitiendo su reapertura, en la sede judicial. Para resolver de esta manera, debe destacarse la importancia social que tienen las soluciones conciliadas de los conflictos: ² En fin, es evidente que los tribunales judiciales son insuficientes para responder con celeridad a la litigiosidad tan acentuada que provocan las relaciones laborales modernas. Como señalaremos más adelante, movimientos como el norteamericano de ² Alternative Dispute Resolution ² tienen su origen y causa en el convencimiento de que, por más recursos que la sociedad ponga al servicio de la jurisdicción, el nivel de conflictividad desbordará la capacidad de funcionamiento de esta última. La búsqueda de alternativas no judiciales se convierte así en una necesidad para la propia capacidad de la sociedad de solucionar la controversia que las relaciones sociales originan, y dentro de ellas muy especialmente las laborales ² (SALVADOR DEL REY GUANTER, ² Reflexiones generales

sobre los medios extrajudiciales de solución de conflictos en el ámbito laboral ² , en: Jornadas sobre solución extrajudicial de conflictos laborales , Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 1994, p.30)...". "

FUENTES CITADAS

- 1 Ley 2 .CÓDIGO DE TRABAJO. Costa Rica, de veintisiete de agosto de mil novecientos cuarenta y tres.
- 2 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 97-037, de las nueve horas cincuenta minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y siete.
- 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.. Resolución N°2003-00613, de las nueve horas cincuenta minutos del veinticuatro de octubre del año dos mil tres.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.Resolución N° 2005-00947, de a las nueve horas treinta minutos del dieciséis de noviembre del año dos mil cinco.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2003-00147, de las diez horas diez minutos del veintiséis de marzo de dos mil tres.