

CONSEJO DE PERSONAL

SESION N° 07-2003

Sesión extraordinaria del Consejo de Personal celebrada a las catorce horas treinta minutos del veintisiete de marzo del dos mil tres, con asistencia de los Magistrados Lic. Román Solís Zelaya quien preside, Lic. Adrián Vargas Benavides y el Lic. Francisco Arroyo Meléndez, Jefe del Departamento de Personal. Las Licenciadas Teresita Rodríguez Arroyo y Ana Luisa Meseguer Monge no participaron en esta sesión, por ser parte del grupo de empleados gestionantes.

ARTICULO UNICO

Se procede a conocer el informe AL.DP. N° 021-03, suscrito por el Licenciado Gonzalo Arana Oronó, Asesor Legal del Departamento de Personal.

El informe señala:

“1. ANTECEDENTES GENERALES

1.1. CONSEJO DE PERSONAL.

En oficio No. Ofite -056-2001¹ del 20-11-2001 suscrito por Dr. Bernardo van der Laat E., se adjunta oficio 13911-012 del 13-11-2001, conocido por Corte Plena en sesión No. 38-01 del 1-11-2001 Art. VII, correspondiente a reclamo administrativo formulado por un grupo de servidores judiciales para el reconocimiento y equiparación del pago bisemanal.

¹ Para incluir en la agenda de la próxima sesión del Consejo de Personal

2. CORTE PLENA.

2.1. Sesión No. 031-01 del 3-9-2001 Art. XXXIV.

Corte Plena dispuso el traslado al Consejo de Personal, de la solicitud presentada por un grupo de servidores judiciales, para el agotamiento de la vía administrativa, a efecto que mediante resolución de Corte Plena se resuelva el pago de 52 semanas de trabajo al año, dado que mediante el actual sistema de pago, sólo se reconoce un total de 48 semanas para efectos de salarios; las diferencias salariales que de ello se desprendan, en vacaciones, aguinaldo, anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, carrera profesional, pago de diferencias en aumentos por costo de vida entre otros y los intereses legales sobre dichas sumas dejadas de percibir.

En esa oportunidad el licenciado José Luis Calderón Flores, Director del Despacho del Presidente, mediante oficio No. DP.947-01 de 22-08-2001, transcribió el acuerdo tomada por la Comisión de la Jurisdicción Laboral en sesión del día 20 de ese mismo mes, el cual reza:

“Comunicar a la Corte Plena, que si lo que se pretende es pasar de pago quincenal a uno bisemanal, el asunto no reviste gran problema pues lo que se a de hacer es sumar los salarios mensuales hasta un año y dividirlo entre veintiséis bisemanas, (Salario mensual x 12 / 26); pero, si lo que sed pretende es un aumento salarial, esta Comisión no puede externar criterio, ya que es la Comisión de Presupuesto la que debe analizar la situación”.

2.2. Sesión No. 019-01. Del 18-06-2001. Art. XXVIII.

Entre los hechos de más relevancia aducidos en el reclamo administrativo, se distinguen:

- Que la Ley de Salarios del Poder Judicial, No. 2422 del 11-8-1959, y sus reformas, establece que el salario devengado por los interesados, es retribuido en forma mensual.
- Que el sistema de pagos antes referido, les coloca en clara desventaja en relación con otros servidores públicos, que devengan salario en forma bisemanal o semanal.
- Que los principios de Igualdad, de trato no discriminatorio y de equidad y justicia, como marco del manejo de las relaciones laborales, se encuentra establecido en la Constitución Política así como en la normativa laboral

costarricense, lo cual se constituye en derecho irrenunciable de los trabajadores y de acatamiento obligatorio para el ente empleador.

- Que la Administración se encuentra obligada, por el principio de vinculación positiva, a garantizar y aplicar la igualdad de trato, en este caso salarial, para todos los gestores que son servidores públicos y que tienen como único patrón al Estado.

- Que el trato desigual en el pago del salario, por el no pago del salario en forma bisemanal, causa un serio perjuicio y daño por cuanto no sólo afecta el salario devengado sino directamente el aguinaldo, salario escolar, cuotas de jubilación, ahorro obligatorio etcétera.

3. NORMATIVA VIGENTE

3.1. LEY DE SALARIOS DEL PODER JUDICIAL

Esta Ley que constituye el sistema oficial de retribución para todos los puestos incluidos en el Manual Descriptivo de Clases del Poder Judicial, establece:

Artículo 8.

“Todo salario comprende el pago mensual de la respectiva jornada de trabajo”.

Por su parte la Ley de Salarios de la Administración Pública, que garantiza la eficiencia de la Administración Pública y que constituye el sistema oficial de retribución para todas las clases de puesto clasificados en el Manual Descriptivo de Puestos, hace la misma indicación respecto de la forma de pago salarial, que rige para el Poder Ejecutivo, cuyo artículo 8, señala:

“Se entenderá que todo salario cubre el pago mensual de la respectiva jornada de trabajo”.

3.2. CÓDIGO DE TRABAJO.

Por su parte el Código de Trabajo, , al referirse a las formas de pago del salario, establece:

“El salario puede pagarse por unidad de tiempo (mes, quincena, semana, día u hora)”. Art. 164.

Respecto del plazo para el pago de salario, señala:

“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...”(Art. 168).

3.3. ASPECTOS DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES.

3.3.1. La Constitución Política de la República de Costa Rica en su Título 5, correspondiente a Derechos y Garantías Sociales, Artículo 57, al referirse al salario, señala que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna.

3.3.2. En cuanto al plazo para el pago del salario, el artículo 57 de la Constitución Política aunque garantiza que el salario sea de fijación periódica por jornada normal para que el trabajador pueda hacer frente en forma regular, ininterrumpida, a los deberes de la subsistencia de su familia, no establece la fijación periódica del pago, lo si fue definido por la Ley de Salarios, tal como fuera apuntado.

3.3.3. En el Compendio de Derecho Laboral, Tomo II 2da. Parte, Guillermo Cabanellas señala el salario como elemento contractual, que constituye un beneficio recíproco en este intercambio de las partes; trabajo por salario visto desde la posición del empleado que presta el primero a cambio del segundo y salario por trabajo, desde la perspectiva del ente empleador, que abona aquél por servirse de éste, por lo que ambas partes tratan de obtener beneficios materiales, sin explotación abusiva, lo cual permitiría concluir la existencia de explotación del empleado sólo cuando no se le abone la totalidad del valor de su trabajo.

3.3.4. La Sala constitucional al resolver recurso de amparo presentado por el presidente de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, contra la Municipalidad de San José, por cambio de modalidad en el pago de su salario, que pasó de ser quincenal a bisemanal, consideró que la implementación o variación en la frecuencia de pago, obedeció al convenio suscrito entre los representantes patronales y sindicales, lo cual no provocó disminución del salario, sino un ajuste a este, por haber pasado de un sistema de 24 pagos a 26 pagos bisemanales, todo ello es producto de una negociación colectiva entre la institución y los sindicatos. (VSC.3976-98).

En otro recurso de amparo presentado por funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y transportes contra la Dirección General del Servicio Civil, quienes consideraban que los salarios percibidos por este personal eran inferiores a los de otros sectores del Estado que se han conseguido aumentos a través de negociaciones, laudos, convenciones y otros instrumentos para ellos vedados, hizo que la Sala en su considerando primero, manifestara:

“... la fijación de los salarios en el sector público es un asunto de política económica del Estado y de legalidad administrativa... Si bien es cierto que el artículo 57 de la Carta Magna señala que el salario será siempre igual para todo trabajo igual,... también lo es que el artículo 191 constitucional es el que regula las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, desarrolladas a través de leyes especiales como el Estatuto del Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Además, es de tomar en consideración que esta Sala declaró inconstitucional la utilización de procedimiento por laudos, decidiéndose mantener los ya acordados en virtud de la protección que merecen los derechos adquiridos de buena fe...(VSC. 2294-92).

3.3.5 Sobre el establecimiento del sistema de pago bisemanal, la Sala ha dicho:

“La procedencia del establecimiento de la forma de pago que se interesa – bisemanal-, constituye en la especie un conflicto de mera legalidad, que por su naturaleza debe ser planteado, discutido y resuelto en sede administrativa que corresponda o en la contencioso administrativa por agotamiento de la fase anterior

“... es de suma importancia indicar para los efectos de la cuestión planteada, que el principio de igualdad que establece el artículo 33 Constitucional - asociado al 57- no tiene un carácter absoluto pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales”. (VSC.4962-94 y VSC.1472-94).

3.3.6. También mediante resolución del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, correspondiente al voto 1696-92 se declararon inconstitucionales los artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535 del Código de Trabajo, por violación a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, en relación con las administraciones públicas con régimen de empleo de naturaleza pública; asimismo declaró inconstitucionales los artículos 398 a 404 y 525 del Código de Trabajo (este último en cuanto contempla la posibilidad de un fallo en conciencia, no sujeto a las leyes, reglamentos y directrices gubernamentales), respecto de las administraciones públicas no sujetas legalmente a un régimen público de empleo.

Tal como lo indica la Sala “Esta sentencia implica, que los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, previstos en los artículo 497 y siguientes del Código de Trabajo, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el derecho público de empleo, y que no

son aplicables al resto de las administraciones incluidas las empresas públicas-sociedades anónimas (...).”.

3.3.7. Al resolverse un recurso de amparo interpuesto por algunos servidores judiciales, Res.1299-2000 del 4 de febrero del 2000, quienes manifestaban que dentro de la formulación del presupuesto anual, el Ministerio de Hacienda programa el pago de salarios de los empleados judiciales y de otros del gobierno de manera quincenal, método que al final de cada año, muestra que se ha dejado de percibir dos quincenas por año o cuatro semanas, lo cual convierte en un mes de salario dejado de percibir, la Sala hace mención precisamente de que en otras instituciones como el ICE, los Bancos o la Caja Costarricense de Seguro Social, se aplica un sistema de pago bisemanal o hasta semanal como en el caso del INS, mediante los cuales el trabajador obtiene igualdad en idénticas condiciones de trabajo y el pago de un salario justo sin discriminación.

En esa oportunidad el Magistrado Arguedas Ramírez señaló que la pretensión de los recurrentes, era que la Sala ordenara el pago del salario en forma semanal o bisemanal y no quincenal, a fin de percibir el reconocimiento de la quinta semana en aquellos meses que la tienen. La Sala se pronunció rechazando de plano el recurso, aduciendo que el reclamo era eminentemente de legalidad, por lo que debería acudir ante las autoridades del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, o reclamar los derechos en la jurisdicción ordinaria laboral correspondiente, para resolver en definitiva el conflicto planteado.

3.3.8. También mediante resolución 4453-2000 del veinticuatro de mayo del dos mil, al examinar el tema de la organización y estructura administrativa del Estado y de la procedencia o no de las Convenciones Colectivas en el sector público, la Sala Constitucional manifestó que siguiendo la línea histórica del desarrollo de las instituciones del Derecho Laboral, la voluntad del constituyente, fue abstraer a los servidores del sector público de las reglas

generales que informan al Derecho Colectivo del Trabajo, sujetándolo a una “relación estatutaria”, que se rige por el Derecho Público, lo cual implica como tesis general, que ningún funcionario público puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al Derecho Laboral, aunque admite como compatibles con el Derecho de la Constitución, las convenciones colectivas que negocie la categoría de los empleados y servidores que, no obstante integrar el sector público, rigen sus relaciones por el Derecho Laboral, especialmente en los términos de las definiciones que contienen los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, o sea, cuando se trata de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas el Derecho común, así como las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración y que se rigen por el derecho Laboral o mercantil. Concluyó

entonces la Sala que las Convenciones Colectivas reguladas por los artículo 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por las relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria), son inconstitucionales.

4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

4.1. El sistema de pagos en el Poder Judicial, está definido que se realizará en forma mensual, conforme fue establecido por la Ley de Salarios vigente No.680. No obstante en atención al artículo 57 Constitucional, el pago se efectúa en forma quincenal, estableciéndose con ello una periodicidad adecuada tendiente a procurar el bienestar y existencia digna aludido por dicha norma. Este sistema de pago reconoce un total de doce pagos mensuales, cuya ejecución se hace en veinticuatro quincenas. Es por esta razón que los gestionantes pretenden que mediante el pago bisemanal se cancelen 26 “bisemanas”.

4.2. El Poder Judicial no cuenta con norma expresa que le permita variar de un sistema de pago mensual, a otro de carácter bisemanal, como lo han hecho otras instituciones del Estado que cuentan como se ha dicho con las denominadas Convenciones Colectivas, donde se han incluido una diversidad de beneficios para los empleados entre los que se distingue el sistema de pago en forma bisemanal.

4.3. El argumento de los interesados, concerniente a la desventaja en que se les coloca en relación con otros servidores públicos que reciben su salario en forma bisemanal o semanal, no tiene un carácter absoluto, respecto al principio de igualdad, pues la Sala Constitucional, ya ha resuelto que la asociación de los artículos 33 y 57 constitucional, no otorga un derecho a equiparar individuos sin distinción de circunstancias, y en el caso concreto, la diferencia la establece la existencia de Convenciones Colectivas vigentes en todas aquellas Instituciones del Estado, algunas de ellas como Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Sistema Bancario Nacional, Régimen Municipal, entre otros, que han implementado el sistema de pago pretendido por los peticionarios.

4.4. Hoy día tal como lo señala la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 402-02 del 14-08-2002, a las Administraciones regidas por el Derecho Público de empleo y al resto de las Administraciones, no le son aplicables los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, dado que se declararon inconstitucionales los artículos 497 a 535 del Código de Trabajo -actualmente 504 a 542-, respecto de las Administraciones Públicas con régimen de empleo de naturaleza pública y los numerales 398 a 404 y 525 ídem -hoy 404 a 411 y 532-, en relación con las Administraciones Públicas no sujetas, legalmente, a un régimen público de empleo, por lo que estas últimas también quedaron imposibilitadas para acudir a los procedimientos de Conciliación y Arbitraje.

4.5. El cambio del sistema de pago vigente por el pago bisemanal pretendido, puede constituir un aumento de salarios, dependiendo del tipo de fórmula que se aplique y del objetivo perseguido, porque si se persigue el reconocimiento de un mes más al año, partiendo de la misma base salarial, o sueldo mensual actual, la fórmula se extendería a las cuatro semanas dejadas de pagar al empleado a través de todo el período anual. Pero si se busca únicamente que la frecuencia de pago sea más breve, directamente se obliga a una serie de ajustes administrativos de diversa complejidad, pero sin implicaciones de aumento.

4.6. Aunque el interés directo de los firmantes en este reclamo administrativo, no es el aumento de salario propiamente dicho, sino el pago de las semanas que no son cubiertas, por el sistema de pago, cuando el mes es de cinco semanas, lo cierto del caso es que ello representa de todas formas un incremento, que repercutirá en la partida presupuestaria correspondiente a salarios.

4.7. El acuerdo comunicado por la Comisión de la Jurisdicción Laboral, incluido en el Art. XXXIV de la sesión celebrada por Corte Plena el 03-09-2001, como resultado del análisis al sistema de pagos, logra en una forma simple y expedita solucionar la gestión de los recurrentes, multiplicando el salario mensual por doce y dividiéndolo entre 26 catorcenos que tiene el año, con lo cual se convierte el sistema de pagos actual en otro bisemanal.

4.8. Como tema de política salarial, este tipo de gestión ha sido solucionado en las Instituciones Autónomas, mediante el uso de la Convención Colectiva o Laudo Arbitral, instrumento que está vedado legalmente para el Poder Judicial. También en otros casos, como las Municipalidades, se ha procedido al cambio del sistema de pago, sencillamente convirtiendo el pago en bisemanal, sin incurrir en aumento de salarios.

5. RECOMENDACIÓN

En virtud de lo anterior el criterio se vierte, en el sentido de que la decisión tendiente al cambio de un sistema de pago mensual por la implementación del pago bisemanal, no es factible de llevar a cabo por la Administración dentro de las políticas de fijación de salarios vigentes, en virtud del acatamiento debido al Principio de Legalidad impuesto por la Ley General de la Administración Pública, que autoriza sólo la realización de aquellos actos expresamente permitidos; y sin dejar de lado que los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el Derecho Público de empleo.”

*Luego de un intercambio de criterios, **se acordó:** denegar la gestión de un grupo de servidores judiciales para que se les remunere bisemanalmente, debido a que existe impedimento legal para proceder conforme se pretende.*

Se declara firme el acuerdo.

Se levanta la sesión a las 15:30 horas.

Lic. Román Solís Zelaya
Presidente

Lic. Francisco Arroyo Meléndez
Secretario