

## DEDICATORIA

*Primeramente a Dios, quien me ha permitido superarme paulatinamente en todo los ámbitos de mi vida.*

*Luego a mi Padre que fue llamado por Él hace algún tiempo y a mi madre que sigue dichosamente a mi lado llenándome de amor, y buenos valores. A ella toda mi admiración por su labor.*

*Al resto de mi familia y seres queridos quienes en todo momento han sido una preciada compañía para disfrutar los momentos felices de la vida y un verdadero apoyo para enfrentar las dificultades que también se presentan.*

Ronald Gutiérrez Abarca

## **AGRADECIMIENTO**

Sin lugar a dudas, este es uno de los apartados más complicados de desarrollar en este trabajo, dado que he contado con la bendición de tener a mi lado una enorme cantidad y calidad de personas que han contribuido de alguna forma en mi crecimiento, no solo profesional y académico, sino también personal.

Inicio nombrando a Dios Padre a quien por supuesto debo agradecerle todo lo que he logrado en mi vida. Mención especial merecen mis padres, quienes en todo momento se han sacrificado por mi persona para brindarme lo mejor posible dentro de su infinito amor. A mi Padre que desde lo alto del cielo sé bien que siempre me cuida y a mi madre quien desde acá siempre está pendiente para ayudarme en todo lo que está a su alcance y demostrarme el significado del amor y sacrificio. Menciono también a mis hermanos quienes de alguna forma en todo momento han estado apoyándome.

De igual forma, quisiera agradecer a mis abuelitos, Fausto y Lía, ejemplo de vida para mí a quienes siempre he considerado como una bella bendición e inmejorable fuente de inspiración y esfuerzo para salir adelante. Al resto de mi enorme familia, claro está, no podría menos que agradecerles su gran apoyo y aliento para ayudarme en todos los proyectos que hasta el momento he emprendido.

A los profesores que me han guiado en este proceso les agradezco su atención y oportunas observaciones, las cuales han sido de gran importancia para el desarrollo del presente trabajo e incluso para mi futuro ejercicio profesional.

Finalmente a Mari; gracias por tu especial compañía, empuje y sacrificio para acompañarme en este arduo proceso, pero que nos permitió a la vez compartir muchos ratos amenos.

Este logro es un reconocimiento a todo el amor, valor y apoyo que me han brindado tantas personas a lo largo del camino de la vida.

**Ronald Gutiérrez Abarca**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....1

TÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SALARIO EN EL SECTOR PÚBLICO.....12

### CAPÍTULO I. RÉGIMEN DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

COSTARRICENSE.....12

#### Sección I. Empleo Público Costarricense. Antecedentes y Fundamento

Constitucional.....13

#### Sección II. Características y Principios Aplicables en el Régimen de

Empleo Público.....19

#### Sección III. Sobre el Estatuto de Servicio Civil y otras regulaciones

aplicables en el Sector Público.....33

A. Sobre el Estatuto de Servicio Civil.....33

B. Otras Normas Aplicables al Régimen de Empleo Público.....37

<b>CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SALARIO BASE MÁS PLUSES SALARIALES.....</b>	<b>44</b>
<b><u>Sección I. Salario Base más Pluses como esquema salarial:</u></b>	
<b><u>Concepto.....</u></b>	<b>45</b>
<b><u>Sección II. Reseña de algunos de los Principales Pluses Salariales.....</u></b>	<b>53</b>
<b><u>Sección II. I. Disponibilidad.....</u></b>	<b>53</b>
A. Disponibilidad.....	53
B. El Convenio como Requisito para el Reconocimiento de la Disponibilidad.....	56
C. Suspensión o Eliminación de la Disponibilidad.....	58
D. Diferencia entre Pago de Disponibilidad y Pago de Horas Extraordinarias.....	62

**Sección II.II. Prohibición y Dedicación Exclusiva.....66**

A. La Dedicación Exclusiva como Plus Salarial. Concepto.....68

B. La Prohibición como Plus Salarial. Concepto.....74

C. Diferencias entre la Dedicación Exclusiva y la Prohibición.....78

**Sección II.III. Antigüedad y Anualidad como Plus Salarial.....79**

**TÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DEL SALARIO ÚNICO. VIABILIDAD JURÍDICA.....90**

**CAPÍTULO I. VIABILIDAD LEGAL DE FIJAR UNA POLÍTICA SALARIAL.....91**

**Sección I. La Autonomía Administrativa y de Gobierno de las Instituciones Bancarias Públicas en relación con la Posibilidad de Fijar su Política Salarial.....94**

A. Ámbito de competencia de la Autoridad Presupuestaria frente a la Autonomía de las Instituciones Bancarias para fijar su Política Salarial.....	102
B. Facultad del Banco Central de Costa Rica para definir su Política Salarial.....	110
C. Facultad de los otros Bancos del Estado de fijar su Política Salarial.....	114
D. Facultad del Banco Popular y de Desarrollo Comunal de definir su Política Salarial.....	117
<b>CAPÍTULO II. ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL SALARIO ÚNICO.....</b>	<b>119</b>
<b><u>Sección I. Definición y Nociones Generales sobre el Salario Único....</u></b>	<b>120</b>
<b><u>Sección II Acciones Previas a Implementar el Salario Único.....</u></b>	<b>129</b>
<b>CAPÍTULO III. TRASLADO DE UN RÉGIMEN SALARIAL A OTRO: VIABILIDAD Y ALTERNATIVAS.....</b>	<b>134</b>

**Sección I. Eliminación Unilateral de los Pluses Salariales.....139**

**Sección II. Despido y Recontratación de Trabajadores que perciben Pluses Salariales.....150**

- A. Aspectos Generales sobre la Posibilidad de Despido y Recontratación.....150
- B. Posibilidad de Despido y Recontratación en el Régimen Laboral Público.....153

**Sección III. Sobre el Traslado Voluntario al Esquema de Salario Único de Trabajadores Contratados bajo el Sistema de Salario Base más Pluses Salariales.....162**

**Sección IV. Aplicación del Salario Único para Trabajadores Nuevos que Ingresen a la Institución.....174**

**CAPÍTULO IV. IMPLICACIONES SOBRE EL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE SALARIO BASE MÁS PLUSES SALARIALES.....177**

A. Sobre la Figura de la Prohibición.....	179
B. Sobre la Figura de la Antigüedad.....	185

<b>CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES GENERALES PARA IMPLEMENTAR EL SALARIO ÚNICO.....</b>	<b>190</b>
---	------------

<b><u>Sección I. Posibilidad de Aplicar un Esquema de Remuneración Paralelo al Salario Único que fomente la eficiencia del trabajador.....</u></b>	<b>191</b>
--	------------

<b><u>Sección II. Aprobación de un Reglamento sobre Salario Único.....</u></b>	<b>199</b>
--	------------

<b>Conclusiones.....</b>	<b>202</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>213</b>
--------------------------	------------



**TABLA DE ABREVIATURAS**

**AP:** Autoridad Presupuestaria.

**BCCR:** Banco Central de Costa Rica.

**BCR:** Banco de Costa Rica

**BNCR:** Banco Nacional de Costa Rica

**BPDC:** Banco Popular y de Desarrollo Comunal

## RESUMEN

Gutiérrez Abarca, Ronald (2009). *“Viabilidad Jurídica de Implementar el Salario Único en las Instituciones Públicas a la luz de la experiencia de los Bancos Públicos Nacionales”*. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Sede Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

**Director:** Marco Durante Calvo

**Lista de palabras clave:** Empleo público, instituciones públicas, salario base, pluses o complementos salariales, disponibilidad, prohibición, dedicación exclusiva, antigüedad, salario único, viabilidad del salario único.

**Resumen del Trabajo:**

**Objetivo General:**

Analizar el proceso de implementación de la modalidad de pago conocida como salario único y sus implicaciones legales, en las relaciones de empleo donde éste se aplique, conforme la experiencia del Sector Bancario Público Nacional.

## **Objetivos Específicos:**

- Describir las particularidades del régimen de empleo público.
- Analizar la modalidad de pago salario base más pluses salariales, tradicionalmente empleada en las relaciones de empleo público.
- Conceptualizar la figura del salario único como mecanismo de remuneración en las relaciones de empleo de las instituciones públicas, así como sus alcances y limitaciones.
- Determinar la viabilidad jurídica de implementar el salario único, a partir de la naturaleza propia de las relaciones de empleo público.
- Identificar la procedencia de posibles alternativas para implementar el salario único como modalidad de remuneración.

## **Hipótesis**

Resulta procedente el cambio al esquema de salario único, como mecanismo de remuneración salarial, sin violentar eventuales derechos adquiridos que puedan corresponderle a los trabajadores en virtud de la forma de remuneración de salario base más pluses, tradicionalmente empleada dentro del régimen de empleo público; con el fin de fortalecer la equidad y competitividad salarial, así como retener y atraer recurso humano calificado dentro de las instituciones donde dicho sistema salarial pueda ser aplicado.

## **Metodología**

Para la elaboración de este trabajo final de graduación se empleará el método deductivo, el cual consiste en la recopilación y análisis de la doctrina nacional aplicable a la materia, así como el estudio de la jurisprudencia nacional, tanto judicial como administrativa, emitida, respectivamente, por los tribunales de justicia y las instancias administrativas.

Por otra parte, se utilizará el tipo de estudio descriptivo con el fin de realizar una descripción y análisis de los principales beneficios o pluses salariales utilizados en las relaciones de empleo público, que podrían ser sustituidos ante la eventual aplicación del salario único. Además, la presente investigación es una investigación documental bibliográfica, ya que se basa en la recolección, revisión y análisis de artículos de investigación, legislación, doctrina jurídica en torno al tema mencionado.

## **Conclusiones**

El salario único ha sido un tema abordado de forma muy reducida en el contexto nacional, siendo mínimas las publicaciones o estudios sobre el tema así como las resoluciones de autoridades judiciales y administrativas en relación con el mismo, por lo cual efectuar un análisis de dicho esquema salarial y sus implicaciones resulta de utilidad para la comprensión de la figura y el Derecho Laboral como rama del Derecho dinámica y típicamente cambiante.

Previo a su análisis, es importante destacar que el régimen de empleo público presenta una serie de rasgos y principios propios, que no en pocas ocasiones devienen

en diferentes con las características de las relaciones de índole privado. Dentro de las principales particularidades que se suscitan en las relaciones laborales de naturaleza pública se encuentran el régimen de remuneración.

Tradicionalmente el régimen de remuneración empleado es el salario base más pluses salariales, el cual implica el pago de un determinado salario según el puesto en específico y adicional a ese monto se cancelan una serie de sobresueldos que pueden obedecer a diversas razones, ya sean personales, laborales o bien en razón de la profesión del respectivo trabajador. Dichos pluses son considerados a partir del salario base, de modo que cualquier incremento o reajuste en éste incide directamente en la suma percibida por concepto del complemento salarial.

Este sistema de retribución ha conllevado la cancelación de salarios muy elevados que generan una obligación de pago que paulatinamente aumenta en detrimento de las finanzas de la entidad. Adicionalmente, la utilización de tal régimen dificulta la atracción de personal nuevo calificado, por cuanto al ser contratado este tipo de trabajadores no podrá gozar de manera automática de ciertos beneficios y por ende, su salario estará compuesto únicamente por el salario base –que puede ser bajo- y eventualmente por alguna otra figura salarial, de modo que podría no resultar competitivo con el que otras instituciones o empresas podrían estar ofreciendo para ese puesto en el mercado, perdiendo la persona candidata a ocupar la plaza el interés por trabajar en la institución.

Ante la situación comentada surge la alternativa de implementar el salario único como sistema de remuneración que contempla en una sola entrega cualquier beneficio o plus salarial que pudiera corresponderle al trabajador al momento de su aplicación. Dicho régimen salarial tiene diversos objetivos, destacándose el atraer y retener personal humano de reconocida calidad para la entidad y la reducción de sus costos operativos al no tener que pagar pluses salariales.

Ahora bien la implementación del salario único como sistema de retribución genera una serie de implicaciones que deben ser consideradas por cualquier entidad que pretenda aplicar la figura; implicaciones que se reseñan en el presente estudio y que comprenden desde las principales modificaciones sobre el salario base más pluses hasta las alternativas posibles para su efectiva implementación.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el capital humano de una empresa o institución y la satisfacción de éste en el desempeño de sus labores, devienen en temas que merecen especial atención por parte de los patronos, pues, por medio de la satisfacción del recurso humano, se garantiza, en buena parte, un mayor rendimiento y eficiencia de los trabajadores en la ejecución de sus labores, lo cual coadyuva en buena parte a formar un ambiente laboral adecuado y competitivo.

Lo anterior debe procurarse dentro los límites y parámetros establecidos por el Derecho Laboral, rama jurídica que reúne una serie de normas, principios e incluso costumbres, que procuran regular las relaciones de trabajo y, a su vez, tutelan los derechos que le corresponden a cada una de las partes involucradas.

Uno de los derechos fundamentales que le corresponde a una de la partes de la relación laboral, específicamente al trabajador, es el pago de una remuneración o salario, por las labores realizadas bajo la subordinación de la parte empleadora.

El salario, por definición, constituye una contraprestación que remunera el trabajo prestado por una persona determinada, el cual tiene necesariamente un carácter bilateral, dado que el mismo se entrega a cambio de algo, en este caso, el trabajo físico y mental del trabajador puesto a disposición del patrono, por ello, todo tipo de ingreso

ordinario, extraordinario o en especie que perciba el trabajador, en estas condiciones, tendrá el carácter de salario con las consecuencias legales respectivas.

En este sentido, puede entenderse salario como la “atribución patrimonial, fijada legal y convencionalmente, o por vía mixta, que como contraprestación nacida de la relación laboral, el empresario debe al trabajador en reciprocidad del trabajo realizado por éste”<sup>1</sup>.

Por su parte, el Código de Trabajo de Costa Rica señala, en su artículo número 162, que el salario o sueldo es “la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo”<sup>2</sup>.

En el particular ámbito de las relaciones de empleo público, donde el régimen laboral muestra diferencias importantes con disposiciones normativas específicas, para ciertos aspectos de las relaciones laborales, pueden encontrarse diversos instrumentos normativos que determinan el derecho al salario, como por ejemplo: las convenciones colectivas, los reglamentos internos de trabajo, reglamentos autónomos de servicios o bien lineamientos emitidos por autoridades administrativas como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

---

<sup>1</sup> García, A. (1985). Curso del Derecho de Trabajo. Novena Edición. Barcelona: Ariel Derecho. Pág. 489.

<sup>2</sup> Salas, E; Barrantes, J (2007). Código de Trabajo de Costa Rica anotado con Jurisprudencia. San José, Costa Rica: Biblioteca Jurídica Dike. Pág. 803.



Dentro de dichos instrumentos, normalmente, suelen establecerse especiales prerrogativas o beneficios para los empleados de este sector, un ejemplo característico de ello es el reconocimiento de ciertos pluses salariales en conjunto con el salario base definido para cada puesto.

Conforme lo anterior, no en pocas ocasiones la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, citando al autor uruguayo Américo Plá Rodríguez y su obra “El salario en el Uruguay. Su régimen jurídico. Tomo II”, ha establecido que *“el salario está compuesto por dos partes: un elemento básico que es una suma de dinero (salario base) y un elemento marginal que puede ser en dinero o en especie que se agrega al primero”*<sup>3</sup>.

En esta última categoría mencionada pueden ubicarse los complementos o pluses salariales, siendo posible identificar varios tipos de complementos salariales, entre los que cabe mencionar: a) los que buscan estimular el buen desempeño del trabajador (cumplimiento de metas, puntualidad, rendimiento); b) los que resarcan condiciones particulares de un puesto, como por ejemplo, la dificultad o peligrosidad de una labor (recargo por nocturnidad, disponibilidad, zonaje); c) los que responden a las cualidades personales del trabajador (antigüedad, carrera profesional); y d) los que limitan el ejercicio liberal de la profesión (exclusividad, prohibición).

---

<sup>3</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). Resolución No.1054 de las 09:45 horas del 21 de diciembre del 2005. San José, Costa Rica.

En este orden de ideas puede observarse variedad de figuras o pluses económicos que se cancelan al funcionario en atención a su rendimiento, el puesto que desempeña o labores que cumple, los años de servicio bajo las órdenes del mismo patrono, o condición profesional del colaborador. Tales reconocimientos tienen asidero en un instrumento normativo general de la institución, un acuerdo entre las partes o bien una ley ajena a la voluntad de las partes.

Para reafirmar lo expuesto, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que:

*...el salario se ha definido como la percepción que retribuye el trabajo por cuenta ajena; la estructura del salario está conformada tanto por el salario base como por aquellas otras sumas que el trabajador devengue en razón de haber laborado tiempo extraordinario, o por recargo de funciones, prohibición, dedicación exclusiva, regímenes especiales de riesgos, etc. que no forman parte del salario base, aunque este último sea el parámetro para calcularlos; que la doctrina identifica como complementos salariales, o pluses... Al respecto se ha dicho que salario es un concepto hecho de añadidos, algunos de los cuales no son fijos sino abonados en razón a circunstancias objetivas o subjetivas del trabajador<sup>4</sup>.*

De los anteriores extractos jurisprudenciales se puede desprender con claridad que el salario no se encuentra compuesto únicamente por la remuneración base que percibe el trabajador, sino que adicionalmente se encuentran otros “pluses” que lo componen y que su pago obedece, en algunos casos, a una retribución por ciertas labores adicionales realizadas por el trabajador dentro de la relación, o bien por condiciones profesionales y laborales que puede ostentar un determinado trabajador.

---

<sup>4</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). Resolución No.903 de las 08:30 horas del 04 de noviembre del 2005. San José, Costa Rica.

Salario base más pluses es la forma de remuneración que tradicionalmente se ha empleado en el sector público; sin embargo, no pocas instituciones, especialmente bancarias, han desarrollado una modalidad de pago salarial diferente; siendo que se ha sustituido el sistema de pago citado, por un esquema de retribución denominado salario único.

Dicha figura tiene como principal origen las medidas adoptadas por los bancos públicos, para efectos de evitar la fuga de recurso humano a entidades bancarias o financieras de naturaleza privada; que fungen como competencia a los bancos nacionales, en el contexto de la apertura bancaria suscitada en el país en la década de los años 90.

Bajo dicho escenario muchos funcionarios de bancos públicos decidieron emplearse en la banca privada, puesto que ésta ofrecía atractivas condiciones laborales, entre ellas: mejores salarios.

Surge entonces, el salario único como forma de remuneración que tiene dentro de sus fines prácticos incentivar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, incrementar la motivación de los trabajadores y contribuir al desarrollo económico del empleado, buscando con ello que las instituciones cuenten con profesionales de alto nivel dentro de su personal.

A pesar de los años que han transcurrido desde el inicio de la apertura bancaria nacional y la adopción del salario único como medio para confrontar la salida de personal valioso para las instituciones, actualmente el análisis doctrinario y jurisprudencial que existe sobre este esquema salarial es muy limitado, siendo que solo pueden ubicarse algunos criterios emitidos por algunas autoridades administrativas nacionales, como la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República.

El salario único se entiende como aquel que reconoce en un solo rubro la plenitud de los montos salariales entregados al trabajador. Por ello, también se le conoce como salario global, porque contempla, en una sola entrega, cualquier plus salarial como la dedicación exclusiva, la prohibición legal y antigüedad, u otro reconocimiento que el puesto ostente, aparte de la retribución básica del mismo.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen C-182-2007, analizando el esquema de retribución en cuestión afirma:

*...Si bien no existe una definición legal de salario único o global, de nuestra jurisprudencia administrativa se infiere que la esencia de ese tipo de remuneración reside en que, en principio, no se desglosa en pluses salariales, ni tiene por punto de partida un salario base...<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República (2007). Dictamen No. C-182-2007 del 11 de junio del 2007. San José, Costa Rica.

Asimismo, sobre los parámetros para su implementación el mismo pronunciamiento señala que un salario único debe responder a criterios de razonabilidad, eficiencia, productividad e igualdad.

Sin embargo, si bien sus fines pueden ser considerados, en principio, bastante loables, dicha modificación debe ser regulada y tratada sigilosamente, previo estudios técnicos y legales, por cuanto el proceso de transición de una modalidad de pago a otra puede generar diversas implicaciones, tanto para la Institución, en su calidad de patrono, como para los trabajadores a los cuales se les aplicará el cambio mencionado.

Se puede indicar que esta modificación tiene como uno de sus principales fines atraer y mantener como parte de su personal, profesionales altamente calificados, capaces de mejorar el rendimiento de la institución y la calidad del servicio que la misma brinda.

Por otra parte, siendo que los diversos pluses salariales que componen el modelo tradicional de remuneración se estiman sobre el monto del salario base, cualquier modificación o incremento sobre éste, tiene un efecto multiplicador en el monto percibido sobre los pluses, ya que normalmente éstos son porcentajes del salario base.

Por lo tanto, aunado al fin mencionado, otro de los principales propósitos del régimen salarial que se someterá a estudio es reducir una serie de costos que se desprenden de altos y desproporcionados montos salariales devengados por cada funcionario, en razón del reconocimiento a través de los años de diversos pluses salariales sobre el salario base.

Este objetivo, junto con el de atraer y retener personal humano altamente calificado, es el propósito que toma mayor preponderancia en el interés de implementar el salario único, pues el sistema tradicional de salario base más pluses salariales con el transcurrir de los años convierte los salarios de los trabajadores sumamente costosos y poco sostenibles, dada la cantidad de beneficios que reconocen al trabajador con la consiguiente generación y aumento en los costos de operación de la Institución.

Es preciso que cada entidad que pretenda trasladarse o implementar un esquema de salario único considere su realidad financiera y normativa interna, analizando dicho cambio no solo a la luz de una mayor equidad y competitividad en los salarios pagados a sus trabajadores, sino tomando las previsiones debidas para no violentar eventuales derechos adquiridos que puedan corresponderle a sus funcionarios.

Conforme lo explicado, el interés de este trabajo es analizar la figura del salario único como posible forma de remuneración, así como la viabilidad legal de implementar dicho sistema a la luz de la experiencia de varias instituciones bancarias públicas que a la fecha cuentan con este sistema de remuneración.

Con base en las precisiones anteriores en el presente trabajo de investigación se pretende hacer un análisis de régimen de remuneración denominado salario único, de tal manera que se conozcan las implicaciones y alternativas ante la eventual implementación de esta modalidad de pago.

El objetivo general de este estudio radica en analizar el proceso de implementación de la modalidad de pago conocida como salario único y sus implicaciones legales en las relaciones de empleo donde éste se aplique, conforme la experiencia del Sector Bancario Público Nacional.

Como objetivos específicos del trabajo se plantean los siguientes:

- Describir las particularidades del régimen de empleo de las instituciones del sector público.
- Analizar la modalidad de pago salario base más pluses salariales, tradicionalmente empleada en las relaciones de empleo público.

- Conceptualizar la figura del salario único como mecanismo de remuneración en las relaciones de empleo de las instituciones públicas, así como sus alcances y limitaciones.
- Determinar la viabilidad jurídica del salario único, a partir de la naturaleza propia de las relaciones de empleo público.
- Identificar la procedencia de posibles alternativas para implementar el salario único como modalidad de remuneración.

En cuanto a la hipótesis del trabajo, se señala lo siguiente: Resulta procedente el cambio al esquema de salario único, como mecanismo de remuneración salarial, sin violentar eventuales derechos adquiridos que puedan corresponderle a los trabajadores en virtud de la forma de remuneración de salario base más pluses, tradicionalmente empleada dentro del régimen de empleo público; con el fin de fortalecer la equidad y competitividad salarial, así como retener y atraer recurso humano calificado dentro de las instituciones donde dicho sistema salarial pueda ser aplicado.

Como metodología de la presente investigación se empleará el método deductivo, el cual consiste en la recopilación y análisis de la doctrina nacional aplicable a la materia, así como el estudio de la jurisprudencia nacional, tanto judicial como



administrativa, emitida, respectivamente, por los tribunales de justicia y las instancias administrativas.

Por otra parte, se utilizará el tipo de estudio descriptivo con el fin de realizar una descripción y análisis de los principales beneficios o pluses salariales utilizados en las relaciones de empleo público, que podrían ser sustituidos ante la eventual aplicación del salario único. Además, la presente investigación es una investigación documental bibliográfica, ya que se basa en la recolección, revisión y análisis de artículos de investigación, legislación, doctrina jurídica en torno al tema mencionado.

La investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera: El **TÍTULO I** inicia con una reseña de las principales particularidades y principios que se dan en las relaciones de empleo público; determinándose que uno de los rasgos característicos de este régimen laboral es la forma de remuneración tradicionalmente empleada, a saber: salario base más pluses salariales el cual se describe en el mismo título.

En el **TÍTULO II** se analiza el sistema de remuneración denominado salario único y las principales implicaciones de implementar este mecanismo de pago. Adicionalmente, se hace mención de una serie de alternativas y recomendaciones que pueden resultar de utilidad para cualquier institución que pretenda implementar el régimen salarial en estudio.

## **TÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SALARIO EN EL SECTOR PÚBLICO**

Mediante este título interesa resaltar como el régimen de empleo público muestra una serie de particularidades y rasgos propios que le diferencian del empleo de naturaleza privada, siendo uno de los principales elementos diferenciadores la forma de retribución, pues, en el sector público tradicionalmente se ha venido aplicando una estructura salarial compuesta, es decir, constituida por diversos rubros, el cual se conoce como salario base más pluses salariales, que obedecen a diversas condiciones o circunstancias

### **CAPÍTULO I. RÉGIMEN DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE**

En el ordenamiento jurídico nacional, el régimen de empleo público deriva de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Este régimen de empleo, reconocido a nivel constitucional, presenta una serie de principios y particularidades que le caracterizan; por lo cual es importante considerar dichos elementos característicos, para comprender los alcances e implicaciones de las relaciones laborales que surgen en este sector.

Conviene realizar una breve reseña de la historia y principales elementos característicos de este régimen de empleo.

## **Sección I. Empleo Público Costarricense. Antecedentes y Fundamento Constitucional**

La Constitución Política de 1871, reformada por la ley número 540 del 18 de junio de 1946, facultaba al presidente de la República a nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de su dependencia, con sujeción a las prescripciones de un Estatuto Civil de la Función Pública.

El traslado y movimiento de funcionarios públicos de manera antojadiza era una práctica empleada comúnmente, situación que generaba no solo gran inestabilidad para los servidores públicos, sino inclusive para el desarrollo y cumplimiento de la función pública. Era común, entonces, en nuestro medio, antes de la vigencia de la Constitución Política de 1949, que el mandatario de turno nombrara libremente a los funcionarios de su preferencia; de este modo, el funcionario público que no fuere partidario o allegado al partido político ganador de las elecciones era sustituido por un funcionario afín al partido político en cuestión.

Con la Constitución Política de 1949 se buscó modificar la situación mencionada, siendo que se incluyó mediante los artículos 191 y 192 la existencia de un Estatuto de Servicio Civil, el cual posteriormente, en el año de 1953, recibió una regulación legal específica, a saber, Ley Número 1581 del 30 de Mayo de 1953.

El numeral 191 de la Carta Magna señala: “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”<sup>6</sup>. Por su parte, el artículo 192 constitucional establece:

*Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determine, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos*<sup>7</sup>.

La Sala Constitucional en el voto número 1696 del año 1992 se refirió a las normas constitucionales mencionadas anteriormente, exponiendo elementos de utilidad para el análisis de las mismas, siendo relevante mencionar lo siguiente:

*... En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate de la Asamblea Nacional Constituyente, y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. **Este régimen de empleo público implica,***

---

<sup>6</sup> Hernández, R. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. Pág. 483.

<sup>7</sup> Hernández, R. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. Pág. 485.

***necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esta relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los de derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos...<sup>8</sup>***. (el resaltado no corresponde al original).

Dicho voto establece una clara diferenciación entre las relaciones de empleo público y las relaciones laborales del sector privado, sin embargo, es menester indicar que la Sala Constitucional, con anterioridad, se había referido a los artículos constitucionales en mención:

*... Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política hacen referencia a un régimen especial de servicio para el sector público o estatal, en el sentido amplio...Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia y se resolvió más bien por incluir, en la Constitución solo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, (...) dejando a la ley el desarrollo de la institución. (...). El artículo 191 emplea el término “estatuto” de servicio civil en vez de “régimen” de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues, por sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. (...). El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente, otros estatutos para regular la prestación en los restantes poderes del Estado, y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló solo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el*

---

<sup>8</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1992). Resolución No.1696 de las 15:30 del 23 de agosto de 1992. San José, Costa Rica.

*empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central (sic), como de los entes descentralizados...<sup>9</sup>.*

Se evidencia de los fallos judiciales mencionados, la intención del constituyente de crear un régimen laboral administrativo en el sector público, que se distingue con claridad del empleo privado, siendo los artículos 191 y 192 de la Carta Magna los pilares normativos a partir de los cuales se rige la relación de servicios entre los servidores públicos y el Estado.

Con el ánimo de reafirmar lo dicho, vale hacer mención de lo esbozado por la Sala Constitucional en fallos más recientes, donde ha explicado que:

*...En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se evidencia la intención de un grupo de constituyentes de establecer un régimen laboral administrativo, totalmente diferenciado del empleo privado –regido por el Código de Trabajo-, que respondiera a las especiales particularidades de la función pública (análisis que puede verificarse en la sentencia número 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos). La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo se hace con base en las destituciones de índole político-electoral que había vivido el país, lo que marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario). En aquella época, muchos servidores públicos eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando –con ello- el funcionamiento de la administración pública. Por esa razón, los constituyentes propugnaron la creación de un instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional, es*

---

<sup>9</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1990). Resolución No. 1119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990. San José, Costa Rica.

*decir, de la dotación de un régimen de servicio civil que cubriera a todos los servidores públicos...*<sup>10</sup>.

Se concluye, sobre este aspecto, que los artículos 191 y 192 de la Constitución Política constituyen los pilares normativos de rango constitucional, por los que se rige la relación de servicio habida entre los servidores públicos y el Estado, encargándose a la ley de ajustar sus presupuestos a todo el ámbito de la función pública. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada en el sentido de que si bien, en tesis de principio el régimen laboral público presenta a partir de una serie de particularidades del mismo principios propios, de igual forma es posible afirmar que algunos de los principios general del Derecho Laboral común aplicado ordinariamente a las relaciones de empleo privado, también son aplicables en este régimen laboral especial que ha reconocido la jurisdicción constitucional nacional.

En esta línea de pensamiento pueden identificarse diversos principios aplicables no solo a las relaciones de empleo privado, sino también a las que surgen en el seno de las instituciones públicas. A modo de ejemplo se hace referencia al principio protector que permea al Derecho Laboral en general y sus tres ramificaciones, como lo son el principio *in dubio pro operario*, el principio de la norma más favorable y el principio de la condición más beneficiosa, los cuales podrían, eventualmente, ser considerados como

---

<sup>10</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2001) Resolución No. 244 de las 14:46 horas del 10 de enero del 2001. San José, Costa Rica.

máximas de interpretación y aplicación del derecho, independientemente del ámbito laboral que se trate.

Otro principio aplicable a la situación analizada es el de buena fe, que obliga, tanto al patrono, sea éste empresa privada o institución pública, como al trabajador; del sector privado o funcionario público, a cumplir sus prestaciones de forma leal y de adecuada forma.

Acorde con lo expuesto, el régimen laboral público presenta a juicio de la Sala Constitucional no solo principios diferentes, sino inclusive contrarios a los característicos del régimen laboral común, privando en el primer régimen una diversidad de principios que no resultan aplicables en el ámbito empresarial privado, por ejemplo el principio de legalidad. Misma situación se presenta a la inversa, como puede ser el caso del libre despido que impera a nivel privado y no se aplica en el sector público.

No obstante, tal posición debe ser atenuada en el sentido de que, no en pocas ocasiones, el régimen laboral público podrá recurrir, al menos de forma supletoria, a los principios generales del derecho laboral ordinario.



## **Sección II. Características y Principios Aplicables en el Régimen de Empleo Público**

En esta sección se desarrolla de manera sucinta los principios fundamentales que sustentan el régimen en estudio; a partir de lo dispuesto por las normas constitucionales previamente analizadas.

El régimen de empleo público sancionado en estas normas presenta dos características que lo distinguen del régimen laboral ordinario privado: la indisponibilidad de la parte trabajadora del término de la relación y la imposibilidad de las partes de convenir entre ellas las condiciones de la relación.

En relación con lo anterior, el autor Hernández Valle, especialista en derecho constitucional, señala:

*...el término de la relación no puede producirse por renuncia unilateral del servidor, sino que para que ésta sea eficaz, se requiere la aceptación de la institución pública para la que presta sus servicios. De lo contrario, el servidor incurre en el delito de abandono de cargos públicos. Lo anterior, implica, entonces, que bajo determinadas circunstancias la renuncia puede ser rechazada y el servidor verse constreñido a seguir prestando sus servicios a la Administración. Tales casos de excepción se prestan cuando la renuncia de un servidor del Estado pueda poner en peligro la continuidad en la prestación de un*

*servicio público fundamental, como sería la renuncia en masa de los cuerpos de policía o del personal de un hospital, etc...*<sup>11</sup>.

En lo concerniente a la posibilidad de las partes de negociar los términos de la contratación, dicho autor destaca en la misma obra que las condiciones de la relación en un régimen de empleo público son determinadas por normas y nunca pueden ser convenidas por las partes.

De lo expuesto queda clara la existencia y reconocimiento constitucional de un régimen de empleo particular, para las relaciones que se desarrollan en el ámbito de las instituciones públicas, el cual presenta una serie de principios propios. Ya se ha mencionado algunas de las particularidades que presenta el régimen de empleo público, normado a nivel constitucional en los artículos 191 y 192 de la Carta Magna; siendo notorio que el mismo presenta una serie de principios que le diferencian, e inclusive, nuestra jurisprudencia ha sido constante en afirmar que se contrapone con los principios que rigen el empleo en el sector privado, lo cual deviene en correcto, siempre que no se tome tal diferenciación de forma absoluta, negándose cualquier eventual injerencia de las normas y principios aplicables en el empleo privado dentro del sector público.

---

<sup>11</sup> Hernández, R. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. Pág. 484.

En claro lo anterior, interesa efectuar una breve reseña de los enunciados y principios pilares que imperan en el contexto de empleo público, para lo cual se inicia haciendo mención del artículo 192 constitucional que regula los requisitos de ingreso al régimen de empleo público y las causas justas por las cuales un trabajador puede llegar a salir de éste. Tales elementos han permitido desarrollar una serie de principios, tales como: principio de idoneidad comprobada, principio de eficiencia y principio de estabilidad laboral.

Los primeros dos principios mencionados se presentan como requisitos pilares para el ingreso al régimen de empleo público, los cuales deberá ostentar toda persona que pretenda trabajar en una entidad donde prive dicho régimen laboral e incluso deberá mantener durante todo el desarrollo de una eventual relación laboral.

Particularmente, la idoneidad comprobada hace referencia a que todo servidor público debe reunir las condiciones y características que los facultan para desempeñarse en forma eficiente en el trabajo. De esa forma, una vez que los candidatos a ocupar un puesto se han sometido a una serie de pruebas y han cumplido con ciertas condiciones y requerimientos establecidos por la ley u otras normativas, pasan a integrar una lista de elegibles que, posteriormente, puede llegar a ser tomada en consideración al momento de hacer los nombramientos en propiedad; los cuales

deberán efectuarse con base en la idoneidad de los respectivos candidatos a ocupar la plaza correspondiente.

En otro orden de ideas podemos indicar que se encuentra en el régimen de empleo público el principio de eficiencia, según el cual la Administración Pública está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal de los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

La ley señala los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas, de modo que la eficiencia en el cumplimiento de las labores de todos los funcionarios públicos es un aspecto generalizado y predominante. En un voto reciente, la Sala Constitucional indica sobre el principio en estudio lo siguiente:

*...La eficiencia y la eficacia son, entonces, obligaciones o imperativos constitucionales que necesariamente obligan a los entes públicos a actuar responsablemente en el ejercicio de la función administrativa en sus diversas manifestaciones (actuaciones materiales o técnicas o de actividad formal). Como correlato de tales deberes constitucionales de las administraciones públicas, los administrados son titulares del derecho fundamental innominado al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, con elevados estándares de calidad, el cual se puede inferir, a contrario sensu, de los supracitados artículos 140, inciso 8, 139 inciso 4 y 191 de la Constitución Política...<sup>12</sup>.*

---

<sup>12</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004). Resolución No. 5207 de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004. San José, Costa Rica.

Ese régimen de eficiencia y buen uso de los recursos públicos se impone a todas las instituciones públicas como garantía al ciudadano de que sus recursos están siendo utilizados de la mejor forma. Así las cosas, el principio reseñado supone que la organización y función administrativa deben ser diseñadas y concebidas, para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas.

Otro principio que sobresale en el régimen de empleo bajo estudio es el de estabilidad laboral, el mismo que busca garantizar que los servidores públicos solo puedan ser cesados de sus puestos por causales justas, es decir, se establecen dentro de este tipo de relación laboral, causales de terminación excepcionales, limitándose con ello la posibilidad de libre despido que sí rige tratándose de empleo privado.

La norma garantiza la estabilidad de los servidores que hayan ingresado al régimen de servicio civil en propiedad, luego de haber sido nombrados con base en la idoneidad antes mencionada, de modo que, de no existir una causa legal capaz de extinguir la relación, se garantiza al servidor su permanencia en el puesto.

Los tribunales laborales han definido la estabilidad en el empleo como “...el derecho conferido al trabajador de conservar su puesto de trabajo y de solo perderlo por la existencia de una causa justificada...”<sup>13</sup>.

Pueden identificarse dos tipos de estabilidad, a saber: la estabilidad laboral absoluta y relativa. En lo concerniente a la estabilidad absoluta, ésta se entiende como el derecho que tiene el trabajador para conservar su puesto mientras así lo desee y el patrono carezca de causa justa para despedirlo. En este sentido, el reconocimiento del beneficio de una estabilidad absoluta presupone, como tal, que la concesión se otorgue en forma expresa y determinada, y, por ende, no puede estar sujeta a criterios de interpretación.

Por su parte, el artículo 63 de la Constitución Política contempla la denominada estabilidad relativa, la cual aplica en el medio nacional en materia de empleo privado. Esa norma, literalmente, expresa que: “Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación...”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2008). Resolución No. 632 de las 10:05 horas del 01 de agosto del 2008. San José, Costa Rica.

<sup>14</sup> Hernández, R. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica. actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. Pág. 214.

Como regla general, en el ámbito de empleo privado se consagra un régimen de libre despido, en virtud del cual el empleador está facultado para dar por rota la relación de trabajo de manera unilateral y sin que el trabajador haya incurrido en una falta que torne imposible su continuidad.

En este sentido, el Código de Trabajo, en el inciso d), del artículo 85, contempla la voluntad unilateral del empleador como causa que termina con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador, siempre y cuando reconozca la indemnización denominada auxilio de cesantía.

La estabilidad, aun en el régimen laboral público, no constituye un derecho absoluto, sino que su goce, como el de los demás derechos, está condicionado por las leyes que reglamentan su servicio. Refiriéndose a las relaciones laborales en el Estado, la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia señaló que la estabilidad laboral de estos trabajadores no es absoluta, sino relativa, ya que se establecen varios supuestos por los cuales el trabajador del Estado puede ser removido legalmente. En lo que interesa puede afirmarse lo siguiente:

*... Un primer aspecto que es necesario definir, es el alcance de la estabilidad que se reconoce a los trabajadores del Estado, para determinar si ésta es absoluta o, caso contrario, cuáles son sus límites. El artículo 37, inciso a), del Estatuto del Servicio Civil, establece que: "Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos: a) No podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código*

*de Trabajo, o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de esta ley;..." Por su parte, el numeral 47 ibídem, dispone lo siguiente: "No obstante lo dispuesto en el artículo 43, el Ministro podrá dar por concluidos los contratos de trabajo de los servidores, previo pago de las prestaciones que pudieran corresponderles conforme al artículo 37, inciso f) de esta ley, siempre que el Tribunal del Servicio Civil, al resolver la consulta que por anticipado le hará, estime que el caso está comprendido en alguna de las siguientes excepciones, muy calificadas: a) Reducción forzosa de servicios o de trabajos por falta absoluta de fondos; y b) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de los mismos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al sesenta por ciento de los empleados de la respectiva dependencia..." Tales normas son claras y la obligada conclusión es que esa estabilidad es relativa, ya que se establecen varios supuestos, por los cuales, el trabajador del Estado puede ser removido legalmente...<sup>15</sup>.*

Dado lo anterior, no es procedente afirmar que el ordenamiento consagre una imposibilidad total de remover a un funcionario dentro del régimen de empleo público, sino que éste solo podrá ser destituido por incurrir en alguna de las causales que señala el Código de Trabajo, o en caso de reducción forzosa de servicios. La Sala Constitucional se ha pronunciado sobre este tema, señalando lo siguiente:

*...las llamadas reestructuraciones o reorganizaciones deben estar basadas en necesidades reales y debidamente probadas, a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, que bajo una justificación aparente conculcan los derechos de los servidores, los cuales por su posición –más débil- dentro de la relación quedan imposibilitados de ejercer una acción administrativa o judicial inmediata para detener este tipo de abusos. Por ello, todo proceso de reorganización deberá contar con la participación de todas aquellas dependencias que se requieran para la toma de la decisión final...<sup>16</sup>.*

---

<sup>15</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1998). Resolución No. 015 de las 15:00 horas del 21 de enero de 1998. San José, Costa Rica.

<sup>16</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1994). Resolución No. 3288 de las 11:24 horas del 1 de julio de 1994. San José, Costa Rica.



El principio de estabilidad laboral es una especial garantía para los funcionarios públicos, siendo que para estos trabajadores no se aplica la regla de libre despido que caracteriza el régimen de empleo privado; lo cual implica que los funcionarios públicos no pueden ser removidos de sus cargos sin justa causa.

Por otra parte, puede encontrarse el principio de legalidad el cual cuenta con rango constitucional dentro del artículo 11 de la Constitución Política, siendo desarrollado a su vez en el numeral 11 de la ley General de la Administración Pública. Dicho principio establece un sistema de sujeción de las autoridades públicas y sus respectivos funcionarios al ordenamiento jurídico, de modo que solo pueden actuar en la medida en que el ordenamiento les autorice para realizar un determinado acto.

Conforme lo anterior, las instituciones y funcionarios públicos solo pueden dictar y realizar aquellos actos que expresa o implícitamente establezca el ordenamiento jurídico, siendo que todo aquello que no se encuentre debidamente autorizado está prohibido. La Sala Constitucional señala sobre el principio analizado lo siguiente:

*...el principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, establece que los actos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la*

*Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos-...<sup>17</sup>.*

Se deriva, entonces, del principio de legalidad, la necesidad para la Administración de contar con una regulación mínima que le defina su ámbito de acción, debiendo estar al menos los sujetos y fin del acto administrativo, determinados por norma escrita, y eventualmente también el contenido y motivo.

A su vez, es importante señalar que el artículo 11 de la Constitución Política, antes mencionado, al tiempo que establece el principio de legalidad, también sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, que constituye el fundamento de las incompatibilidades; de manera que el servidor público no puede estar en una situación donde haya conflicto o colisión entre intereses públicos y privados. Es decir, a través del principio en cuestión se pretende que los funcionarios públicos y la Administración Pública, en conjunto, actúen con base en criterios técnicos y objetivos, en lo cual siempre deberá primar el interés de la Administración, no siendo posible la adopción de medidas y puesta en marcha de las mismas por la mera voluntad arbitraria de cualquier funcionario, pues éste deberá actuar conforme lo que dicte la ley en todo momento.

---

<sup>17</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1992). Resolución No. 3410 de las 14:45 horas del 10 de noviembre de 1992. San José, Costa Rica.

Ahora bien, a pesar de contar con principios propios y muchas veces contrarios al sector privado, no puede desconocerse que dentro del ámbito de empleo público, en la práctica podrían resultar de aplicación normas y principios del derecho laboral ordinario, pues, por ejemplo, ante la falta de una norma expresa que permita actuar dentro de aquel particular régimen, se podría estar aplicando el Código de Trabajo, cuerpo normativo que rige por excelencia en las empresas privadas.

Ciertamente debe reconocerse que el Derecho Laboral es un derecho protector de los trabajadores, por ello, no es de extrañar la existencia de ciertos postulados básicos de obligatoria presencia en la labor interpretativa de este Derecho, tales como el principio *indubio pro operario* y sus postulados antes mencionados, como manifestación general de protección en favor del trabajador, aplicable en instituciones públicas o empresas privadas.

Lo anterior no significa que principios como el de la norma más favorable, irrenunciabilidad de derechos y contenido mínimo más beneficiosos, entre otros, al igual que los preceptos del Código de Trabajo, que si bien se imponen en el sector privado, sea viable aplicarlos íntegramente como si se tratara de empleo privado, pues tratándose de relaciones entre el Estado y sus servidores, pues en tal evento, son las disposiciones administrativas y principios correspondientes, las que figuran como fuente de derecho principal y solo supletoriamente aquellas otras.

Resulta importante indicar, con fundamento en algunos de los principios expuestos con anterioridad, las diferencias que pueden identificarse entre los servidores públicos y el trabajador sometido al derecho común o laboral que desarrolla sus labores en empresa privada. Siguiendo la línea del autor Bautista Vivas<sup>18</sup>, pueden afirmarse las siguientes diferencias:

- a) **Por su vinculación.** Los servidores públicos ingresan a la Administración mediante un acto administrativo de nombramiento y posesión, mientras que el obrero o trabajador se vincula por medio de una relación laboral o contrato de trabajo.
- b) **Por su situación frente a la Administración.** Los servidores públicos pueden hallarse en carrera administrativa, en calidad de libre nombramiento y remoción o en interinidad, mientras que el obrero o trabajador puede encontrarse en la modalidad contractual de término indefinido a término fijo o determinado, o por la duración de la obra, entre otros.
- c) **Por la modalidad estatutaria, legal, reglamentaria o contractual.** Los empleados públicos están sometidos al principio de legalidad, tanto de origen constitucional, legal y reglamentario, que vienen a determinar sus funciones, deberes, derechos, prohibiciones y obligaciones; mientras que los obreros y trabajadores se hayan regidos por una realidad contractual o

---

<sup>18</sup> Bautista, O. (2007). Servidor público y régimen de empleo. San José, Costa Rica: Publicaciones Jurídico Sociales. Pág. 92.

bilateral que impone las condiciones de trabajo y, por supuesto, sujetos a las condiciones mínimas que regula el Código de Trabajo.

- d) **Por el régimen legal.** El servidor público está regido por un régimen de Derecho Público jerarquizado y, por tanto, por un sin número de disposiciones normativas que van a determinar el régimen de empleo; mientras que el obrero o trabajador se rige por el Código de Trabajo y legislación conexas.
- e) **Por la gestión arbitral.** A los empleados públicos no les está permitido someter sus conflictos al arbitramento o cualquier otro instrumento de negociación colectiva, mientras que los obreros y demás trabajadores, que estén bajo un régimen privado o laboral, pueden negociar colectivamente sin poder excepcionar o desaplicar leyes, reglamentos directrices generales.
- f) **Por la permanencia en el servicio.** Los servidores públicos pueden estar en una situación de estabilidad e inamovilidad por estar en carrera administrativa o dentro de un período determinado, entre otros; mientras que el obrero o trabajador estaría sujeto a la modalidad contractual, bajo la cual fue contratado.

Se concluye entonces que respecto a las condiciones del régimen de empleo público, las mismas son determinadas por normas y no pueden ser convenidas por las partes, es decir, la relación se desarrolla acorde con lo que dispongan las normas aplicables, pues los derechos y obligaciones de cada una de las partes no pueden ser fijados libremente por éstas.

El servidor público se encuentra determinado por una situación legal o reglamentaria que señala las formas de vinculación y desvinculación, y de ejercicio del cargo y remuneración que pueden ser modificadas o derogadas, sin el consentimiento o intervención del servidor público. El aspecto de contractualidad o bilateralidad entre las partes de la relación laboral en que participa el Estado o la Administración Pública, como patrono, es casi nulo, de suerte que las regulaciones o el estatuto que presidan la misma, conforman el marco normativo, de fuente estatal, que regula el contenido de aquella.

A modo de conclusión sobre este tema, cabe indicar que el régimen de empleo de naturaleza pública se rige por principios generales propios, no solamente distintos en ocasiones a los del derecho laboral privado, sino que muchas veces contrapuestos a éstos, siendo que los servidores públicos y su respectiva relación de empleo se encuentra delimitada por normas constitucionales, legales y reglamentarias, en las cuales se han creado y fijado los puestos, funciones, derechos y obligaciones, así como

los requisitos respectivos que deben cumplirse para el puesto, nombramiento, estabilidad, salario, régimen disciplinario, entre otros aspectos, siendo únicamente aplicable los principios generales del derecho laboral que se imponen a nivel de empresa privada y el propio Código de Trabajo, ante el supuesto que las normas y principios particulares no alcancen para solventar algún asunto en específico.

Se deja en claro que las normas y principios propios del ámbito privado podrán ser eventualmente aplicados en instituciones del sector público, pero a sabiendas que los mismos pueden verse desplazados en este sector, dado que en éste prima la satisfacción de un interés público y otra serie de particularidades y principios al que están sujetas las diversas administraciones públicas, sean centralizadas o descentralizadas.

### **Sección III. Sobre el Estatuto de Servicio Civil y otras regulaciones aplicables en el Sector Público**

#### **A. Sobre el Estatuto de Servicio Civil**

Habiendo establecido las principales características y principios del régimen laboral público, conviene hacer referencia a lo dispuesto por el Estatuto de Servicio Civil

como mecanismo jurídico que norma las relaciones de servicio entre los trabajadores y el Estado, así como sus alcances e implicaciones, dejándose en claro de antemano que el Estatuto no es el único instrumento normativo aplicable en el sector público.

Previo a lo anterior, es indispensable indicar como diferencia importante entre el régimen de empleo privado y el público, que el primero se rige por el Código de Trabajo como norma general, resultando aplicable cualquier otra disposición o política propia de la empresa, siempre y cuando no se contravenga el Código mencionado; mientras que en el empleo público la norma pilar es el Estatuto de Servicio Civil, la cual puede definirse como un conjunto orgánico de normas establecidas en forma general, con el fin de garantizar a los servidores y funcionarios del sector público, sus derechos, obligaciones y deberes esenciales, así como la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad en el empleo.

De antemano vale aclarar que el Estatuto de Servicio Civil no puede ser considerado como la norma general aplicable a todo el sector público, pues su ámbito de aplicación es limitado, conforme lo señala el propio Estatuto en sus artículos iniciales, aun y cuando la intención del constituyente fue emitir una norma de alcance general. Es decir, aparte del Estatuto mencionado existen otra serie de normas tendientes a regular la prestación de servicios y cuestiones propias de la organización en las instituciones públicas.



De este modo, el Estatuto puede ser tomado para algunos temas como una norma de referencia, pero la posibilidad que surjan leyes específicas para cada institución o grupo de instituciones, o bien la facultad de emitir normas internas especiales para cada institución, es una realidad en el medio jurídico nacional.

En lo que concierne al Estatuto de Servicio Civil, se indica que dicho estatuto fue promulgado mediante Ley número 1581 del 30 de mayo de 1953 y se refirió únicamente a los servidores del Poder Ejecutivo, obviando al resto del sector público, a pesar de haber sido pensado, tal y como ya se mencionó por el constituyente original, como una norma de aplicación para todo el sector. No obstante lo anterior, algunas instituciones públicas se han adscrito a dicho régimen estatutario de forma supletoria, bajo el entendido de contar con normas propias para su actuar.

Conforme lo anterior, puede afirmarse con certeza que el Estatuto de Servicio Civil fue dictado para regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración y estabilidad del propio servidor, así como dejar en claro las causales que pueden generar una posible remoción. De este modo, lo esencial del Estatuto de Servicio Civil es la garantía de que a ningún empleado se le pueda despedir sin justa causa, siendo procedente su despido

solo en caso de que el servidor incurra en alguna de las faltas establecidas por la legislación laboral, reducción forzosa de servicios o alguna otra circunstancia que obedezca a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos.

Si bien el Estatuto de Servicio Civil puede considerarse como la norma que resguarda las regulaciones aplicables al régimen de empleo público, éste no es el único instrumento normativo aplicable en este campo, pues, el empleo en la Administración Pública, lejos de encontrarse fundamentado en un único estatuto aplicable a todos los empleados públicos sin distinción de ninguna clase, debe considerarse de modo más amplio, siendo que cada institución o gremio de la Administración puede contar con su propio estatuto o normativa, tomando como base los lineamientos generales establecidos en aquel cuerpo legal. Al respecto, la Sala Constitucional indicó:

*...es claro que la Constitución, al hablar de un solo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de estatuto al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías, que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente atendiendo al derecho de sus estabilidad. Asimismo, un régimen universal, será una garantía para la Administración Pública de que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de sus funciones...<sup>19</sup>.*

---

<sup>19</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1993). Resolución No. 6240 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993. San José, Costa Rica.

En la actualidad, la posibilidad de apreciar diversos regímenes o instrumentos normativos aplicables al servicio público, según la naturaleza de la institución, es absolutamente constatable, máxime que en la realidad el Régimen de Servicio Civil regulado a nivel constitucional, lejos de ser aplicable por igual a todos los funcionarios públicos o servir como parámetro para todas las entidades, tal y como fue pensado originalmente, su ámbito de aplicación reside meramente para los funcionarios del Estado, entendido éste en sentido estricto, es decir, funcionarios ligados al Poder Ejecutivo.

Por su parte, las demás entidades públicas presentan diversos instrumentos normativos para normar lo concerniente a sus relaciones laborales e incluso prestación de servicios, siendo el pilar de dicha situación las figuras de la descentralización y autonomía, entendidas como la posibilidad de auto organización con que la Administración Pública cuenta.

## **B. Otras Normas Aplicables al Régimen de Empleo Público**

El Código de Trabajo, desde sus orígenes mismos, distinguía dos tipos de trabajadores, uno que laboraba para el sector privado y otro para el sector público; así lo deja patente el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, en su mensaje escrito y adjunto con

el proyecto de Código de Trabajo que remitió al Congreso Constitucional, al señalar lo siguiente:

*... los Títulos Octavo, Décimo y Undécimo se refieren a disposiciones varias. El primero crea un régimen particular para los servidores del Estado y sus instituciones, pues en virtud de las peculiares características que en estos casos reviste el contrato de trabajo, consideramos oportuno limitar un poco los múltiples derechos que a nuestro juicio concede a los trabajadores en general. Es evidente que los funcionarios, empleados y obreros públicos deben gozar de todas las ventajas posibles, pero no de aquellas incompatibles con la seguridad del Estado y la naturaleza del cargo que sirvan...<sup>20</sup>.*

Como puede observarse, en aquel momento privó el interés por propiciar y regular un trato diferenciado a los servidores públicos, especialmente en aquellos aspectos que pudieren considerarse incompatibles con la seguridad del Estado, es decir, donde pudieren darse intereses contrapuestos entre éste y los funcionarios. Ante tales casos, el Código previó que el servidor público no podrá disfrutar del goce de los mismos beneficios que el trabajador ordinario, siendo que este último no se verá implicado en ninguna situación de incompatibilidad o conflicto de intereses con el Estado.

Lo señalado, en conjunto con las normas ya mencionadas sobre el Estatuto de Servicio Civil, establecido años después en la Carta Magna, evidencian un originario interés por delimitar los derechos laborales en el sector público y sujetarlos a un régimen

---

<sup>20</sup> Calderón, R. (1943). Citado por Bautista, O. (2007). Servidor Público y régimen de empleo. San José, Costa Rica: Publicaciones Jurídico Sociales. Pág. 92.

estatutario propio de un sistema de empleo público y del Derecho Público para el Estado y sus instituciones.

La anterior posición encuentra pleno respaldo en el artículo 56, 585, 586 y el artículo 14 inciso a), todos del Código de Trabajo. El artículo 585 del Código de Trabajo dispone que el trabajador del Estado o de sus instituciones es aquella persona que:

*...presta a aquel o a éstas, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, por la autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas de presupuestos o en los de pago de planillas. Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituye, para todos los efectos legales, al contrato escrito de trabajo<sup>21</sup>.*

A partir de lo dicho se puede indicar que el personal de la Administración Pública está constituido por diversas categorías, las cuales se regulan por variedad de normas, ya sea por el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, las disposiciones del Código de Trabajo, cuerpo normativo que se aplicará únicamente de forma excepcional o supletoria, e inclusive por reglamentos autónomos emitidos de conformidad con el artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública.

Cada uno de estos instrumentos jurídicos ofrecerá diversas definiciones sobre empleado o servidor público y su correspondiente relación laboral. A continuación se

---

<sup>21</sup> Salas, E; Barrantes, J. (2007). Código de Trabajo de Costa Rica anotado con Jurisprudencia. San José: Biblioteca Jurídica Dike. Pág.1467.

expone una breve reseña de algunas definiciones, aparte de las ya plasmadas, de importancia en nuestro ordenamiento jurídico, para luego determinar la definición que se tomará como base para efectos del presente trabajo.

En términos generales es procedente afirmar que servidor, funcionario o empleado público es toda aquella persona que ejerce funciones en una entidad estatal o pública, nombrada o incorporada por medio de un procedimiento administrativo que tiene origen constitucional, legal o reglamentario.

El numeral 111 de la Ley General de la Administración Pública, artículo que fundamenta la definición que se adopta para el presente trabajo, señala que es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización; en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

No se consideran servidores públicos los empleados de las empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al derecho común, salvo para efectos penales, según los dispone el numeral 112 del mismo cuerpo legal. Así las

cosas, para este tipo de empleados se aplicarán las reglas que rigen las relaciones laborales del sector privado

Por su parte, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública señala que, para los efectos de dicha ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de ésta y como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

De lo anteriormente expuesto es posible concluir que el nombramiento de los servidores públicos es un acto administrativo que se encuadra dentro del procedimiento de selección y nombramiento, en virtud del cual la Administración Pública inviste públicamente a una persona como funcionario público.

Adicional a lo dicho, debe considerarse que a diversas instituciones públicas les ha sido reconocida la figura de autonomía administrativa, lo cual les permite dictar normas específicas, conforme las particularidades de la entidad, para su funcionamiento y organización; por lo cual los mecanismos normativos que adopten estas entidades en

ejercicio de dicha potestad organizativa, derivada de la autonomía mencionada, podría incidir sobre las relaciones laborales que se desarrollen en la misma.

Está presente la posibilidad que tienen las instituciones públicas de dictarse su propia normativa en apego a su naturaleza jurídica, sus fines y otra serie de particularidades que varía de acuerdo a cada entidad. Para el caso específico de los bancos del Estado, organizaciones que son el marco de referencia en el presente estudio, esta posibilidad es de gran trascendencia, por cuanto estas instituciones, conforme lo dispuesto en el artículo 189 constitucional, se consideran autónomas.

Puede decirse que las entidades bancarias, tal y como se indica con mayor detalle en el título segundo del presente trabajo, son instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración; a las cuales, dada su condición de ente público descentralizado, les fue otorgada la potestad de organizar las dependencias administrativas, de manera que se logre un servicio público eficiente y eficaz. En relación con la autonomía reseñada, la doctrina señala que:

*...Todo ente tiene potestad de darse su organización propia, aunque la ley no le confiera expresamente tal potestad....La potestad de auto-organización corresponde al jerarca del ente. Se trata de un instrumento necesario para el desarrollo de una función administrativa. Evidentemente esta potestad comprende la de organizar el modo de prestación del servicio o del ejercicio de la función pública encomendados. El modo y régimen de la actividad es materia liberada a la*



*discrecionalidad reguladora del Jerarca (del ente) respectivo. En uso de esa potestad el ente puede crear los órganos internos necesarios y darse el régimen interior de sus despachos... La potestad de auto-organización tiene dos límites fundamentales:*

- a) Está supeditada a la ley. Aunque no emana de la ley expresa, no puede contrariarla...*
- b) Está supeditada al carácter obligatorio de la competencia cuyo ejercicio se trata de organizar...<sup>22</sup>.*

Se observa, conforme lo dicho, que estas instituciones tienen la potestad de dictarse su propia organización, lo cual, además, encuentra fundamento en el artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública, señalando que el jerarca o superior jerárquico supremo de la entidad tendrá el poder de organizarla mediante reglamentos autónomos de organización y servicio internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado.

Tal y como se ha visto, la relación de empleo público puede estar regulada por diversas normas, incluyendo las específicas para cada institución, en virtud de la potestad de auto organización que pueden ostentar las instituciones públicas, supuesto que implica que el derecho laboral ordinario, e incluso el propio Estatuto de Servicio Civil, solamente se apliquen de manera supletoria ante la inexistencia u omisión de

---

<sup>22</sup> Ortiz, Eduardo (2002). Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Stradmann S.A. San José, Costa Rica. Pag.385.

ciertos temas en los instrumentos normativos internos de cada entidad, salvo el caso de aquellas instituciones y sus servidores que si deben regularse conforme el Estatuto mencionado, particularmente servidores del Poder Ejecutivo. La existencia de un régimen laboral propio para los servidores del Estado y la Administración Pública regulado por medio de diferentes normas, siendo una de éstas, pero no la única, el Estatuto de Servicio Civil; ha respondido a que tal régimen presenta rasgos y principios propios que atienden siempre a la satisfacción del interés público, debiendo cumplir en todo momento esta clase de trabajadores una serie de principios propios del sector.

## **CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SALARIO BASE MÁS PLUSES SALARIALES**

El régimen de remuneración tradicionalmente empleado por las instituciones públicas es conocido como salario base más pluses salariales, es decir, es un régimen salarial constituido por diversos componentes, que pueden ser determinados individualmente con facilidad. En este capítulo se explica lo que se entiende por salario base en el contexto nacional y se exponen una serie de pluses salariales que se suelen reconocer en el ámbito de empleo público.

## Sección I. Salario Base más Pluses como esquema salarial: Concepto

En términos generales, la legislación laboral, específicamente el artículo 162 del Código de Trabajo, define el salario como “la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo”. El tratadista Guillermo Cabanellas señala lo siguiente en torno a esta figura:

*...el salario es el conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Constituye el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empresario; el cual se encuentra obligado a satisfacerla en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquel. El salario lo constituye la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por su trabajo...<sup>23</sup>.*

Así pues, el salario es un componente esencial de toda relación laboral, sea ésta de índole privada o pública; sin embargo, en el caso de este último tipo de relación laboral, tal y como ya se ha analizado, se presentan una serie de características y condiciones propias, siendo una de éstas la manera en que comúnmente se retribuye económicamente el trabajo.

El esquema tradicionalmente utilizado en dicho régimen de empleo es cancelar un monto correspondiente al salario base del puesto respectivo, al cual se le ha

---

<sup>23</sup> Cabanellas, G. (1963). Contrato de Trabajo. Parte General, Vol. II, Buenos Aires: Editorial. Bibliográfica Omeba.

denominado salario de clase. A este monto debe adicionársele diversos montos adicionales que varían en razón de las condiciones personales o profesionales del trabajador que ocupe el puesto; montos adicionales que pueden ser denominados como complementos o pluses salariales que, en conjunto con aquella suma, corresponden al salario total.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha tenido la oportunidad, en reiteradas ocasiones, de manifestarse sobre esta particular forma de remuneración, indicando, en lo que interesa, lo siguiente:

*...el salario base es un elemento del salario total de los trabajadores del sector público y está concebido fundamentalmente en función de las políticas presupuestarias, manejadas a través de escalas salariales, con categorías de puestos establecidos por la Ley de Salarios de la Administración Pública. Para cada categoría de puesto existe un salario -salario de clase-, al cual deben sumarse los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo, por concepto de la elevación en el costo de la vida. Esos aumentos, tienen como objeto restablecer el valor adquisitivo de la remuneración de los trabajadores a fin de mantenerlos, en la medida de las posibilidades macroeconómicas de la Nación, equiparados con la inflación y así, por razones de equidad y justicia distributiva procurar el bienestar y la existencia digna de los trabajadores. En este sentido, el salario busca ser elástico, ajustándose al ritmo del costo de la vida. El salario total, por su parte, es un concepto que comprende no sólo el salario base (salario de clase más aumentos por costo de la vida, según el numeral citado), sino que engloba el total de las remuneraciones que por otros conceptos percibe el trabajador...*<sup>24</sup> (el resaltado no corresponde al original).

Además, la misma instancia jurisdiccional ha echado mano a doctrinas extranjeras para exponer el significado del salario base, pudiendo afirmarse la siguiente definición:

---

<sup>24</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1998). Resolución No. 038 de las 10:20 horas del 6 de febrero de 1998. San José, Costa Rica.

*...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”. (García, M., 1985) 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., s.f.) ...<sup>25</sup>.*

Conforme lo dicho, el salario base es aquella parte de la retribución percibida por el trabajador, fijada sin atender a ninguna otra circunstancia o elemento, más que al puesto respectivo que ocupa el servidor. A este salario base pueden serle sumadas otras erogaciones correspondientes a complementos o pluses salariales que conforman entonces el salario total del trabajador.

En lo que concierne a los pluses o complementos salariales, se entienden estas figuras como aquellas cantidades que, en su caso, deben adicionarse al salario base y pueden estar fijadas en función de circunstancias relativas a: condiciones personales o profesionales del trabajador, trabajo realizado o situación y resultados de la empresa. Relacionados con la persona se tiene, por ejemplo, el pago de los aumentos anuales, incentivo éste que se reconoce independientemente del puesto que ocupe el servidor; y otros que, por el contrario, son inherentes al puesto, por ejemplo: dedicación exclusiva, prohibición, riesgo penitenciario y riesgo de vida.

---

<sup>25</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2004). Resolución No. 202 de las 10:20 horas del 24 de marzo de 2004. San José, Costa Rica.

Es preciso hacer ver que, en la práctica, determinados beneficios o complementos salariales han sido reconocidos en el sector público como un mecanismo compensatorio por el pobre salario base con que se remuneran la mayoría de plazas, es decir, a razón de que el salario base que se ofrece suele ser bastante precario, por medio de los pluses se busca componer una remuneración más atractiva y competitiva. Sin embargo, esta práctica ha generado en muchas instituciones que, desde el inicio de la relación laboral se ofrezcan automáticamente determinados pluses sin un estudio previo que lo justifique, lo cual conlleva la desnaturalización de ciertos complementos y para las instituciones asumir costos que a la postre, con el transcurrir de los años se irán incrementando.

Para ilustrar la situación puede hacerse mención de la figura de la dedicación exclusiva que, en muchas entidades, se entrega a todos los trabajadores que ingresan a laborar en un cargo que requiere cierto grado académico, sin que medie un estudio legal de la necesidad de conceder el beneficio económico que permita definir, al menos aproximadamente, el impacto económico para la institución. Como puede verse, el otorgamiento no responde a criterios objetivos y constatables, según la conveniencia de la entidad, sino que corresponde a un medio para ofrecer un salario más positivo al trabajador que ingresa, pues, en caso de ofrecerle el salario base, la retribución económica resulta ciertamente baja.

Previo a continuar con el análisis específico de algunos de los pluses salariales más utilizados en el sector público, interesa hacer ver que para conformar un régimen salarial que permita a la institución ser competitiva, como por ejemplo los bancos comerciales del Estado, donde, debido a la competencia de bancos y entidades financieras privadas, es imperioso atraer personal humano capacitado y de importante reconocimiento profesional; puede resultar viable ofrecer otro tipo de remuneración adicional al salario del puesto respectivo (salario base) y que no necesariamente se trata de pluses salariales.

Un alternativa para lo mencionado es la fijación de un sistema salarial variable o bonificaciones por resultados, los cuales son sistemas de retribución complementarios que toman en consideración el rendimiento individual o grupal de cada trabajador , en este caso de toda la institución o bien de un departamento en específico.

Las bonificaciones que eventualmente perciba el trabajador obedecerán directamente a las labores cumplidas dentro de la organización, lo cual implica el compromiso, por parte del trabajador, no solo de realizar sus labores, sino que la institución alcance una eficiencia óptima en el cumplimiento de sus funciones y prestación del servicios, siendo notable la diferencia con los pluses reconocidos tradicionalmente que se cancelan sin que estos tengan que ver con el desempeño

directo del trabajador dentro de la entidad, sino que prácticamente proceden de forma automática, obedeciendo a razones muy lejanas al rendimiento.

El tema será desarrollado con mayor detalle en el título segundo del trabajo, donde se aborda la posibilidad de fijar, adicional al régimen de salario único, algún otro mecanismo de pago variable, en los términos ya explicados.

Los sobresueldos o pluses salariales hacen referencia a cualquier pago que se efectúe al trabajador por sobre su salario. Cabanellas de Torres señala sobre éstos que *“...cualquier pago que incremente el salario sobre la regulación básica constituye bonificación para el trabajador. Sus causas son tan diferentes como sus nombres. Entre estos pueden citarse los de suplemento, plus, mejora, recargo, sobresalario”*<sup>26</sup>. En relación con lo dicho, es de gran validez lo expuesto por la Procuraduría General de la República en reiterados pronunciamientos:

*...Como principio hay que tener en consideración que los diferentes pluses que conforman el salario, están concebidos normativamente como una contraprestación que responde al cumplimiento de ciertos requisitos, supuestos, o en general, a determinadas características o condiciones que concurren en la prestación del servicio en cada caso particular. Es así como tenemos en nuestra legislación ejemplos, como pago de aumentos anuales, pago de compensación por prohibición o dedicación exclusiva (según sea el caso), zonaje, entre otros. Ahora bien, dentro de este grupo de pluses, existen unos que son inherentes a la persona y otros que lo son al puesto. Por ejemplo, el pago de anualidades es un*

---

<sup>26</sup> Cabanellas, G. (2001). Compendio de Derecho Laboral. Tomo I. Argentina: Editorial Heliasta. Pág. 619.



*incentivo personal, sea que independientemente del puesto que ocupe el servidor, siempre va a devengar ese beneficio...<sup>27</sup>.*

Pueden distinguirse las siguientes categorías de complementos:

Los complementos personales: Se derivan de las condiciones o cualidades personales del trabajador, ejemplo de esta categoría es la figura de la antigüedad o carrera profesional.

Los complementos por el puesto o labores que se desempeña: Son reconocimientos percibidos en función de las características o labores que se desempeñan en un determinado puesto de trabajo. Buscan retribuir la dificultad o peligrosidad de una labor (recargo por nocturnidad, disponibilidad, zonaje, entre otros).

Los complementos que se reconocen por la limitación en el ejercicio liberal de la profesión del funcionario (dedicación exclusiva, prohibición).

En otro orden de ideas es importante mencionar que el reconocimiento de estos diversos pluses salariales, por parte de las instituciones públicas, debe ampararse en el principio de legalidad que rige la Administración Pública y, particularmente, el régimen laboral público. Sobre el tema, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia indica lo siguiente:

---

<sup>27</sup> Procuraduría General de la República (1991). Dictamen No. C-089-1991 del 29 de mayo de 1991. San José, Costa Rica.

*...En cuanto al pago de “regionalización” o de “zonaje”, es necesario considerar que, prima el principio de legalidad, que entre otros, impone limitaciones en el campo remunerativo, y por ello, no se le podría conceder a los servidores un beneficio extraordinario, si la administración no estuviera normativamente autorizada a ello y las limitaciones de ese orden normativo, no pueden ser desaplicadas, por los jefes, para proceder a otorgar ciertos beneficios, que no se justifiquen...<sup>28</sup>.*

Habiéndose efectuado un análisis de la forma de pago, comúnmente empleada en las relaciones de empleo público, es menester indicar que dentro de los principales pluses salariales reconocidos en las entidades regidas por el régimen laboral en estudio, pueden identificarse: la disponibilidad, la dedicación exclusiva, la prohibición, anualidad o antigüedad, entre otros.

El análisis que se detalla a continuación comprende un esbozo general de las figuras mencionadas, hecha la advertencia que pueden existir varios otros beneficios o pluses reconocidos a los trabajadores, según las particularidades de cada entidad y los instrumentos jurídicos que regulan sus relaciones laborales.

De igual forma, en atención a lo anterior, se indica que los términos que se exponen de seguido tienen por fundamento las nociones comúnmente desarrolladas por

---

<sup>28</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). Resolución No. 172 de las 10:10 horas del 14 de marzo de 2001. San José, Costa Rica.

nuestras autoridades judiciales y administrativas sobre tales figuras, siendo que su significado y alcances podrían variar según la organización.

## **Sección II. Reseña de algunos de los Principales Pluses Salariales.**

### **Sección II. I Disponibilidad**

#### **A. Concepto de la Disponibilidad.**

La disponibilidad es un plus o componente salarial que reciben los trabajadores en virtud de una obligación de estar a disposición del patrono durante el tiempo que se encuentra fuera de su horario ordinario de trabajo, o dentro del mismo, en sus períodos de descanso, especialmente cuando éstos sean muy prolongados.

La figura ha sido utilizada tradicionalmente en el sector público, pero paulatinamente va siendo trasladada al sector privado ante la necesidad de ciertas empresas de mantener su fuerza de trabajo disponible, en razón de la clase de labores que se ejecuten, de esta manera, el patrono se asegura poder solventar cualquier situación de urgencia que no pueda posponerse, manteniendo su continuidad y eficiencia; todo lo anterior en aras de evitar un caos o descontrol de la producción empresarial.

En la producción jurisprudencial de los órganos judiciales, en este caso la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, el instituto ha sido entendido como:

*...un régimen que obliga al servidor a estar expectante y localizable en cualquier momento para realizar labores extraordinarias, si así se le requiere de acuerdo con las necesidades de la parte empleadora. El pago por ese extremo tiene como finalidad compensar esa situación, sin duda alguna limitante de las actividades propias de la vida privada de quien está sometido al régimen, con independencia de la retribución de las horas efectivamente laboradas...<sup>29</sup>.*

Asimismo, el denominado régimen de disponibilidad ha sido también abordado por la Sala Constitucional quien ha dicho que la disponibilidad es la *“obligación en que se coloca el servidor de prestar sus servicios, fuera del horario normal, en el momento que por alguna razón -imposible de preveer de antemano- estos sean requeridos”<sup>30</sup>*.

En este mismo sentido, el Ministerio de Trabajo ha expuesto reiteradamente su criterio, el cual coincide con el de la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia. El dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos sostiene que *“...lo que se pretende es que si se le necesita, esté presto a presentarse en la empresa con el fin de realizar las*

---

<sup>29</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2002). Resolución No. 442 de las 9:10 horas del 6 de setiembre del 2002. San José, Costa Rica.

<sup>30</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1991). Resolución No. 810 de las 14:06 horas del 30 de abril de 1991. San José, Costa Rica.

*labores que le son requeridas inmediatamente, dejando cualquier otra actividad personal que esté realizando*<sup>31</sup>.

Conforme lo anterior, se tiene que el pago por concepto de disponibilidad tiene como finalidad compensar al trabajador ante su obligación de estar expectante y localizable en cualquier momento para realizar labores extraordinarias, si así se le requiere por parte de su empleador.

Respecto a la aplicación de la disponibilidad propiamente en el sector público, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado indicando en sus criterios que:

*...el régimen de disponibilidad se ha dado en establecer en determinadas instituciones del Estado, a fin de solventar emergencias y situaciones excepcionales que no pueden posponerse, sin antes crear un caos o descontrol en el servicio prestado, afectando su continuidad y eficiencia con el consecuente perjuicio que podría ocasionar si no se atiende en el momento preciso...*<sup>32</sup>.

Por otra parte, respecto a la procedencia del pago de disponibilidad y sus requisitos, la Contraloría General de la República señala que procede su reconocimiento en las siguientes condiciones:

---

<sup>31</sup> Ministerio de Trabajo (2001). Dirección de Asuntos Jurídicos. Departamento de Asesoría Jurídica. Dictamen No. DAJ-AE-191-2001 de 2001. San José, Costa Rica.

<sup>32</sup> Procuraduría General de la República (2003). Opinión Jurídica No. OJ-070-2003 del 5 de mayo de 2003. San José, Costa Rica.

*...cuando por las circunstancias y la naturaleza del servicio público que la institución debe prestar, requiere que existan algunos funcionarios que, por ejercer funciones altamente técnicas o especializadas, se encuentren a disposición del patrono más allá de la jornada ordinaria de trabajo, ante el posible acontecimiento de cualquier eventualidad que pueda impedir la continuación y eficiencia del servicio prestado por la entidad...<sup>33</sup>.*

## **B. El Convenio como Requisito para el Reconocimiento de la Disponibilidad**

Una vez analizado el concepto de disponibilidad, es importante aclarar que el presupuesto fundamental para que exista el régimen de disponibilidad es un convenio o acuerdo bilateral entre trabajador y patrono, el cual determine los términos en que se regirá dicho régimen.

Lo anterior obedece a que, tal y como se ha mencionado, la disponibilidad implica una condición del trabajador a estar apto total y absolutamente para resolver cualquier situación que se presente en el desarrollo de la actividad de la empresa, fuera de su horario normal de trabajo.

Este consenso entre trabajador y patrono también responde a la limitación que se le hace al trabajador de utilizar, a su criterio, el tiempo que dispone para su descanso.

---

<sup>33</sup> Contraloría General de la República (2002). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Servicios Municipales. Oficio N° 743. FOE-MP-124 del 24 de enero del 2002. San José, Costa Rica.

Por esta misma razón, el rubro cancelado por motivo de disponibilidad corresponde al resarcimiento económico que se entrega por restringir el tiempo que el trabajador destina a no laborar. En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República reconoce que para el sector público, el régimen de disponibilidad se origina por medio de un acuerdo:

*...solo puede originarse a través de un convenio o contrato suscrito entre el funcionario y el patrono, sin el cual no podrá existir ningún tipo de obligación, ni por parte de éste, ni del empleado o trabajador para la aplicación de la disponibilidad y menos al pago de ello, sin causa alguna...<sup>34</sup>.*

La naturaleza consensual del régimen de disponibilidad ha sido reconocida por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, al señalar que por esa especial y acentuada naturaleza consensual, se ha estimado que la figura de la disponibilidad no es un derecho que adquiere el funcionario por incorporarse, por ejemplo, al Estatuto Policial, sino a partir del momento en que se sujeta al régimen de disponibilidad, mediante un convenio suscrito con la Administración.

Es conveniente que previo a la suscripción de este convenio o contrato y la imposición de un sistema de disponibilidad, basado en un acuerdo bilateral, previamente deberá realizarse un estudio de los cargos que pueden servir al cumplimiento de las necesidades requeridas del servicio.

---

<sup>34</sup> Procuraduría General de la República (1998). Dictamen No. C-144-1998 del 23 de julio de 1998. San José, Costa Rica.

Una vez realizada esta etapa se procederá con la suscripción del contrato formal entre el servidor y la Administración, en el cual deben constar todos los aspectos relacionados con: la procedencia del pago de Disponibilidad, obligaciones del trabajador, obligaciones de la Institución, forma de pago y demás condiciones del acuerdo. Analizados los criterios emitidos por las instancias judiciales y administrativas mencionados con anterioridad, es posible evidenciar una serie de características que se identifican en este concepto dentro de las cuales destacan:

a) corresponde a un régimen pactado por las partes. Se pacta de acuerdo a las necesidades de la parte empleadora, es decir, no puede ser exigido por el trabajador,

b) obliga al servidor a estar disponible, expectante y localizable fuera de la jornada de trabajo habitual (puede que al trabajador se le requiera para que realice labores inmediatamente). Se establece para solventar emergencias y situaciones excepcionales que no pueden posponerse con el fin de no crear caos o descontrol en la institución, y no se afecte su continuidad y eficiencia.

c) no inhibe al trabajador su posibilidad de entrar y salir de su centro de trabajo y dedicarse a su vida privada,

### **C. Suspensión o Eliminación de la Disponibilidad**

Otro aspecto que debe ser considerado, en cuanto a la disponibilidad, es que se trata de un pago temporal y ocasional, y no permanente. Este aspecto debe ser regulado



en los convenios o contratos que se suscriban entre el trabajador y el patrono, así como en cualquier disposición normativa que se aplique en la Institución referente a este tema.

Respecto a la posibilidad de suspender el pago de la disponibilidad por parte de una institución, los tribunales han establecido que la disponibilidad no puede ser considerada como un derecho adquirido, por responder a una situación específica de la institución, la cual no necesariamente debe ser permanente. De manera que si la necesidad desaparece o disminuye, no estaría en la obligación de seguir reconociendo el incentivo por disponibilidad o, al menos, el mismo porcentaje que originalmente se reconocía. En este sentido, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia establece:

*... Rebajo que, como queda señalado, **responde a criterios técnicos y a principios de oportunidad, equidad e igualdad, pues no era posible mantenerle a la actora el pago del 10% por dedicación exclusiva, cuando sus obligaciones de atender disponibilidad fines de semana y feriados disminuyó en más de un 50%** (antes atendía al menos tres fines de semana y a partir del 98 debido a los roles implantados le corresponde únicamente un promedio de un fin de semana por mes), de manera que no se le ha causado daño a ningún derecho adquirido, pues la disponibilidad no entra en esa categoría de derechos del servidor público... **Actuación que no riñe con el principio de legalidad, ni se violan los artículos, 34, 39 y 41 de la Constitución Política y 9 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, porque no estamos ante un derecho incorporado en forma permanente a la relación de servicio, y por lo tanto no estamos ante un derecho adquirido y por lo tanto inmodificable** (en este sentido puede verse de esta misma Sala el Voto N° 241 de las 15:00 horas del 22 de setiembre de 1998), sino ante una situación circunstancial y variable que se presenta (en una relación de empleado público) fuera de la jornada ordinaria de trabajo, que por lo tanto es modificable en cuanto a las horas de disponibilidad requeridas por el empleador... **Corolario de lo dicho, la disponibilidad no puede considerarse como un derecho invariable y permanente para ningún servidor; en consecuencia no se puede alegar derechos adquiridos en esta materia;** menos aún violación al principio de*

*irretroactividad de ley cuando se da el cambio, como se alega en el recurso...*<sup>35</sup>  
(el resaltado no corresponde al original).

Ahora bien, la Sala Constitucional ha reiterado que si bien la Administración tiene la potestad de eliminar o disminuir ese plus salarial, deberá efectuarlo en respeto de ciertos principios constitucionales, tales como la intangibilidad de los actos Propios y el derecho al debido proceso. Respecto a la posibilidad de eliminar este plus, la Sala Constitucional indica:

*...Sí ha reconocido este tribunal Constitucional que la Administración tiene la potestad de constatar que el servidor o servidora ya no se encuentra en la condición de hecho que amerita el otorgamiento de ese plus salarial; sin embargo, de previo a la ejecución del administrativo que elimina dicho rubro debe comunicárselo en resguardo del debido proceso y el derecho de defensa...*<sup>36</sup>.

Este mismo voto amplía el criterio indicando que:

*...No obstante, sí se constata una transgresión constitucional en perjuicio de los amparados, por el hecho de que permaneciendo incólumes las condiciones objetivas por las cuales se les empezó a reconocer años atrás un determinado porcentaje de pago por ese rubro – hecho no controvertido-, intempestivamente se les disminuya drásticamente sin mediar un estudio técnico para su caso en particular, suprimiendo así un acto declarativo de derechos- el porcentaje acordado inicialmente-sin mediar el procedimiento legalmente establecido para revocar, o en su caso anular, actos propios por parte de la Administración, lo que se constituye así en una violación al debido proceso....*

---

<sup>35</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2004). Resolución No. 974 de las 11:30 horas del 11 de noviembre de 2004. San José, Costa Rica.

<sup>36</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004). Resolución No.14163 de las 10:45 horas del 10 de diciembre de 2004. San José, Costa Rica.

Conforme lo expuesto, es claro que la Administración tiene la posibilidad de eliminar o disminuir el porcentaje correspondiente a la disponibilidad, siempre y cuando las condiciones objetivas por las cuales se empezó a reconocer un determinado porcentaje por ese rubro hayan cambiado, siendo recomendable, además, que la reducción o eliminación se fundamente en un estudio técnico en el que conste la modificación de las condiciones iniciales que le dieron origen y se dé un debido proceso, lo cual implica la notificación al funcionario del acto que se llevará a cabo con el objetivo que ejerza su defensa.

Dado que su retribución queda sujeta al desempeño de un cargo y a la necesidad institucional de conceder ese incentivo, al desaparecer el o los motivos que fundamentaron su reconocimiento, no podría justificarse tal remuneración, independientemente del tiempo transcurrido, y para lo cual deberá el patrono, previo a la suspensión de dicho rubro, poner en conocimiento del trabajador tal decisión, a efectos que éste tome las medidas oportunas con el fin de no causarle mayores perjuicios, es decir, la suspensión del pago no debe ser intempestiva. Se concluye entonces que el incentivo de disponibilidad, por su naturaleza y por el fin que cumple, no constituye un derecho adquirido, siendo que cuando desaparecen las condiciones objetivas que la motivaron puede ser eliminada la figura.

#### **D. Diferencia entre Pago de Disponibilidad y Pago de Horas Extraordinarias**

Una vez definida la naturaleza legal de la disponibilidad, conviene analizar las diferencias que existen entre esta figura con la jornada de trabajo extraordinaria, ya que podría caerse en el error de dar un tratamiento indiferente a ambas figuras en detrimento de los derechos de los trabajadores.

El artículo 139 del Código de Trabajo estipula los lineamientos de la jornada extraordinaria, definiéndola como el trabajo efectivo que se ejecuta fuera de los límites ordinarios o que exceda de la jornada inferior pactada por las partes 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.

La jornada extraordinaria ostenta un carácter de excepcional, imprevisto y justificado, es decir, que el patrono, de manera imperiosa e impostergable, requiere los servicios del trabajador fuera de la jornada ordinaria, los cuales deben ser totalmente temporales y emergentes. Lo anterior, toda vez que cuando la jornada extraordinaria se constituye en permanente, altera ilícitamente los topes máximos de la jornada ordinaria, contraviniendo una prohibición legal, ya que implica la modificación unilateral de la jornada pactada por las partes.

Aunado a lo anterior, debe hacerse referencia a las limitaciones legales en cuanto a la aplicación de las horas extraordinarias, no siendo factible que la jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, exceda las doce horas de servicio en una típica jornada ordinaria; limitación que se encuentra regulada en el Código de Trabajo, en su artículo 140, de conformidad con el cual la jornada extraordinaria debe computarse a partir de la finalización de la jornada ordinaria o regular de cada trabajador.

De la definición de jornada extraordinaria establecida por el Código de Trabajo, así como de los criterios hasta ahora expuestos en cuanto a la disponibilidad, se puede concluir que las eventuales tareas que realice el funcionario dentro de este régimen son de carácter imprevisible e indefinido, mientras que la jornada extraordinaria, además de utilizarse en situaciones excepcionales y previsibles, se circunscribe a un tiempo determinado de trabajo, pero nunca permanente.

Una de las principales diferencias entre cada una de las figuras en cuestión se refiere a que el reconocimiento de horas extras se origina en el tiempo efectivo de trabajo que realiza el trabajador fuera de su jornada ordinaria o en días inhábiles, si así lo requiere el patrono para el cabal cumplimiento de sus fines, mientras que el pago por disponibilidad es la actitud expectante y permanente del servidor que, por ser inherente al cargo que ocupa en razón del interés superior del servicio público, debe

eventualmente realizar funciones fuera de la jornada ordinaria de trabajo o en días inhábiles, si así lo requiere la institución.

Otra de las principales diferencias entre ambas figuras estriba en la forma de remuneración, ya que el régimen de disponibilidad consiste en el pago de un porcentaje establecido del salario del trabajador para cubrir la eventualidad que deba presentarse a cumplir con sus funciones, aún cuando esta eventualidad nunca se presente. Por el contrario, las horas extraordinarias se cancelan únicamente cuando el trabajador, efectivamente, las laboró, y no se calculan como un monto fijo, sino más bien variable que depende del número de horas efectivamente laboradas dentro de la jornada extraordinaria.

Debe aclararse que no existe una incompatibilidad entre el reconocimiento de horas extras y el de la figura de la disponibilidad. En cuanto al tema, la Sala Constitucional indicó:

*...A juicio de este Tribunal Constitucional, la administración está confundiendo la naturaleza jurídica del pago por concepto de horas extra con la del pago de disponibilidad, cuando en realidad se trata de dos rubros totalmente distintos, pues el primero de ellos se origina en tiempo efectivo de trabajo que realiza el trabajador...fuera de su jornada ordinaria o en días inhábiles, si así lo requiere el patrono para el cabal cumplimiento de sus fines, mientras que el pago por disponibilidad... se trata obviamente de una actitud que se debe mantener fuera de la jornada laboral, es decir en el tiempo libre del funcionario, que sin lugar a dudas se constituye en una limitante de las actividades propias de la vida privada de quien está sometido al régimen. Es por ese motivo que se le remunera. Por el*

*contrario, cuando de esa actitud expectante y permanente debe pasar el trabajador a cumplir efectivamente una labor propia de su cargo en tiempo extraordinario, debe serle reconocido como pago de horas extras...<sup>37</sup>.*

Asimismo, la máxima instancia jurisdiccional en materia laboral, analizando la naturaleza, fines y forma de pago de ambas figuras, ha señalado que:

*...El demandado protesta lo así resuelto, considerando, en primer lugar, ilegal, absurdo y contradictorio que se conceda a un funcionaria quien se le reconoce el sometimiento a la disponibilidad, el pago de horas extraordinarias, pues en su criterio, ambas prestaciones son excluyentes. No lleva razón la parte recurrente, pues, tal y como lo señala el Tribunal, con cita de un antecedente de esta Sala (Voto N° 363 de las 11 horas del 10 de abril de 1999), la disponibilidad consiste en un régimen que obliga al servidor a estar expectante y localizable en cualquier momento para realizar labores extraordinarias, si así se le requiere de acuerdo con las necesidades de la parte empleadora. **El pago por ese extremo tiene como finalidad compensar esa situación, sin duda alguna limitante de las actividades propias de la vida privada de quien está sometido al régimen, con independencia de la retribución de las horas efectivamente laboradas. De esta manera, el servidor puede recibir sólo el pago de la disponibilidad si no es requerido para trabajar o bien las dos retribuciones si realiza las tareas extraordinarias. Con ello no incurre en un doble pago por un mismo concepto, pues en uno y otro caso el origen de la retribución es distinto...**<sup>38</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

Se desprende de lo expuesto que un servidor puede recibir solo el pago de la disponibilidad si no es requerido para trabajar durante el lapso de tiempo cubierto por esa figura, o bien las dos retribuciones si efectivamente realiza las tareas extraordinarias durante el período de tiempo en el cual se encontraba disponible.

---

<sup>37</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004). Resolución No. 14163 de las 10:55 horas del 10 de diciembre de 2004. San José, Costa Rica.

<sup>38</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2002). Resolución No. 442 de las 09:10 horas del 6 de setiembre del 2002.

## Sección II.II. Prohibición y la Dedicación Exclusiva

En primer lugar interesa hacer ver que las figuras de la prohibición y dedicación exclusiva se enmarcan dentro del régimen de incompatibilidades contemplado en el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, este régimen de incompatibilidades, básicamente, se fundamenta en la dedicación del personal al servicio de las entidades públicas, a un solo puesto de trabajo, respetando el ejercicio de actividades profesionales, que no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad, independencia, entre otros aspectos. En este sentido, el máximo Tribunal Constitucional afirma que:

*...la incompatibilidad es la imposibilidad de desempeñar al mismo tiempo dos puestos o funciones. El fundamento de las prohibiciones legales que determinan las incompatibilidades, es la necesidad de dotar de independencia a los servidores públicos, a fin de situarlos en una posición de imparcialidad, para evitar el conflicto de intereses y la concurrencia desleal. Las incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en un sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación por parte de particulares; es decir tiende a evitar la colisión de intereses -interés público e interés privado...<sup>39</sup>.*

---

<sup>39</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995). Resolución No. 3932 de las 15:33 horas del 18 de julio de 1995. San José, Costa Rica.



Las incompatibilidades tienden a evitar, según lo expuesto, la contraposición de intereses, por una parte el interés público que representa la Administración y, por otra, el interés privado del funcionario que labora para ésta. La Contraloría General de la República, dentro del expediente número 96-007070-0007-CO, como parte del trámite de la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Farid Beirute Brenes, en aquel momento Procurador General Adjunto; contra los artículos 22 y 25 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, Ley número 6872 de 17 de junio de 1983, señalaba lo siguiente:

*... la incorporación de incompatibilidades para el desempeño de la función pública tiene por fin el aseguramiento de la imparcialidad del funcionario público. Así, las incompatibilidades deben ser útiles, razonables y proporcionales a aquella finalidad, para que sean compatibles dentro del esquema del Estado Social y Democrático de Derecho. Afirma que la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante Ley #7670 de 17 de abril de 2000, estipula la obligación de legislar y establecer los mecanismos necesarios para detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el Sector Público, lo que incluye la prevención de los conflictos de intereses...*

De este modo, la incompatibilidad se comprende como la imposibilidad de ejercer una función determinada o desempeñar simultáneamente dos o más cargos. Su fundamento está en la conveniencia de asegurar la independencia y el prestigio de ciertos cargos públicos, de conseguir la dedicación de sus titulares, así como la moralidad y la imparcialidad, evitándose el conflicto de intereses y la concurrencia desleal.

Por un lado, se pretende lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios para asegurar una dedicación total del funcionario, por el otro, se busca un aspecto de profundo contenido ético, pues algunas actividades no pueden resultar conciliables con el ejercicio de un cargo público.

#### **A. La Dedicación Exclusiva como Plus Salarial. Concepto**

Dentro de la Administración Pública, la dedicación exclusiva se ha tratado como un contrato adicional entre la institución y sus servidores, siendo un régimen accesorio a la relación de servicio principal existente entre las partes, pudiendo subsistir la relación de servicio con o sin ella, por ser ese extremo un elemento ajeno a las prestaciones esenciales que conforman la contratación laboral.

Dicha figura está pensada para evitar que los funcionarios presten servicios fuera de la institución para la cual laboran. Conforme lo anterior, la dedicación exclusiva puede definirse así:

*...como un régimen de beneficios recíprocos para los servidores públicos y la Administración, mediante el cual esta última decide, por motivos de interés público, contratar de forma exclusiva los servicios de uno o varios de sus profesionales **e intenta acordar** con ellos el pago de una retribución económica*

*por los beneficios que dejarán de percibir al no poder ejercer, privadamente, una profesión...*<sup>40</sup> (el resaltado no corresponde al original).

La sujeción del servidor con la institución no deriva de la normativa que regula este régimen laboral, sino de la voluntad del funcionario o empleado público quien en asocio con la Administración decide obligarse a no ejercer las profesiones que ostente, fuera de la institución para la que labora.

Dado lo anterior es que puede afirmarse su naturaleza consensual o convencional, pues surge del acuerdo bilateral de las partes donde cada una asume obligaciones diversas. Por una parte es obligación del servidor no ejercer la profesión fuera de la institución para la que labora, por otra parte, la Administración, como patrono, debe pagar el reconocimiento económico correspondiente.

El servidor es libre de aceptar si se acoge o no a esta figura y presta sus servicios de forma exclusiva a la Administración, al igual que ésta, en ejercicio de su potestad discrecional, tiene la posibilidad de elegir si pacta o no con el servidor el otorgamiento de ese plus salarial, según su conveniencia y necesidad. En esta línea de ideas, la Sala Constitucional desde hace varios años ha sido conteste en afirmar lo que se detalla:

---

<sup>40</sup>Briones, E.; Ramírez, M. (2005). La Jornada Extraordinaria en relación con algunos rubros salariales. Comentario. Revista Invistitia. Año 19, No. 223-229.

*...se tiene que la dedicación exclusiva se define como el régimen de beneficios recíprocos pactado entre el Estado y sus servidores de nivel profesional y que tiene como fin que el servidor pueda optar por no ejercer su profesión fuera del puesto que desempeña, a cambio de una retribución patrimonial adicional al salario. Por su parte, la Administración obtiene la completa dedicación del servidor a la función pública...*<sup>41</sup>.

Además, en la misma sentencia, dicha instancia judicial ha expresado el fundamento expuesto sobre este particular régimen, indicando lo siguiente:

*... mediante el régimen de dedicación exclusiva la Administración pretende **por razones de interés público contar con un personal dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal que lo convierta en una fuerza de trabajo idónea y más eficiente, contratar con el funcionario de nivel profesional sus servicios exclusivos, a cambio de un plus salarial.** Así, el sistema le permite al servidor calcular si el beneficio del ejercicio privado de su profesión es mayor o menor que la compensación salarial que el Estado le entrega a cambio de la prestación exclusiva de sus servicios. En consecuencia, el servidor evalúa la situación y decide voluntariamente concertar con la Administración (si a su vez ésta conviene en ello) el pago del plus salarial o continuar ejerciendo libremente su profesión... (el resaltado no corresponde al original).*

Se desprende entonces, que la dedicación exclusiva constituye un plus salarial, es decir, ostenta naturaleza salarial y consiste, básicamente, en que el trabajador profesional no ejerza su carrera fuera de su trabajo a cambio de una retribución patrimonial que, por lo común, se remunera mediante un porcentaje del salario o un sobresueldo, siendo adicional a su salario. Esto se concreta mediante la firma de un contrato sin perjuicio de que el trabajador, con posterioridad, pueda renunciar al mismo o bien la Administración decida suspender o eliminar el respectivo pago.

---

<sup>41</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995). Resolución No. 2312 de las 16:15 horas del 09 de mayo de 1995. San José, Costa Rica.

Mediante esta figura y el pago de la remuneración correspondiente con respecto al salario base del trabajador, éste resulta obligado a poner disposición de un único patrono (la Administración) sus conocimientos y experiencia profesional, siendo una situación disponible para el trabajador que es quién decide si se acoge a ese plus salarial o prefiere el ejercicio privado de su profesión, por generarle éste una mayor utilidad.

Ahora bien, es necesario indicar que si bien la dedicación exclusiva surge generalmente de un convenio o acuerdo, para que éste pueda ser suscrito es necesario, en atención al principio de legalidad que permea el régimen laboral del sector público, que exista una norma o disposición genérica que habilite a la Administración para ello.

En el sector público existen diversas disposiciones que regulan la aplicación de la figura así como los requisitos que deben observarse para la aplicación de la misma. Así, por ejemplo, tratándose de servidores cubiertos por el régimen del servicio civil, se aplica la resolución DG-070-94 y sus respectivas reformas, emitidas por la Dirección General del Servicio Civil con fundamento en el artículo 13 del Estatuto de Servicio Civil y el artículo número 4 de su reglamento; en el caso de los servidores de Instituciones y Empresas Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, se aplica el Decreto Ejecutivo número 23669-H de 18 de octubre de 1994; y, tratándose de servidores judiciales, la Ley nº 6451 del 1 de agosto de 1980.

En cada uno de dichos instrumentos normativos, y en los demás que existen para regular el tema, se establecerán lineamientos, condiciones y requisitos específicos, según los intereses de cada entidad. Es obvio entonces que, en virtud de las especiales características que presenta el cargo que ocupan determinados servidores públicos, y la conveniencia de la Institución que reconoce la figura; el ordenamiento ha optado por disponer un trato diferente en cuanto a los requisitos que se deben cumplir para el pago del sobresueldo derivado de la dedicación exclusiva.

No obstante esta habilitación legal general que debe mediar para su reconocimiento dentro de las instituciones públicas, es claro que la figura se consolida mediante un acuerdo de voluntades, el cual se confluye y consolida mediante la suscripción de un contrato que se constituye en un requisito *sine qua non* para el nacimiento a la vida jurídica de la figura en estudio, y en el cual se plasma el compromiso del funcionario de ejercer su profesión únicamente al servicio de la Administración y de ésta de remunerar tal exclusividad mediante un porcentaje del salario.

En este sentido, a modo de referencia, son claros los numerales 3) inciso f) y 9) de las Normas Aplicación Dedicación Exclusiva Instituciones Empresas Públicas Cubiertas por Ámbito Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo N° 23669-H, que en lo que nos interesa disponen:

Artículo 3º- *Para acogerse al Régimen de Dedicación Exclusiva, los servidores deben cumplir con los siguientes requisitos:*

*...f-) Firmar el contrato de dedicación exclusiva con el máximo jerarca (o con quien este delegue) de la institución en la cual prestan servicios...*

*Artículo 9º.-*

*Una vez firmado el contrato, el servidor no podrá ejercer la profesión comprometida con dicha exclusividad, ni actividades relacionadas con esta o con su cargo, si no es con la institución con quien firmó el contrato...*

De los numerales transcritos no cabe duda que nos encontramos ante un contrato generador de derechos y obligaciones para ambas partes y cuya naturaleza ha sido establecida por esta Procuraduría de la siguiente manera:

*.... Es claro entonces que el criterio unívoco imperante en nuestro medio, en cuanto a la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva, es el de un contrato administrativo sinalagmático, conmutativo y oneroso, a través del cual, por razones de eminente interés público y bajo los presupuestos expresamente normados, la Administración pretende contar con un personal de nivel profesional dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal, que comporte una fuerza idónea y eficiente de trabajo...<sup>42</sup>.*

---

<sup>42</sup> Procuraduría General de la República (2005). Dictamen No. C-423-2005 del 07 de diciembre de 2005. San José, Costa Rica.

En torno a esta figura, la regla es que exista una dedicación completa a la función pública, pues, parafraseando al Tribunal Constitucional: mediante este régimen contractual la Administración pretende, por razones de interés público, contar con un personal dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal que lo convierta en un capital humano más eficiente.

Se concluye que el régimen de dedicación exclusiva es de carácter convencional y facultativo en el entendido que requiere del acuerdo de voluntades entre la Administración, en su posición de patrono, y el servidor quien presta sus servicios para ésta; todo lo cual debe darse dentro del marco normativo que rige las relaciones de servicio de la Administración.

### **B La Prohibición como Plus Salarial. Concepto**

Por su parte, el régimen de prohibición constituye un impedimento legal para que el funcionario público ejerza en forma liberal la profesión, de modo que el funcionario no tiene ese ámbito de decisión que caracteriza al régimen de la dedicación exclusiva. Es decir, en el caso de la prohibición el funcionario debe sujetarse obligatoriamente a lo dispuesto en la ley. Al respecto la Sala Constitucional, indicó:



*... Prohibición que hace la Administración a un servidor, y que constituye una compensación económica -que conforma el salario- para retribuirle **la imposibilidad que dicta la Ley** -no el contrato de trabajo- de ejercer su profesión en forma liberal, la cual opera automáticamente y no está dentro de las facultades del funcionario solicitarla o renunciar a ella, ni tampoco puede la Administración otorgarla en forma discrecional, en otras palabras, es consubstancial -de individual esencia y naturaleza con otro- a la relación de trabajo por disposición de la ley, es decir inherente a la relación de servicio; en tanto...<sup>43</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

Así pues, nace como una manera de retribuirle al trabajador la imposibilidad que le dicta la ley de ejercer su profesión fuera del puesto desempeñado, por eso opera automáticamente y no está dentro de las facultades del empleado el solicitarla y mucho menos exigirla, ni el patrono tiene la discrecionalidad para pagarla o cancelar su reconocimiento. La sola aceptación del puesto implica su pago. Conforme lo anterior, es viable afirmar lo siguiente:

*...El pago de una compensación económica por concepto de prohibición nace con la Ley N° 5867 del 15 de diciembre de 1975 consistiendo en el reconocimiento de un porcentaje del salario base (sobresueldo), susceptible de ser otorgado a un funcionario cuando por disposición de una ley expresa, está inhibido en forma obligatoria e irrenunciable para ejercer funciones propias del cargo o de la Profesión que se ostenta, fuera de la institución, así como también las actividades relacionadas con el ejercicio liberal de la profesión siendo “otorgado por ello un pago (por norma legal expresa), en forma porcentual, de acuerdo con el salario base, al servidor cuyo puesto, funciones o profesión estén afectados legalmente por prohibición...<sup>44</sup>.*

La prohibición tiene un asidero legal, siendo la ley mencionada anteriormente el pilar normativo que ha permitido, a través de nuevas leyes, incluir dentro del concepto de

<sup>43</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Resolución No. 2725 de las 10:48 horas del 16 de mayo de 1997. San José, Costa Rica.

<sup>44</sup> Dirección General del Servicio Civil. Oficio No. AJ-542-95 del 10 de octubre de 1995. San José, Costa Rica.

“prohibición” muchos puestos, por lo que gran cantidad de funcionarios se han visto afectados con el pago de dicho concepto.

La figura de marras deviene como una limitación a la libertad individual, de lo cual se deriva, como consecuencia, que tanto su lectura como su aplicación deben darse de manera restrictiva. La regulación de la prohibición, al constituir una limitación a la libertad personal, es una materia en la que existe una reserva legal de carácter absoluto, siendo una norma de rango legal y solo ésta, la única que puede disponer su imposición, lo cual descarta entonces, la posibilidad que una decisión administrativa (en ausencia de una norma legal habilitante previamente dictada), pueda disponer válidamente su aplicación a un cargo determinado. En refuerzo de lo dicho, la Contraloría General de la República señala en relación con este plus salarial que:

*“...en ausencia de una norma legal que establezca una prohibición para el ejercicio de profesiones liberales respecto a los cargos descritos en los oficios de consulta, una decisión administrativa no puede así pretenderlo, pues estamos frente a una restricción a la libertad personal, cuyo arbitrio y disposición competen de manera exclusiva al legislador...”<sup>45</sup>.*

En otro orden de ideas, el pago de compensación por concepto de prohibición no es una situación donde opere la voluntad del funcionario, sino que se da a raíz de una disposición legal que lo impone, además de que el mismo es irrenunciable mientras se

---

<sup>45</sup> Contraloría General de la República (2006). Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica. Oficio N° 16620 DAGJ-1925-2006 del 29 de noviembre del 2006. San José, Costa Rica.

ocupe el puesto protegido por este beneficio. Conforme lo explicado, debe resaltarse que el régimen de prohibición, si bien es cierto implica una compensación económica o plus salarial para el funcionario público, la misma ya está determinada previamente y sin posibilidad de negociación alguna, al conformar parte del salario. Además de ello el servidor no se encuentra facultado para decidir acerca de la compensación económica, porque ésta integra el salario y es inherente a su relación de servicio.

Como reflexión final puede decirse que la prohibición se deriva de la ley y no del contrato de trabajo, es inherente al puesto administrativo que ostente el funcionario y es propia del sector público, lógicamente, sin perjuicio que el patrono particular la pueda conceder.

Esta figura no es negociable entre las partes, sino que es impuesta por el ordenamiento jurídico. Está relacionada con el puesto, no con el funcionario que lo ostente y se remunera con un porcentaje del salario base del trabajador, por ende, al revestir tal carácter salarial y siendo que por disposición de ley resulta inherente y consubstancial al régimen de empleo, opera automáticamente.

### C. Diferencias entre la Dedicación Exclusiva y la Prohibición

Pudiera pensarse que la dedicación exclusiva y la prohibición pueden equiparse de igual forma, siendo ambas figuras utilizadas dentro del régimen de incompatibilidades establecido en el ordenamiento nacional, sin embargo, ello no es técnicamente correcto, tal y como de seguido se expone.

En primera instancia cabe afirmar que por medio de la dedicación exclusiva se cubrió o cubre a aquellos funcionarios que no se encuentran sujetos bajo las prescripciones de alguna ley, en materia de prohibición. Sobre este tema, la Sala Constitucional se ha pronunciado manifestando que:

*... mediante el régimen de dedicación exclusiva, la Administración pretende por razones de interés público contar con un personal dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal que lo convierta en una fuerza de trabajo idónea y más eficiente, contratar con el funcionario de nivel profesional sus servicios exclusivos, a cambio de un plus salarial. Así, el sistema le permite al servidor calcular si el beneficio del ejercicio privado de su profesión es mayor o menor que la compensación salarial que el Estado le entrega a cambio de la prestación exclusiva de sus servicios. En consecuencia, **el servidor evalúa la situación y decide voluntariamente concertar con la Administración (si a su vez ésta conviene en ello) el pago del plus salarial o continuar ejerciendo liberalmente su profesión. Este sistema no resulta irracional, y difiere del régimen de prohibición que por impedimento legal limita al funcionario para ejercer en forma liberal la profesión. En ese último caso, el servidor no se encuentra facultado para decidir acerca de la compensación económica,***

*porque ésta integra el salario y es inherente a la relación de servicio... <sup>46</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

Tal y como puede observarse, mientras la dedicación exclusiva nace de un convenio entre el servidor y la Administración, por medio del cual, el primero consiente en dedicar toda su fuerza laboral a la segunda a cambio de una compensación económica que retribuye lo que eventualmente aquel hubiere percibido por el desempeño privado de otras actividades, la prohibición, por el contrario, lejos de constituir un acuerdo de voluntades entre las partes, surge por mandato legal que impide al funcionario ejercer su profesión libremente. Sería un error confundir los conceptos de dedicación exclusiva y prohibición, dándole un carácter imperativo a lo que debería tenerlo facultativo, de modo que darle a la dedicación exclusiva el carácter y alcances de la prohibición, y sin fundamento en una ley, indudablemente desborda los límites de lo razonable y de lo que es conforme a la Constitución.

### **Sección II.III Anualidad y Antigüedad como Pluses Salariales.**

Sobre esta figura interesa señalar que en un principio se contabilizaba solo la antigüedad acumulada en una misma dependencia pública, situación que varió a partir de la Ley 6835, del 22 de diciembre de 1982, (que reforma la Ley de Salarios de la Administración Pública, 2166 de 9 de octubre de 1957) se ha dado en reconocer con los

---

<sup>46</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995). Resolución No. 2312 de las 16:15 horas del 9 de mayo de 1995. San José, Costa Rica.

aumentos de salario a que alude el artículo 5 de la Ley de Salarios, todo el tiempo laborado por el funcionario en cualquier institución del Estado, derivándose de esa forma, la teoría del "Estado como patrono único". Así, la Ley de Salarios reza:

*Artículo 12.- Los aumentos de sueldo a que hace referencia el artículo 5 se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:*

*...d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5 anterior, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del Sector Público.*

*Esta disposición no tiene carácter retroactivo...<sup>47</sup>.*

Autorizada doctrina ha concebido al instituto de la antigüedad laboral, como el: *"...conjunto de derechos y beneficios que el trabajador o servidor, ha acumulado a través del tiempo, en la medida de la prestación cronológica de sus servicios con el Estado..."*<sup>48</sup>; reconociéndose de esa forma la dedicación y experiencia adquirida desde que se inició en la Administración Pública.

Conforme con lo dicho, el indicado rubro se paga al servidor como una manera de incentivarlo por la experiencia acumulada en la prestación de sus servicios con el Estado, siendo clara la intención del legislador de incentivar la experiencia del servidor en la función pública que, a través del tiempo, ha logrado acumular con el Estado,

---

<sup>47</sup> Asamblea Legislativa (1957). Ley de Salarios de la Administración Pública. Artículo 12. San José, Costa Rica.

<sup>48</sup> Cabanellas, G. (1964). Contrato de Trabajo. Vol. III. Buenos Aires: Bibliográfica Ameba, Pág. 586.

concediéndosele por ese hecho un reconocimiento económico. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, reiteradamente, ha señalado que:

*...Según se ha entendido, estas disposiciones vienen a poner de manifiesto, en la Administración Pública, la teoría "del Estado como patrono único" cuya aplicación práctica busca un propósito bien claro: corregir la injusticia que sufrían las personas que se trasladaban a trabajar de una institución a otra, dentro de ese mismo sector, sin derecho, por la distinción formal que se hacía, a disfrutar de los beneficios que, se obtienen de la antigüedad en la prestación del servicio con un patrono, de modo que se eviten discriminaciones chocantes con el Derecho Laboral. Como es sabido, la aplicación de esta tesis ha venido dándose en forma progresiva, primero para ciertos efectos, como vacaciones, jubilaciones y pensiones, cesantía, aumentos anuales, y se plasmó en la Ley N° 6835 antes citada, para los fines que en ella se indican, cuya aplicación, no obstante que las modificaciones se hicieran en la Ley General de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, y sus reformas, que se dictó de acuerdo con previsiones del Estatuto de Servicio Civil en materia de Salarios del Poder Ejecutivo, debe ser general, porque, amén de llenar su cometido dentro de ese contexto específico, el espíritu de la norma es diáfana en establecer mecanismos para tratar de igual manera, en ese campo, a todos los servidores del sector público, lo que no puede desconocerse...<sup>49</sup>.*

A raíz de la reiteración de este criterio se ha determinado, tanto a nivel de jurisprudencia judicial como administrativa, que, en principio, salvo casos excepcionales, a todos los servidores públicos se les debe reconocer el tiempo servido con anterioridad en otras instituciones públicas.

En relación con esta figura debe aclararse el concepto y alcances de la llamada teoría del Estado como patrono único. En términos generales, esta teoría implica que

---

<sup>49</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1997). Resolución No. 49 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997. San José, Costa Rica.

cualquiera sea la institución pública para la que se labora, ciertamente el funcionario o empleado mantiene incólume y en lo correspondiente, todos sus derechos derivados de la propia relación de empleo público.

Dicha teoría parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente del ente u organismo específico en el cual desarrolla su actividad productiva el trabajador, por lo que al trasladarse el empleado de un lugar a otro, dentro del Estado, se mantiene su relación de empleo para efectos del reconocimiento de un mínimo de beneficios que la ley contempla en cada caso en particular.

Sobre la forma de pago de dicha figura interesa hacer ver dos aspectos, el primero de ellos corresponde a la institución encargada de cancelar la antigüedad respectiva del trabajador y el segundo aspecto referente a su forma de cálculo o pago. En torno al primer aspecto, se parte del hecho que el pago de anualidades al trabajador pretende retribuirle la experiencia obtenida al servicio del sector público, independientemente de la entidad en la que haya laborado (administración central o descentralizada) y que, lógicamente, es la institución para quien en la actualidad presta sus servicios, la que se está aprovechando de esa experiencia, por lo que es ella la que debe hacer frente a la obligación establecida por ley.



En lo que concierne al segundo aspecto, sobre su forma de pago se indica que la institución que pretenda cancelar la antigüedad del trabajador deberá hacerlo considerando las labores realizadas por éste en otras instituciones y no solo la antigüedad acumulada dentro de la propia institución, reconociendo dicho pago con base en la jornada y salario base proporcional a la misma, devengado por el funcionario en la entidad que le corresponde efectuar la erogación respectiva. En este sentido, la Sala Segunda manifestó en un caso donde se discutía la procedencia de las anualidades acumuladas por una funcionaria que se desempeñaba simultáneamente (sin superposición horaria) en el Ministerio de Educación Pública y en la Universidad Estatal a Distancia:

*...De lo expuesto se colige que la accionada tiene la obligación de reconocerle a la actora la antigüedad que reclama, pues ese reconocimiento pretende retribuirle su dedicación al servicio de la Administración Pública y la experiencia en ella obtenida, antes de que comenzara a laborar para la Universidad Estatal a Distancia, experiencia que, sin lugar a dudas, tuvo la virtud de enriquecer su desempeño en dicha institución. Por otro lado, el hecho de que el Estado le cancele correctamente las anualidades a la demandante por el servicio que brinda en el Ministerio de Educación Pública, no exime a la Universidad Estatal a Distancia de reconocer esa antigüedad, porque la teoría del estado-patrono único no tiene unos alcances tan amplios como los que pretenden otorgarle los juzgadores de instancia. Se trata de personas jurídicas distintas, si bien ambas pertenecientes al sector público (Estado y Universidad Estatal a Distancia); cada una cuenta con su propio personal, maneja un presupuesto, contrae sus obligaciones, etcétera, lo que implica que no pueden imputarse los pagos que realice una de ellas para extinguir las obligaciones que pesan sobre la otra. En otro orden de ideas, no es cierto que la actora estaría recibiendo un doble pago si se obliga a la demandada a reconocerle toda la antigüedad acumulada en el sector público, porque su jornada real de trabajo, y absolutamente legal; se divide en el tiempo completo que trabaja para el Ministerio de Educación Pública y el cuarto de tiempo que labora al servicio de la Universidad Estatal a Distancia, jornadas por las cuales percibe los salarios correspondientes. Así, las anualidades que le paga el Estado tienen como base la jornada y el salario de dicha señora al servicio del Ministerio de Educación Pública, mientras que las anualidades que le serían canceladas por la Universidad Estatal a Distancia tendrían*

*su fundamento en la jornada y el salario de la accionante correspondientes a este otro vínculo laboral...<sup>50</sup>.*

Por otra parte, en el artículo número 5 de la Ley que reconoce la figura, se estableció que el número máximo de anualidades a reconocer son treinta, por todo el tiempo laborado en el Sector Público. Importante es agregar aquí que precisamente el numeral 5 de recién cita, fue impugnado años atrás ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, específicamente en cuanto al tope de anualidades a reconocer.

Dicha impugnación fue resuelta por la Sala Constitucional mediante resolución número 1309-99 en la cual se determinó, a grosso modo, que el principal argumento del accionante hace referencia a que el tope de treinta anualidades, señalado en el artículo quinto en cuestión, quebranta el principio de igualdad en materia laboral, porque aún realizando el mismo trabajo, quienes tienen más de treinta años de laborar dejan de percibir nuevos aumentos por concepto de anualidades; agregando además el accionante, que esta situación también resulta contraria al contenido del artículo 68 constitucional, porque la Administración continúa rebajando las cuotas correspondientes

---

<sup>50</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2000). Resolución No. 473 de las 15:10 horas del 12 de mayo del 2000. San José, Costa Rica.

al ahorro obligatorio del Banco Popular y lo correspondiente al Régimen de la Caja del Seguro Social, pero cesa el aumento por concepto de anualidades.

La Sala dio respuesta a la acción indicando en términos generales que todos los funcionarios públicos sujetos al régimen salarial que establece la legislación cuestionada resultan afectados, en igual medida, por la disposición sobre el tope al pago de las anualidades, por ello no es dable hablar de discriminación. Agregó la Sala que el pago de anualidades no es un pago por el trabajo realizado, sino una retribución que tiene su origen en la capacitación en el trabajo. La justificación para que exista un límite legal al pago de anualidades se relaciona con que la curva de aprendizaje también tiene un límite.

Señaló, además, que el reclamo del accionante se refiere a la valoración del contenido técnico de una disposición del legislador sobre una forma de retribución económica o incentivo, el cual, según el informe técnico aportado por los representantes del Estado, corresponde al pago por aprendizaje en el puesto. Dentro de este contexto, la vía adecuada para gestionar el rompimiento o modificación del tope de treinta años al pago de anualidades lo es a través de una reforma legislativa.

No obstante, años después, argumentando supuestos muy afines con la impugnación mencionada anteriormente, la misma norma fue nuevamente impugnada ante el Tribunal constitucional, instancia que, en esta ocasión, valoró de forma distinta la solicitud, arribando a la conclusión de declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad planteada y anular del artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública la frase "hasta un total de treinta" y la palabra "treinta". Lo anterior, por infringir los principios constitucionales de intangibilidad relativa del patrimonio, razonabilidad y el derecho a la protección especial del adulto mayor, no encontrándose eso sí, a juicio de la Sala, quebrantos al principio de igualdad (Ver Resolución de la Sala Constitucional número 15460-2008 de las 15:06 horas. del 15 de octubre).

Según lo explicado líneas arriba, la antigüedad debe ser entendida como la acumulación de tiempo laborado por un trabajador a las órdenes de un mismo patrono, el cual es el Estado, entendido éste en el sentido amplio, es decir, como todas las instituciones del sector público, en aplicación de la teoría del Estado como Patrono Único.

Ligado a la figura de la antigüedad, se sitúa la anualidad, que es el beneficio o plus salarial que el trabajador percibe durante el desarrollo de la relación laboral por cada año de servicio a un mismo patrono.

Este beneficio procura incentivar la permanencia y experiencia adquirida del trabajador al servicio de un mismo patrono. La cancelación de anualidades materializa el reconocimiento de la antigüedad del trabajador y se encuentra generalizada en las relaciones de empleo público.

En síntesis, los reconocimientos anuales que por antigüedad percibe el trabajador recompensan la permanencia y constancia en el trabajo, estableciéndose un incremento en la retribución del trabajador por ciertos lapsos transcurridos, ya sea en la misma categoría, en la misma entidad, o bien al servicio del Estado, acumulando los años desempeñados en otras dependencias públicas.

Se indica que en el sector bancario público, objeto de estudio en el presente trabajo, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal presenta una particularidad en torno a dicha figura, por cuanto la institución tiene la potestad de aplicar una política salarial que se separe de la Ley de Salarios de la Administración Pública, normativa que, como se mencionó, reconoce el pago de anualidades para los funcionarios públicos. En este sentido es necesario señalar que ya las autoridades judiciales y administrativas nacionales han manifestado que la ley N° 6835 del 22 de diciembre de 1982, que reformó la denominada Ley de Salarios de la Administración Pública (N° 2166 del 09 de octubre de 1957) en punto al reconocimiento de aumentos anuales en el Sector Público, no resulta aplicable en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Ahora bien, el banco en mención podría establecer mediante Convención Colectiva o reglamento autónomo o de organización, un beneficio por méritos o anualidades en forma similar a la normada en la ley N° 6835.

Una vez realizado un repaso general y sucinto acerca de los principales antecedentes que impulsaron el establecimiento de un régimen laboral tutelado por el Derecho Administrativo o Derecho Laboral Público, sus rasgos y principios característicos, así como de algunos de los principales cuerpos normativos que a nivel constitucional y legal cubren dichas relaciones de empleo, se ha expuesto la forma de remuneración tradicionalmente utilizada para pagar el salario de los funcionarios que prestan sus servicios para alguna institución pública, con el detalle de diversos complementos salariales que suelen ser reconocidos dentro de este sector.

Es así como, a partir de dicha reseña, queda en evidencia que las relaciones del servidor público con el Estado han sufrido una transformación jurídica importante, toda vez que conforme a la reiterada jurisprudencia judicial y administrativa y la doctrina que la conforma, ésta se ha visto regulada por el Derecho Público por considerarse que su relación es de carácter administrativo-estatutaria, en atención a lo ordenado por los preceptos constitucionales número 191 y 192, y lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, artículos 111 y 112, siendo de suma relevancia que esta posición

se ha extendido a buena parte del sector público, independientemente de la naturaleza jurídica de las diversas instituciones que conforman la Administración Pública.

Dada la heterogeneidad del vasto complejo organizativo que hoy componen las administraciones públicas –centrales y descentralizadas-, es indiscutible que el régimen de empleo público, es decir, la regulación de los derechos de los servidores y empleados públicos, admita en el medio nacional una pluralidad de desarrollos normativos, los cuales serían lícitos, en el tanto estén fundados en los principios y preceptos constitucionales derivados de los artículos 191 y 192 constitucionales.

En virtud de esa diversidad de entidades y normativa, los derechos concretos de cada colectivo de servidores pueden resultar, en cierto modo, distintos a los demás, siendo que en la realidad jurídica del país existen pocas leyes generales de la función pública cuyo ámbito de aplicación, aún así, es por demás reducido –caso del Estatuto de Servicio Civil, que cubre especialmente a la Administración Central del Estado-; y por el otro, porque los derechos funcionales reconocidos en diversas fuentes normativas, de distinto rango jerárquico inclusive, encuentran modulaciones, adiciones o excepciones por normas especiales de distintos colectivos de funcionarios y empleados.

## **TÍTULO II. DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SALARIO ÚNICO. VIABILIDAD**

### **JURÍDICA**

Mediante el presente título se explica, a partir de una revisión de criterios y pronunciamientos de autoridades administrativas y judiciales y de la experiencia del sector bancario nacional, la manera en que el salario único como sistema de remuneración puede ser entendido, analizándose además eventuales alternativas para su implementación así como algunas de las consecuencias que ello puede generar a lo interno de alguna institución que opte por aplicar este mecanismo de retribución salarial.

Por otra parte, con el fin de ejemplificar diversos supuestos que se desarrollan, se hace mención de algunas de las prácticas, acciones y procedimientos que bancos del sector público nacional, que a la fecha cuentan con este régimen salarial en funcionamiento, han aplicado para su efectiva puesta en marcha.

Aunado a lo anterior, siendo el sector bancario nacional pionero en la aplicación del salario único, se finaliza el estudio haciendo un breve recuento de la experiencia de algunas de las instituciones bancarias que ya tienen este sistema incorporado desde hace algunos años, para efectos de determinar si el mismo ha resultado beneficioso



para las organizaciones y lograr recopilar así una serie de recomendaciones y lecciones que, a partir de esa experiencia, pueden tomar otras instituciones en consideración.

Debe advertirse que el estudio toma como punto de partida, en buena parte, el análisis efectuado por la mayoría de instituciones bancarias que han implementado la mencionada estructura salarial, por lo cual, el análisis en cuestión contempla diferentes supuestos que deben valorarse al momento de determinar si es viable su implementación, iniciando con la posibilidad jurídica de fijar su propia política salarial, aspecto que resulta fundamental para determinar la procedencia de aplicar el régimen de pago mencionado.

## **CAPÍTULO I. VIABILIDAD LEGAL DE FIJAR UNA POLÍTICA SALARIAL**

La remuneración que un trabajador recibe como contraprestación por sus servicios a favor de un patrono se denomina salario y corresponde a un elemento esencial de toda relación laboral, el cual debe ajustarse a diversos aspectos. En este sentido, las instituciones públicas, actuando como entidades patronales, deberán procurar remunerar a sus trabajadores, no solo de manera acorde con las labores que aquellos ejecutan, sino también de forma que éstos se sientan satisfechos con el pago

recibido por su labor, siempre dentro de los intereses y conveniencia de la institución y el marco normativo aplicable.

La estructura salarial que aplique una determinada institución es un elemento que debe ajustarse, en primera instancia, a las normas vigentes y aplicables, así como a sus respectivos intereses y necesidades, pues el manejo que se efectúe de este elemento propiciará no solo la atracción de personal altamente calificado, sino también el interés de los funcionarios de permanecer prestando servicios para la Institución, siempre que la remuneración que se perciba resulte equitativa a lo interno de la institución y competitiva en el mercado.

Además de lo antes expuesto, los salarios que pague una entidad corresponden a un factor de relevancia en la consecución de un ambiente laboral positivo, pues en la medida en que sus trabajadores se encuentren satisfechos con la remuneración que perciban, la institución podrá ver reducida la existencia de conflictos o reclamos por asuntos económicos referente a salarios y estos se desempeñarán de una forma adecuada en el cumplimiento de sus labores.

De igual forma, si la escala salarial que presenta la entidad resulta atractiva y ventajosa para los trabajadores, según los estudios de mercado correspondientes,

criterio de decisión que será desarrollado en las siguientes líneas; la institución se podrá asegurar, en principio, que la mayoría de sus trabajadores no busque salir de la organización por razones económicas, lo cual le permitirá gozar de personal altamente comprometido con la entidad a sabiendas que el pago que recibe viene a ser igual o similar con el que otros trabajadores perciben en puestos idénticos o afines en el mercado.

La aplicación de una determinada estructura de remuneración que colabore con el desarrollo de un ambiente laboral competitivo viene a ser, entonces, un objetivo para toda entidad patronal, pública o privada, pero ello está sujeto a diversos factores, por ejemplo: la naturaleza del puesto que se desempeñe, la cantidad de años bajo las órdenes de un mismo patrono, los reajustes salariales periódicos por el incremento en el costo de la vida, entre otros aspectos. Aunado a lo anterior, la necesidad de adaptarse a determinadas exigencias y requerimientos propios del ámbito donde la institución preste sus servicios también es un elemento que puede incidir sobre la forma en que se remunerará a los servidores.

Es claro que la determinación de la escala salarial que utilice una organización obedece a aspectos no solo jurídicos, sino también de mercado, financieros e institucionales, pero su aplicación siempre deberá ser conforme al ordenamiento jurídico aplicable a la entidad y, en el caso del sector público, valorando también el grado de

autonomía que tiene la institución para decidir sobre la estructura salarial que le regirá, lo cual se detalla a continuación.

Siendo que el estudio parte de la experiencia del sector bancario público en la implementación del salario único, se desarrolla de seguido la importancia que para estas instituciones implicó el contar con el grado de autonomía necesario para lograr implementar el salario único. La experiencia de dicho sector permitirá evidenciar una serie de aspectos esenciales para la puesta en marcha del régimen salarial mencionado.

### **Sección I. La Autonomía Administrativa y de Gobierno de las Instituciones Bancarias Públicas en relación con la Posibilidad de Fijar su Política Salarial**

La facultad de una institución de fijar su propia política salarial, enfocado esto específicamente al salario único, es un tema relacionado con la autonomía e independencia administrativa. Dado lo anterior, en la presente sección se pretende analizar la figura de la autonomía, tanto administrativa como de gobierno, dentro de las instituciones que conforman el sector bancario estatal a partir de la naturaleza jurídica de estas entidades.

En primer lugar debe hacerse referencia a lo establecido por la Constitución Política, artículo número 188, donde se señala que *“las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sometidas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”*<sup>51</sup>. Por su parte, el numeral 189 constitucional indica que los bancos del Estado son instituciones autónomas.

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional permite determinar cuáles son los Bancos del Estado, estableciendo en su artículo primero que el Sistema Bancario Nacional está integrado por diversas entidades bancarias de naturaleza estatal y privada.

Las entidades bancarias estatales que conforman el Sistema Bancario Nacional son: el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el Banco de Costa Rica (BCR) y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (BANCREDITO). Por su parte, el artículo segundo de la Ley Orgánica citada expresa que los bancos del Estado son instituciones autónomas de derecho público con personería jurídica propia, que cuentan con independencia en materia de administración, cuyas decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia emanan de su Junta Directiva.

---

<sup>51</sup> Hernández Valle, Rubén. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica. Actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. Pág. 477.

Además de los bancos referidos, mención especial amerita el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), organización que, según su propia ley: “...es una institución de Derecho Público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional...”<sup>52</sup>.

Asimismo, por disposición de su ley orgánica, dicho banco forma parte del Sistema Bancario Nacional y tendrá las mismas atribuciones, responsabilidades y obligaciones que le corresponde a los bancos, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Banco Central, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y las demás leyes aplicables.

De conformidad con lo anterior, la naturaleza jurídica de este banco corresponde a la de una institución de derecho público no estatal, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia emanan, de igual forma que en los demás bancos, de su Junta Directiva que tendrá limitadas sus funciones por las leyes, reglamentos y principios aplicables.

---

<sup>52</sup> Asamblea Legislativa (1969). Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. No. 4351 del 11 de julio de 1969. San José, Costa Rica.

En claro la naturaleza jurídica de los bancos que conforman el sector bancario público del país, interesa resaltar la autonomía con que cuentan dichas entidades para efectos de determinar la viabilidad jurídica de que estas instituciones puedan fijar su propio sistema de remuneración salarial. El examen de esta autonomía obliga a referirse al proceso de descentralización administrativa del que son parte diversas instituciones públicas, el cual implica la atribución de una competencia- entendida ésta como un conjunto de fines y medios para satisfacer un fin público determinado- a una determinada persona jurídica. La descentralización administrativa solo puede operar en virtud de una norma de rango constitucional o legal. Sobre el proceso de descentralización, señala el licenciado Ortiz Ortiz que:

*Descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto. El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado...La descentralización implica una atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento. La atribución es a título último y definitivo en razón de la personalidad del centro descentralizado, que ya se apuntó es esencial; y es a título exclusivo en razón del carácter excluyente y privativo que la competencia descentralizada presenta frente al Estado... Puede decirse, en síntesis, que el núcleo fundamental de la descentralización, del que derivan la otras notas esenciales de la misma, es el conferimiento de personalidad con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del (sujeto) Estado, en virtud de una regla del ordenamiento...<sup>53</sup>.*

Se estima entonces que la autonomía reconocida a ciertas instituciones públicas forma parte del proceso de descentralización administrativa que realiza el Estado en

---

<sup>53</sup> Ortiz, E. (1971). Los sujetos del Derecho Administrativo. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, pp. 6 y 7.

procura de mejorar y agilizar su funcionamiento. Ahora bien, tal y como ya se expresó, la Carta Magna menciona dos tipos de autonomía; a saber: administrativa y de gobierno, las cuales se aplican al sector bancario estatal, siendo que las instituciones que conforman dicho sector son instituciones autónomas reconocidas, tanto a nivel constitucional como legal.

La autonomía administrativa consiste en la posibilidad jurídica de que un ente realice un cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros, es decir, representa la capacidad de auto determinarse y realizar, sin subordinación a ningún ente u órgano, el fin asignado por el ordenamiento jurídico. Dentro de esta autonomía está incluido no solo el ejercicio de la competencia principal, sino de otras actividades conexas para la realización de ésta, entre las que se sitúan la administración de personal así como la de recursos financieros. Sobre esta clase de autonomía, la Sala Constitucional menciona lo siguiente:

*...la Constitución Política le garantiza, en su ordinal 188, a todo ente público menor, distinto del Estado, una autonomía administrativa mínima o de primer grado, esto es, **la potestad de auto-administrarse, sin sujeción a ningún otro ente público y sin necesidad de una norma legal que así lo disponga, para disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente** para el cumplimiento eficaz y eficiente de los cometidos y fines que tiene asignados. **De este modo, el poder central tiene varias limitaciones respecto de su injerencia sobre las instituciones autónomas, así no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos.** Sin embargo, tal como lo expresa el mismo artículo 188 Constitucional, las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno. Conforme a lo anteriormente dicho, la*



*autonomía administrativa no es incompatible con la sujeción de las instituciones autónomas a las leyes, así entonces los objetivos, fines y metas del ente vienen dados por el legislador...*<sup>54</sup> (el resaltado no corresponde al original).

Para efectos del presente análisis se desprende de lo mencionado que la autonomía administrativa permite a las entidades hacer uso de sus recursos humanos, materiales y financieros de la manera que estimen conveniente, siempre que sea para cumplir la competencia encomendada por el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, debe hacerse mención de la autonomía política o de gobierno que viene a ser la capacidad de autodirigirse políticamente, fijándose el ente a si mismo sus propios objetivos y competencias. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, introducida por Ley número 4123 del 30 de mayo de 1968, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía que las instituciones autónomas del Estado gozaban de independencia en materia de gobierno y administración. Luego de la reforma en cuestión, el texto normativo menciona que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa pero están sujetas a la ley en materia de gobierno.

---

<sup>54</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2007). Resolución No. 18484 de las 18:01 horas del 19 de diciembre de 2007. San José, Costa Rica.

A partir de la reforma mencionada se establecieron diversas leyes que vinieron a limitar la independencia antes gozada en materia de gobierno por diversas entidades del sector público. Entre otras pueden citarse: la Ley de Planificación Nacional que sometió a estas entidades a la planificación vinculante del Poder Ejecutivo; la Ley General de la Administración Pública, la cual contempla potestades de control y coordinación del Poder Ejecutivo y la Ley donde se creó la Autoridad Presupuestaria (AP), texto que limitó las facultades de algunas de las instituciones en materia de fijación de salarios y de condiciones laborales de su personal, aspecto que se analizará de seguido, pues podría implicar una sujeción de algunas instituciones públicas e incluso de los bancos estatales en su condición de instituciones autónomas al ámbito de acción y decisión de la AP; situación que, sin lugar a dudas, podría incidir sobre la potestad de una institución de fijar su propia política salarial, lo cual incluye la posibilidad de implementar el salario único como mecanismo de retribución.

Conforme lo anterior, y respecto al ámbito del sistema bancario, es viable afirmar que las instituciones autónomas, como son los bancos estatales, no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede hacer cumplir diversas disposiciones normativas ante las cuales deberán ajustar su proceder, e incluso podrían estar sometidas a directrices derivadas de políticas de desarrollo encomendadas al Poder Ejecutivo Central según la ley, siempre que no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha.

Dentro de estas posibles limitaciones interesa determinar si existe una eventual sujeción en material salarial a determinados lineamientos emitidos por la AP o bien por el Poder Ejecutivo; para efectos de verificar si procede o no tal sujeción y los posibles alcances de la misma en caso que proceda.

Acorde con lo señalado hasta el momento, las instituciones autónomas gozan del primer grado de autonomía, esto es: administrativa, garantizada por la Constitución Política, siendo que en materia de gobierno, o sea, en materia de fijación de los fines y objetivos, están sujetas a lo que dispone la ley.

En esta línea de pensamiento es importante acotar que, en materia de gobierno, las instituciones autónomas no tienen independencia, por lo cual deben acatar y ajustarse a las regulaciones vigentes. Dentro de ellas puede situarse la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, número 6821 de 19 de octubre de 1982, hoy derogada por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, número 8131 de 18 de setiembre de 2001.

En atención a lo expuesto, es importante reafirmar que la posibilidad de implementar el salario único tiene que ver directamente con la viabilidad de fijar una

política salarial propia dentro de las instituciones públicas, aspecto que tiene que ver directamente con el tema de la autonomía administrativa y de gobierno.

Determinar el grado de autonomía con que puede dirigirse y proceder una institución en diversos ámbitos, dentro de los cuales se destaca la materia salarial, permitirá definir si una institución puede fijarse su propia política de remuneración. Ahora bien, aun y cuando se logre arribar a la conclusión, conforme al ordenamiento jurídico aplicable, de que una institución cuenta con la independencia necesaria para regular su sistema de retribución; dicho proceder no resulta exento de estar sujeto a ciertos controles y lineamientos generales, como por ejemplo podrían ser las directrices de la AP. De seguido se analiza si la AP cubre a las instituciones bancarias, organizaciones que se toman como referencia, por ser el sector pionero en lo que corresponde a la implementación del salario único.

#### **A. Ámbito de competencia de la Autoridad Presupuestaria frente a la Autonomía de las Instituciones Bancarias para fijar su Política Salarial**

De lo visto puede apreciarse que las instituciones bancarias públicas, salvo el caso del BPDC, como bancos del Estado son instituciones autónomas que, de conformidad con el derecho constitucional, cuentan con autonomía administrativa y

están sujetas a la ley en materia de gobierno. La autonomía que les ha sido conferida no puede entenderse como absoluta, sino que debe ser aplicada conforme a la normativa vigente, según la materia que puede limitar dicha autonomía.

En lo referente a la materia salarial, se dio en su momento una discusión acerca de las limitaciones a las cuales debían ajustarse los bancos del Estado así como el propio BPDC, específicamente, si se encontraban sujetos o vinculados por los lineamientos de la AP o bien si eran independientes del ámbito de cobertura de esta instancia. Este aspecto será considerado en la presente sección con el objetivo de dejar en claro el grado de independencia con que cuentan las instituciones bancarias en torno a la fijación de su política retributiva.

Tal y como se mencionó, en el entorno nacional llegó a existir confusión si los bancos comerciales del Estado se encontraban sujetos directamente a los límites establecidos por la AP bien, si los lineamientos de ésta no resultaban de aplicación obligatoria para estas entidades. Por lo anterior, interesa resaltar lo referente a la ley mediante la cual fue creada la Autoridad Presupuestaria, ley número 6821 del año 1982, *“Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria”* promulgada en aquel momento con la intención de mejorar los problemas de coordinación institucional en materia de gasto público.

El artículo primero de dicha ley creó una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, asignándole una serie de funciones, destacándose, para efectos del presente trabajo la de formular directrices de política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios. Por su parte, el numeral noveno indicaba que en materia salarial, la AP pretendía la búsqueda de salarios iguales para trabajos iguales en idénticas condiciones de eficiencia.

Las decisiones de esta Autoridad, cuyo ámbito de acción aun está vigente para ciertas entidades, se materializan con directrices anuales sobre política presupuestaria y de empleo públicos. Efectuada una reseña general del origen de la figura de la Autoridad Presupuestaria y la posibilidad de emitir lineamientos para la fijación de los salarios dentro del sector público, resulta relevante determinar si las disposiciones emitidas por ésta, específicamente en materia de salarios, son aplicables a las entidades bajo estudio.

Sobre el particular han surgido posiciones encontradas, unas a favor de la sujeción de las entidades a dicha Autoridad y otras en contra, indicando que las instituciones autónomas están exoneradas de dicho control. La Procuraduría General de la República, analizando el tema, ha cambiado su posición variando del criterio inicial al segundo criterio, en los siguientes términos:

*...Esta Procuraduría concluye, interpretando de conformidad con la Constitución Política, que los bancos estatales, al igual que las demás instituciones descentralizadas, están sujetos a las directrices que elabore y proponga la Autoridad Presupuestaria en materia salarial, una vez promulgadas formalmente por el Presidente de la República...<sup>55</sup>.*

De esta manera, según el criterio mencionado, resultaba preciso admitir la intervención de la Autoridad Presupuestaria en la actividad salarial de los Bancos del Estado. Sin embargo, el ente procurador reconsideró dicho criterio, mediante el Dictamen Número C-130-1995 estimando primeramente que la ley número 7107, “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”, artículo 6<sup>56</sup>, derogó el inciso a) del artículo 2 de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y sus reformas, y exceptuó del alcance de la ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, y del artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional; y, en consecuencia de los decretos, resoluciones, acuerdos o directrices que se hayan fundamentado en tales leyes, al Banco Central de Costa Rica, a los bancos del Estado, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y al Banco Hipotecario de la Vivienda.

---

<sup>55</sup> Procuraduría General de la República (1995). Dictamen No. C-032-1995 del 6 de febrero de 1995. San José, Costa Rica.

<sup>56</sup> Asamblea Legislativa (1988). Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República. San José, Costa Rica. Artículo 6º: Derógase el inciso a) del artículo 2º de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Nº 6821 del 19 de octubre de 1982, y sus reformas, y exceptuáse del alcance de la ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, Nº 6955 del 24 de febrero de 1984 y sus reformas, y del artículo 9º de la Ley de Planificación Nacional, Nº 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas y, en consecuencia, de los decretos, resoluciones, acuerdos o directrices que se hayan fundamentado en tales leyes, al Banco Central de Costa Rica, a los bancos del Estado, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y al Banco Hipotecario de la Vivienda.

Para la Procuraduría, el contenido del numeral 6 es claro en el sentido de excluir del ámbito de competencia de la Autoridad Presupuestaria a los bancos del Sistema Bancario Nacional, de modo que ésta no puede preparar directrices para los bancos del Estado fundada en su Ley de Creación. Además, la Procuraduría afirmó que el objetivo del legislador mediante la ley N° 7107 mencionada fue: procurar en beneficio de la banca estatal, independencia en materia de contratación de personal y modernización de servicios básicos para hacer frente a la competencia de la banca privada, es decir: *“...dotar a la banca pública de condiciones similares a la banca privada para poder competir lo que no se puede hacer manteniéndola dentro de la esfera de competencia de la Autoridad Presupuestaria...”*<sup>57</sup>.

Siguiendo la línea sostenida por el órgano asesor resulta evidente interpretar que los bancos públicos están sujetos a las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria en materia salarial, contraría el texto y la finalidad del artículo 6 ya referido, de modo que la Autoridad Presupuestaria no tiene competencia para emitir lineamientos vinculantes a los bancos públicos del país.

Ahora bien, lo dicho no significa que específicamente los bancos estatales, dentro de los cuales no se contempla al BPDC, no puedan estar sujetos a criterios uniformes en

---

<sup>57</sup> Procuraduría General de la República (1995). Dictamen No. C-130-1995 del 7 de junio de 1995. San José, Costa Rica.



materia de política salarial, pues el Presidente de la República puede dirigir políticas en materia salarial a las entidades bancarias, siempre con resguardo de la autonomía que ostentan las instituciones descentralizadas. Siguiendo este orden de ideas, la Sala Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

*...Desde su voto Nº 3309-94, de las 15 horas , del 5 de julio de 1994, la Sala Constitucional viene insistiendo en que, tratándose de instituciones autónomas, ni el Poder Ejecutivo ni ninguna otra dependencia administrativa pueden ordenarles directamente actuar u obligarlas a actuar condicionadas de tal modo, que sin autorización no pueda (n) llevar a cabo sus funciones. En criterio de ese tribunal, que es vinculante erga omnes establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional, **siendo lo único posible el emitir directrices generales, pero nunca el crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la institución, sino de la entidad fiscalizadora...**Con base en esas consideraciones, esa Sala concluyó que la competencia de la Autoridad Presupuestaria estaba circunscrita a la elaboración y preposición de las directrices de la política salarial y presupuestaria, los cuales, para alcanzar validez y eficacia, debían ser promulgadas por el Poder Ejecutivo. Señaló además, que su Ley de creación 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....<sup>58</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

La Autoridad Presupuestaria estaría facultada únicamente para proponer al Poder Ejecutivo directrices y éste valorará si procede a imponerlas, tanto a la Administración centralizada como a la descentralizada, dentro de la que se encuentran los bancos del Estado, así como el propio Banco Popular en su condición de ente público no estatal.

---

<sup>58</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2003). Resolución No. 00108 de las 09:40 horas del 12 de marzo de 2003. San José, Costa Rica.

Las directrices en cuestión deben tener carácter suficientemente general, es decir, ser aplicables a un conjunto de entidades y no solo a una en específico, como por ejemplo la directriz número 25 del año 1997 que avaló toda iniciativa que impulsaren los bancos comerciales del Estado para ser más competitivos, de tal modo que no asfixien la autonomía administrativa y la independencia de gobierno. Las directrices, entonces, 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.

Se concluye a partir de lo expuesto que la AP es un órgano auxiliar de carácter técnico del Poder Ejecutivo y, dentro de éste, el Presidente de la República que puede elaborar directrices generales en materia salarial. En razón del alcance limitado de su competencia, en cuanto a la generalidad y obligatoriedad de sus directrices, dicha entidad no puede ser jurídicamente considerada órgano director de la política estatal en materia salarial, por lo que corresponde al Poder Ejecutivo y a su titular máximo la definición y dirección de la política del Estado y de la Administración Pública.

Aclarado el ámbito de acción de la AP se destaca que la adopción de un determinado modelo o forma de remuneración, como el salario único, puede enmarcarse dentro de las facultades constitucionales y legales que poseen las instituciones autónomas, entre las que se encuentran los Bancos del Estado, según lo establecido en

el artículo 189 citado. No obstante, dicha facultad no puede entenderse ilimitada, pues como toda actividad administrativa debe, en todo momento, acatar el ordenamiento jurídico aplicable a dicha materia. En este sentido la Contraloría General de la República indica:

*...esa facultad no es irrestricta; su ejercicio, como toda actividad administrativa, se encuentra sujeto al acatamiento del ordenamiento jurídico como un todo, y en especial, a los lineamientos de política salarial que emita el Presidente de la República para los bancos comerciales del Estado. De igual modo, existen limitaciones que surgen a partir de la observancia debida de los derechos fundamentales de los funcionarios de la entidad....<sup>59</sup>.*

Dado lo anterior, la sujeción a las directrices que emita el Gobierno de la República, por medio de su Presidente, resultan criterios a considerar para fijar la política salarial de los Bancos Públicos del sistema financiero nacional, siendo que dicha definición deberá ser conforme con lo dictado por el titular jerarca del Poder Ejecutivo.

A partir de la reseña mencionada en el caso de los bancos mencionados, la implementación de un mecanismo de remuneración como el salario único se torna viable desde el punto de vista jurídico, en primera instancia, si la institución cuenta con la potestad legal de definir su propio esquema salarial.

---

<sup>59</sup> Contraloría General de la República (1998). División de Asuntos Jurídicos. Oficio No. 2702 del 18 de diciembre de 1998. San José, Costa Rica.

De seguido se analizará esta potestad, en el sector bancario, de conformidad con las normas que resultan aplicables en cada entidad bancaria. Interesa reseñar por medio el hecho que todos los bancos del sector público que han implementado el sistema de salario único cuentan con la potestad de fijar su propia política salarial, pues a través de ley se le ha concedido al jerarca de dichas instituciones facultades suficientes para la aprobación de medidas en torno al régimen de remuneración de los trabajadores de cada una de las instituciones respectivas. Mediante la reseña en cuestión se podrá reafirmar que para una institución que pretenda establecer el sistema de salario global es de vital importancia contar con la facultad de adoptar su propio esquema salarial, según su conveniencia y marco jurídico aplicable, de modo que si cuenta con el fundamento jurídico para ello, la implementación del régimen del salario único devendrá en viable, desde una óptica jurídica.

#### **B. Facultad del Banco Central de Costa Rica para definir su Política Salarial**

En cuanto a la naturaleza jurídica de la entidad, la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, ley número 7558, señala que este banco *“es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional...”*

La autonomía otorgada a la entidad bancaria en el artículo anterior está sujeta a los límites señalados en el artículo 188 de la Constitución Política, en lo que respecta a independencia administrativa y sujeción a la ley en materia de gobierno, aspecto que ya ha sido analizado con anterioridad.

Por su parte, en relación con la actividad que desarrolla dicha entidad se indica que ésta consiste, principalmente, en mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas; teniendo diversos objetivos subsidiarios, según el artículo 2 de la ley número 7558, tales como: Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos del país, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio; promover un sistema de intermediación financiera estable entre otros.

Una vez hecha la reseña de la naturaleza del banco así como de sus funciones, interesa resaltar lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 7558 citada anteriormente, norma que resulta de importancia para este trabajo, pues establece como atribuciones de la Junta Directiva de dicho ente, acordar, reformar e interpretar los reglamentos internos del Banco, regular sus servicios de organización y administración, dictar sus propias políticas en materia de clasificación y valoración de puestos; para lo cual tomará en cuenta las particularidades y necesidades específicas de las funciones realizadas por

sus órganos, dependencias y órganos desconcentrados; y dictar los presupuestos, ordinarios y extraordinarios de los órganos desconcentrados encargados de la supervisión de las actividades financieras, así como el régimen de salarios y otras remuneraciones.

Como puede observarse, el BCCR por medio de su Junta Directiva cuenta con diversas facultades para regular la organización interna de la entidad, así como para dictar el régimen de salarios y remuneraciones aplicable a lo interno. En este orden de ideas, la facultad del BCCR para dictar su propia política salarial ha sido reconocida tanto por las autoridades administrativas como jurisdiccionales nacionales, valiendo la pena hacer mención de lo dicho por la Contraloría General de la República:

*... En tal sentido, obsérvese que, de conformidad con el inciso t) del artículo 28 de la Ley Orgánica del Banco Central, No. 7758, corresponde a dicho órgano dictar el régimen de salarios y otras remuneraciones de sus funcionarios. Asimismo, según la última reforma introducida a dicha normativa, también se faculta a esa Junta Directiva para "dictar sus propias políticas en materia de clasificación y valoración de puestos" (inc. m) del artículo 28. Con base en todo lo anterior, **estimamos que es potestad exclusiva de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica determinar la forma de remuneración que devengan sus funcionarios.** De ahí que, si -con base en los estudios técnicos realizados- por acuerdo de ese órgano colegiado se opta por establecer una escala salarial diferente para el nivel gerencial, equivalente a la remuneración que éstos devengan (salario base más los otros pluses), ello resultaría procedente, aunque la Administración deberá tomar en consideración que esta modificación sólo podría aplicarse a los futuros nombramientos, por respeto a los derechos adquiridos de quienes actualmente ocupan dichos puestos...<sup>60</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

---

<sup>60</sup> Contraloría General de la República (1998). Oficio 1439-DAJ-1998 del 30 de junio de 1998. San José, Costa Rica.

En similar línea se pronuncia la Sala Constitucional, al indicar la facultad de la entidad de establecer una política salarial propia, señalando lo siguiente:

*...Al gozar de autonomía administrativa, el Banco Central tiene la posibilidad de disponer sus recursos materiales, humanos y financieros de la forma que lo estime más conveniente para cumplir con sus fines legales. Bajo esta tesitura, el artículo 28, inciso m), de la Ley Orgánica del Banco Central No. 7558, le concede a la Junta Directiva del Banco la facultad de “dictar sus propias políticas en materia de clasificación y valoración de puestos...” para lo cual debe tomar en cuenta las particularidades y necesidades específicas de las funciones realizadas por sus órganos. Asimismo, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional dispone que las juntas directivas de las entidades bancarias tienen competencia para: “1) Dirigir la política financiera y económica del Banco”, y “4) (...) crear las plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento de la institución y fijar las respectivas remuneraciones”. En razón de lo anterior, **el Banco Central posee la capacidad de darse su propio régimen salarial**, sin que ello impida la dirección intersubjetiva por parte del Poder Ejecutivo a través de las directrices de carácter general en materia de salarios ...<sup>61</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

Sobre el anterior extracto debe resaltarse la potestad de la organización bancaria de definir su esquema salarial, potestad que encuentra sustento legal en la propia ley de creación de la entidad, con lo cual se cumple uno de los criterios iniciales indicados como necesario para hacer viable la implementación del salario único como medio de retribución.

---

<sup>61</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2005). Resolución No. 1806 de las 08:34 horas del 25 de febrero de 2005. San José, Costa Rica.

### C. Facultad de los otros Bancos del Estado de fijar su Política Salarial.

Los otros bancos del Estado: BNCR, BCR, BANCREDITO se identifican como bancos comerciales en razón de los fines que cumplen –intermediarios financieros a diferencia del BCCR que funge como ente rector y director de la economía nacional-, y la posibilidad de implementar el salario único, el ordenamiento prevé implícitamente esta posibilidad a partir de la potestad de aprobar una política salarial propia que reconoce a la junta directiva de la entidad, en el entendido que para todos los bancos ello resulta igualmente aplicable, dado que comparten el mismo origen legal y naturaleza jurídica.

Acorde con lo anterior, la autonomía administrativa que ostentan las entidades bancarias del Estado faculta a los miembros de la Junta Directiva a actuar, dentro del marco legal, con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, tal y como lo establece el numeral 27 Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional al disponer que: *"Los miembros de las juntas directivas tendrán la más completa libertad para proceder en el ejercicio de sus funciones conforme con su conciencia y con su propio criterio, por cuya razón serán personalmente responsables de su gestión..."*<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Asamblea Legislativa (1953). Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional número 1644 del 26 de Septiembre de 1953. San José, Costa Rica.



De manera consecuente con lo mencionado, y analizando la misma ley del Sistema Bancario Nacional específicamente el numeral 34, inciso 4), se encuentra que corresponde también a la Junta Directiva tomar las decisiones del Banco en materia de su competencia, siendo una de sus atribuciones esenciales el crear las plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento de la institución y fijar las respectivas remuneraciones. Se recalca, que el artículo 34, inciso 4 reseñado, otorga competencia a la Junta Directiva de cada uno de los bancos estatales para fijar la remuneración que corresponde a cada plaza.

Siempre en relación con el fundamento jurídico para implementar una política salarial propia puede indicarse que la competencia de los bancos para definir sus propias estructurales salariales, encuentra también asidero en la directriz número 25 publicada en la Gaceta de 23 de octubre de 1997, mediante la cual la Presidencia de la República avala toda iniciativa de los Bancos Estatales en la fijación de mecanismos y políticas salariales que permitiera estimular la eficiencia individual de sus funcionarios y, a su vez, competir adecuadamente con entidades financieras privadas. Sobre la citada directriz, la Procuraduría General de la República establece que:

*...ciertamente, la interpretación gramatical permite intuir que todos y cada uno de los bancos estatales pueden establecer sus políticas salariales tendientes a cumplir los objetivos fijados en la directriz. En efecto, la directriz ha utilizado la expresión: "Avalar las iniciativas de los bancos comerciales del Estado que pretenden establecer nuevas políticas salariales". Expresión que da a entender que existen diferentes iniciativas de los bancos y que la política salarial no es única. Pero a esta interpretación gramatical, que es simplemente el punto de partida para el operador jurídico, se une la consideración teleológica y el contexto*

*jurídico en que se desenvuelven los bancos...Tenemos, además, el marco constitucional en que se desenvuelven los bancos estatales. El artículo 188 de la Constitución expresamente les garantiza autonomía administrativa. Autonomía que se consagra respecto de cada uno de ellos...*<sup>63</sup>.

Debe hacerse ver que la directriz presidencial en principio no cubre al BCCR, pues, tanto en el considerando segundo como en el texto de la directriz, se señala explícitamente su aplicación a los bancos comerciales del Estado cuya naturaleza en sentido estricto, no comparte el BCCR a pesar de ser un banco público del Estado, no dicha posición podría atenuarse ante el criterio de la Sala Constitucional externado en su momento en la resolución número 1806 del año 2005 donde a criterio del Tribunal Constitucional la directriz en cuestión si resultaría aplicable en dicha entidad.<sup>64</sup>

Es factible afirmar que en virtud de la autonomía que gozan los Bancos Comerciales del Estado, según los artículos 188 y 189 de la Constitución Política y 2 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, la Junta Directiva de dichas entidades tiene competencia para establecer un esquema de salario único.

---

<sup>63</sup> Procuraduría General de la República (1998). Dictamen No. C-258-1998 de 30 de noviembre de 1998. San José, Costa Rica.

<sup>64</sup> A modo de ejemplo se cita un extracto de la resolución mencionada: ...Asimismo, cabe advertir que el Poder Ejecutivo emitió la directriz No. 25-97 del 23 de abril de 1997, disponiendo que los bancos fijarán sus salarios con base en "(...) criterios de razonabilidad, eficiencia e igualdad que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos de estas instituciones". Consecuentemente, la forma en como el Banco Central de Costa Rica defina su escala salarial, al amparo de los límites establecidos en dicha directriz, está dentro de su esfera de autonomía administrativa.

#### **D. Potestad del Banco Popular y de Desarrollo Comunal para Definir una Política Salarial Propia**

Para concluir esta sección resta por analizar la situación del BPDC, en cuanto a la potestad de esta entidad de implementar una política salarial propia, según su naturaleza jurídica y condiciones particulares. Sobre ello es relevante señalar que, según el artículo 4 de la ley de dicho banco, éste actuará con absoluta independencia y bajo la exclusiva responsabilidad y dirección inmediata de su Junta Directiva Nacional, que tendrá limitadas sus funciones por las leyes, los reglamentos aplicables y los principios de la técnica.

En esta entidad, todas las estrategias y políticas a seguir emanan, en primera instancia, de la Asamblea de Trabajadores que es el máximo órgano. Después viene la Junta Directiva Nacional, la cual trasmite todas las políticas a la Gerencia General Corporativa. La Gerencia General Corporativa es la responsable de ejecutar todas las políticas, a través de las Subgerencias, Direcciones, Procesos y demás áreas administrativas.

Se reafirma, según lo expuesto y las facultades de cada institución mencionadas, que un primer aspecto a considerar, esencial en la determinación de la viabilidad de aplicar o no el salario único, es tener en claro si la institución que pretende ponerlo en

marcha cuenta con la potestad jurídica de imponerse así misma una política salarial propia que se ajuste a sus particularidades, conveniencia y conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

Resulta determinante que previo al proceso de implementación cada entidad defina si cuenta con la facultad de definir una política salarial propia que le permita establecer los sistemas de remuneración que estime pertinentes, según la legislación aplicable y en resguardo de los derechos de los trabajadores.

En claro lo anterior, se podrá decidir si es procedente la aplicación del nuevo régimen salarial y ver además, cuáles resultan los mecanismos adecuados para su implementación, así como los límites que ésta debe respetar en lo que concierne a la sujeción de lineamientos, directrices u órdenes de otras instancias externas a la propia institución.

## **CAPÍTULO II ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL SALARIO ÚNICO**

En relación con la figura del salario único se debe indicar que la misma ha sido escasamente desarrollada a nivel doctrinario y jurisprudencial, de modo que para su análisis, hasta la fecha, únicamente se cuenta con pocos artículos de opinión sobre el tema y con resoluciones administrativas de la Procuraduría General de la República y Contraloría General de la República, que han sido emitidas a partir de la implementación de dicho esquema salarial en algunas instituciones públicas; especialmente entidades bancarias públicas, sector pionero en la puesta en marcha del salario único.

Dado lo anterior, las resoluciones de las instancias administrativas así como la información que algunas de las entidades bancarias han facilitado o tienen al alcance general serán las principales referencias a considerar para desarrollar el tema en cuestión.

Es importante hacer ver que la información relacionada con la política salarial de las entidades bancarias y específicamente la implementación del salario único, devienen en temas sensibles y ciertamente confidenciales para las organizaciones, por lo que no en todos los casos se tuvo a disposición toda la información requerida para el desarrollo del trabajo.

## **Sección I. Definición y Nociones Generales sobre el Salario Único**

Habiéndose determinado que el contar con la potestad de adoptar una política salarial propia es esencial de cara a implementar el salario único se hace mención ahora del concepto general de este sistema salarial y algunas de las nociones esenciales que le permean.

Respecto a este esquema salarial se indica que debe entenderse el salario único o global como aquel que reconoce en un solo rubro la plenitud de los montos salariales entregados al trabajador o bien que le pudieren llegar a corresponder al momento de su contratación o efectiva aplicación en el caso de trabajadores contratados bajo el régimen de salario base más pluses salariales. En este sentido, el salario único corresponde a un salario global, bajo el supuesto de que el mismo contempla, en una sola entrega, cualquier plus o reconocimiento salarial que el puesto ostente, aparte de la retribución básica del mismo.

Se entiende entonces por salario global aquella remuneración unitaria que incluye todas las posibles percepciones a las que el trabajador tiene derecho, por aplicación de los distintos conceptos retributivos establecidos en la legislación vigente y normativa

aplicables siempre que éstos estén relacionados con montos definidos a partir del salario base y que complementan este rubro.

Ahora bien, pese a lo anterior se aclara que la existencia del salario único y su naturaleza de resultar incompatible con la entrega de cualquier beneficio o plus salarial al salario base, no implica que no pueda aplicarse un esquema salarial adicional o paralelo al régimen mencionado; siempre que tal mecanismo se tome como una estructura desligada e independiente del mecanismo de salario base y pluses o inclusive del propio salario único.

Continuando con lo dicho, ante un eventual cambio de esquema salarial, el salario único debe incluir extremos tales como: dedicación exclusiva o prohibición legal, antigüedad, disponibilidad y cualquier otro reconocimiento análogo, según la naturaleza del puesto respectivo, pero que formarían parte de un único elemento salarial. La Procuraduría General de la República, analizando el esquema de retribución en cuestión afirmó que:

*...Si bien no existe una definición legal de salario único o global, de nuestra jurisprudencia administrativa se infiere que la esencia de ese tipo de remuneración reside en que, en principio, no se desglosa en pluses salariales, ni tiene por punto de partida un salario base...<sup>65</sup>.*

---

<sup>65</sup> Procuraduría General de la República (2007). Dictamen No. C-182-2007 del 11 de junio del 2007. San José, Costa Rica.

Por su parte, la Contraloría General de la República se refiere a dicho sistema salarial en los siguientes términos:

*...se entiende como "salario total, único o global", aquel que devenga el trabajador en forma completa, el que incluye el salario base, los sobresueldos, anualidades, beneficios, etc., en sí mismo, o sea que el salario que se percibe en esas condiciones lleva implícito los sobresueldos que se reconocen en el sector público...<sup>66</sup>.*

El salario único no admite la incorporación de los sobresueldos que, por lo general, se pagan en la Administración Pública, pues esto conllevaría la desnaturalización del sistema remunerativo del salario único. En esa línea la Procuraduría General de la República manifiesta:

*...Esa modalidad salarial se desprende del numeral 9° inciso f) de la citada ley N° 8346. Esa norma dispone como atribución del Consejo Ejecutivo lo siguiente: 'Aprobar el régimen de retribuciones del personal del SINART S.A., el cual deberá ajustarse a estudios de mercado laboral, en el giro específico de su actividad...Dicho precepto es claro y preciso en el sentido de que debe llevarse a cabo un estudio salarial del mercado laboral; o sea, de empresas o entidades que tengan estrecha relación con las funciones desarrolladas por esa Institución (actividades homólogas). Al respecto, debemos destacar que las funciones del SINART S.A. se encuentran establecidas en el artículo 3° de su ley, en cuanto expresa que es un sistema de comunicación que comprende los tres medios básicos: televisivo, radial y escrito; por ende, ese estudio tendría que tener como parámetro o referencia los otros medios de comunicación –de carácter privado en su mayoría– existentes en el país. Conforme con lo antes expuesto, la fijación salarial sujeta a la aplicación de ese estudio de mercado implicaría una remuneración única, por cuanto, el nuevo salario no podría contar con los diversos componentes (antigüedad, prohibición, dedicación exclusiva, etc.) que, como regla general, se reconocen en la Administración Pública...<sup>67</sup>.*

---

<sup>66</sup> Contraloría General de la República (2003). Oficio número No. 05795 (DI-CR-220) de 4 de junio de 2003. San José, Costa Rica.

<sup>67</sup> Procuraduría General de la República (2005). Dictamen No. C-195-2005 del 20 de mayo de 2005. San José, Costa Rica.



Es preciso señalar, conforme a lo expuesto, que dentro del salario único se encuentra comprendido cualquier clase de beneficio o plus salarial al que pueda tener derecho el trabajador, sin necesidad de que se efectúe un desglose de los extremos salariales que se están cancelando. Tal y como se indicó, esta afirmación es procedente en el tanto se entienda que el régimen de salario único no excluye el poder fijar adicionalmente una estructura salarial paralela que no guarda relación alguna con el salario base ni con el salario global.

En otro orden de ideas, dentro del concepto general de salario único interesa resaltar los principales objetivos o motivos que se pueden encontrar para implementar este sistema salarial:

- El establecimiento de mecanismos alternativos de retribución salarial que le permitan a la institución la búsqueda y obtención de ventajas comparativas.
  - Que la institución pueda ajustarse a las condiciones y exigencias del mercado laboral, en lo referente a la remuneración de sus trabajadores.
  - La obtención de salarios más competitivos que permitan la atracción y retención de personal altamente calificado (factor de motivación del personal).
-

- Eventualmente podría lograrse un adecuado clima organizacional dentro de la entidad que permita alcanzar resultados superiores, a partir de la satisfacción de los trabajadores, con la remuneración que perciben por sus servicios.
- Reducción de costos operativos al eliminar el reconocimiento a través de los años de diversos pluses salariales sobre el salario base.

Este último objetivo, en conjunto con el de atraer y retener personal humano altamente calificado, puede ser considerados como los principales propósitos para buscar implementar el salario único. El último objetivo citado, hace de mayor interés el implementar el salario único, pues el sistema tradicional de salario base, más pluses salariales, con el transcurrir de los años encarece los salarios de los trabajadores haciéndolos muy costosos y poco sostenibles para la entidad.

Debe tenerse en claro que los diversos pluses salariales que componen el modelo tradicional de remuneración suelen calcularse sobre el monto del salario base, por lo tanto, cualquier aumento en el salario base tiene un efecto multiplicador en el monto percibido sobre los pluses, ya que estos, normalmente, son porcentajes del salario base.

Conforme con lo anterior, las instituciones han tomado en cuenta que varios de los sobresueldos o pluses se reconocen a partir del salario base del respectivo puesto,

por lo cual, cuando aquel se incrementa, el monto total devengado por el trabajador se acrecienta siendo esta la situación que busca cambiarse mediante la migración al salario único.

Según estimaciones realizadas al interior de las propias entidades bancarias, al calcular los salarios de los trabajadores que empiezan a superar más de quince años recibiendo diversos beneficios sobre su salario base, se tiene como resultado que el monto total devengado viene a ser un salario desproporcionado e incluso muy superior al salario del mercado en ese mismo puesto. Funcionarios entrevistados de la Dirección Desarrollo Humano Organizacional del BPDC, indicaron sobre este tema, que el aspecto de costos es un rubro esencial a considerar para buscar el traslado al régimen de salario único, pues, según se indicó por estos funcionarios, al graficarse la curva de los salarios compuestos-base más pluses salariales- de doce o quince años en adelante comienzan a crecer en forma exponencial, es decir, los salarios totales por puesto tienden a crecer en gran medida y con antigüedades de más de doce años, al menos en este Banco, tienden a ser muy superiores al salario de mercado de ese mismo puesto.

El escenario descrito podría resultar complejo para la Institución, al momento de pagar un salario que excede los parámetros de la razonabilidad, sin embargo, en este supuesto debe verse que la entidad no puede afectar negativamente y de forma arbitraria el salario de los trabajadores que se determine excesivo, por cuanto ello

implicaría, eventualmente, un uso abusivo del *Ius Variandi*. Ante la imposibilidad de seguir asumiendo el costo de la erogación de salarios sumamente altos que afectan la buena marcha del equilibrio presupuestario es que surge la necesidad de identificar mecanismos legales tendientes a lograr el traslado a un régimen salarial diferente.

Dado lo anterior, la implementación del salario único podría reducir una serie de costos operativos que se generan con ocasión del reconocimiento paulatino de determinado plus salariales, situación que podría tornar difícil la sostenibilidad de las instituciones, particularmente la maximización y eficiencia en el uso de sus recursos.

Tal y como puede observarse, el régimen de remuneración en cuestión puede obedecer a diversos objetivos los cuales varían según la naturaleza y particularidades de cada organización, pero que, en términos amplios, pueden quedar abarcados dentro de los motivos mencionados anteriormente.

Por su parte, tratándose de las ventajas que presenta el salario único para los trabajadores, se indica que aquellos quienes ingresen a la institución bajo la modalidad de retribución citada, podrían percibir desde un inicio de su relación laboral un salario que resulta competitivo dentro del mercado, sin tener que esperar el reconocimiento de

determinados pluses salariales, que en ocasiones va ligado al transcurrir del tiempo, para obtener un salario atractivo.

Por lo tanto, disfrutando los trabajadores de un salario que les resulta competitivo en relación con otras entidades, en principio, no tendrán que distraer su atención en asuntos relacionados con formas de obtener dinero para complementar su ingreso o bien en la búsqueda de un nuevo empleo mejor remunerado, pues al menos en cuanto al aspecto salarial, la satisfacción del personal que se incorporará a la entidad resultará en su mayoría, un sentir generalizado.

Igualmente para los trabajadores que se encuentren siendo remunerados mediante la modalidad de salario base más pluses y que no tengan muchos años de trabajar en la entidad, la opción de trasladarse voluntariamente a salario único podría ser llamativa. En este supuesto, dicha alternativa podría ser acogida por aquellos trabajadores que aun y cuando ya reciben algún tipo de complemento o plus adicional a su salario base, la cantidad total percibida resulta inferior que lo devengado por un trabajador mediante otra escala salarial y que ocupa la misma o similar plaza en el mercado.

En este caso la decisión del trabajador de ser remunerado mediante el salario único puede equivaler a mejorar su ingreso de manera pronta, sin tener que esperar la curva exponencial citada con anterioridad, que viene a graficar de cierto modo como el salario base más pluses salariales se torna interesante para el trabajador hasta que hayan transcurrido una cantidad importante de años.

Un aspecto que vale la pena mencionar en relación con las nociones generales que reviste el tema en estudio, es la forma en que pueden realizarse los reajustes de los salarios únicos, pues debe definirse claramente cuál sería la política a seguir, encontrándose, al menos, dos alternativas: realizar los incrementos correspondientes por costo de vida en forma semestral, o bien realizar incrementos como resultado de estudios de mercado, mediante los cuales se determina que el aumento es necesario para mantener los salarios de la Institución dentro del ámbito de competencia externo.

Si el resultado del estudio es que los salarios mantienen la competitividad salarial; la posibilidad de efectuar mejoras en el esquema de pago quedaría a valoración de la Junta Directiva o jerarca máximo de la entidad, salvo acuerdo o norma en contrario.

Otra generalidad a considerar es la conveniencia de que en la globalización del salario, para un funcionario que ha venido siendo remunerado bajo el sistema

tradicional, la cuantía del salario bajo el nuevo esquema sea igual o superior a la suma que venía percibiendo, es decir, el salario global ha de ser, al menos, igual al que resultaría de pagarse por el procedimiento normal de especificar las partidas que lo componen.

Lo anterior es importante por cuanto se garantiza que el cambio en cuestión no llegue a afectar de forma negativa uno de los elementos esenciales de la relación laboral, como lo es el salario, evitándose con ello el generar una situación perjudicial para el trabajador y un eventual “Ius Variandi Abusivo”.

## **Sección II Acciones Previas a Implementar el Salario Único**

Adicional a lo dicho, es importante hacer ver que, previo a la implementación del salario único en las instituciones públicas, resulta necesario no solo la realización de un análisis acerca de las implicaciones de índole legal que dicho proceder puede generar, sino que también se requiere la toma de previsiones en áreas que exceden lo propiamente jurídico y se relacionan con temas de recursos humanos, financieros y de competitividad, dentro de lo que se encuentra el tema de la realización de estudios de mercado de remuneraciones y, unido a éste, la valoración previa de los manuales descriptivos de puestos.

Sobre los estudios de mercado de salarios o remuneraciones es importante señalar que los mismos pueden tener varias aplicaciones, sin embargo, para efectos del presente estudio solo se hará mención de uno en particular. En este sentido, los estudios mencionados pueden aplicarse para una medición y actualización de las remuneraciones empleadas por la institución que encarga el estudio, con el fin de averiguar cuánto ha crecido el mercado afín en el cual se desenvuelve y la forma en que las instituciones o empresas que prestan el mismo servicio o actividad o bien uno similar, remuneran a sus trabajadores, para así determinar cómo y cuánto deben ajustar sus remuneraciones para mantener su competitividad o bien si no es necesario realizar ningún reajuste.

Los estudios de mercado empleados para la revisión y actualización de los salarios que se cancelaban a sus trabajadores fue uno de los instrumentos que permitió justificar y decidirse por implementar el salario único en muchas entidades bancarias del sector público nacional.

En el caso del BCCR, por ejemplo para la aplicación del salario único en el nivel gerencial, nivel donde se implementó en un inicio, se tomó como punto de comparación la remuneración percibida, en estos cargos, en otras instituciones públicas del sector financiero. Posteriormente, cuando se optó por aplicar el salario global a todo trabajador que ingresara a laborar en la institución a partir del mes de enero del año de 1999, el



punto de referencia utilizado fue el salario devengado en la misma o similar categoría, según el puesto respectivo al que ingresó el trabajador, en las instituciones públicas y empresas privadas que conformaban el sistema financiero nacional en general, considerándose bancos públicos, privados y cooperativas.

Por otra parte, en conjunto con el estudio de mercado de remuneraciones, otra de las acciones previas que las instituciones públicas que pretendan implementar el salario global deberán estimar es la valoración de puestos al interior de la organización, medida que fue igualmente adoptada en el caso de los bancos públicos que han aplicado el régimen salarial en cuestión.

Lo anterior es necesario, por cuanto, para poder efectuar una comparación válida con el mercado, que permita una comparación de las escalas salariales adecuada, es necesario tener en claro cuáles son los puestos o categorías y sus respectivas características, que se estarían valorando en el estudio. Acorde con esto, la revisión del Manual Descriptivo de Puestos interno de cada organización, identificando las competencias, obligaciones, responsabilidades, prerrogativas, experiencia, entre otros rubros del puesto; permitirá que la comparación salarial interinstitucional arroje resultados ciertamente válidos para considerar si procede o no efectuar modificaciones en el esquema salarial.

La importancia de los manuales descriptivos de puestos y escalas salariales ha sido un tema ya tratado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, instancia que señala sobre el particular lo siguiente:

***...En el sector Público 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 respectivas Escalas Salariales, todo en forma armoniosa y asimismo, la obligación de reconocerle, a los titulares de los respectivos puestos, el correspondiente sueldo y todos los pluses o componentes salariales...Se dan legítimos márgenes de discrecionalidad, al confeccionarse los respectivos manuales y al establecerse fijar la Escala Salarial, así como al hacer las calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones, de acuerdo con válidos criterios de conveniencia o de oportunidad en función de la necesaria eficiencia del Servicio Público; todo lo cual se hace atendiendo a determinadas condiciones fiscales y presupuestarias, a concretas modalidades de clase de trabajo, al costo de la vida, a los salarios de los mismos puestos, en la empresa privada...***<sup>68</sup> (el resaltado no corresponde al original).

Queda claro, del extracto citado, que las instituciones públicas cuentan, en principio, con la potestad de emitir su propio manual descriptivo de puestos y fijar su escala salarial, teniendo la posibilidad de efectuar modificaciones como la inclusión del salario único en aras de la satisfacción del servicio público que se cumple, si ello resulta para la organización conveniente u oportuno, pudiendo, incluso, considerar los salarios de los puestos en la empresa privada, supuesto que, como se ha mencionado, fue utilizado en la práctica para valorar la implementación del salario en estudio.

---

<sup>68</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). Resolución No. 077 de las 10:00 horas del 31 de enero de 2001. San José, Costa Rica.

Se concluye que existen, al menos, dos procedimientos concatenados preliminares a la efectiva puesta en marcha del salario único. Estos son la identificación y valoración de puestos, y los respectivos estudios de mercado; siendo imperioso acotar que para realizar un estudio de mercado capaz de brindar resultados de utilidad, es conveniente realizar previamente una revisión de los puestos de la entidad.

La experiencia del sector bancario público en la aplicación del salario único evidencia que el procedimiento descrito fue una práctica generalizada en las diversas entidades, pues al investigarse las medidas que se generaron al interior de éstas para determinar la necesidad o no de variar el esquema de remuneración tradicionalmente usado, se tiene que, al menos en el caso del BPDC, BCCR, BANCRÉDITO se realizaron los respectivos estudios y valoraciones mencionados.

A modo de conclusión sobre el concepto y nociones generales de salario único, en comparación con el sistema de salario base más pluses estudiados en el título primero, es posible indicar que, efectivamente, bajo este segundo régimen el salario total del trabajador se determina mediante la fijación de una remuneración principal, sobre la cual se calcula y suman diversos complementos salariales, mientras que en el salario único dicha distinción no es procedente.

### **CAPÍTULO III. TRASLADO DE UN RÉGIMEN SALARIAL A OTRO: VIABILIDAD Y ALTERNATIVAS**

Debido a que la implementación del sistema de salario único implicaría que a los funcionarios a quienes se les aplique dejarían de gozar de ciertos pluses y beneficios, incluyendo algunos que no corresponden directamente a pluses salariales, como por ejemplo vacaciones, salario escolar, incorporados dentro de una Convención Colectiva, en caso que la misma este vigente en una institución; la eventual implementación de este nuevo esquema salarial debe realizarse teniendo en cuenta varios factores, que deberán ser considerados en el caso que algún plus o beneficio, que el trabajador reciba, esté pactado vía acuerdo entre las partes o vía ley.

De seguido se analizan las posibles medidas y mecanismos por los cuales una entidad podría implementar el cambio en el sistema de remuneración, optando por un salario único, haciéndose la salvedad que la aplicación efectiva del cambio en la modalidad de remuneración dependerá no solo de los elementos que se expondrán, sino en gran medida de la naturaleza y regulaciones propias de la institución en particular, lo cual excede los alcances del presente trabajo.

Un supuesto que se tomará como premisa para el análisis de las alternativas que se ofrecen de seguido, para efectos de brindar un aporte a nivel práctico, es que, el cambio al salario único tendrá una importancia considerable, en el sentido de que genere resultados positivos y productivos a nivel institucional, en el tanto la población que se remunere bajo esta estructura salarial sea una mayoría, pues en caso que sean unos pocos, los resultados, si bien podrían generar algún ahorro y cierta ventaja, no serían tan cuantiosos como si efectivamente fuera una mayoría la retribuida mediante el salario global.

Tal premisa se logra a partir de reuniones con personeros de entidades bancarias en las cuales, a partir de la revisión de los gastos en que la entidad incurre por concepto de pago de pluses salariales y otros elementos relacionados con beneficios extra salariales que podrían eliminarse con el traslado a salario único, la institución tendría un ahorro económico considerable.

Un ejemplo de beneficios extrasalariales que podría estarse suprimiendo mediante la implementación del salario único, es el disfrute de la cantidad de días de vacaciones adicionales al establecido en la legislación laboral, que es de dos semanas por cada cincuenta semanas de labores continuas al servicio de un mismo patrono. Considerándose que las vacaciones son días que deben ser pagados al trabajador, el conceder una cantidad adicional a la establecida en el Código de Trabajo equivale a

realizar importantes gastos en pagos de días no laborados, lo cual, genera una pérdida de productividad y rendimiento que podría tener la institución si contara con la mayoría de su personal efectivamente trabajando.

La eventual implementación del salario único, ya sea para trabajadores remunerados previamente por salario base más pluses o bien para trabajadores que apenas ingresan a la entidad, podría ser un escenario apropiado para reducir o eliminar eventuales beneficios extrasalariales que la organización ha venido concediendo, como el caso mencionado de las vacaciones. De esta forma al llevarse a cabo la implementación del salario único podrían estarse definiendo, a su vez, nuevas condiciones en torno a ciertos beneficios no necesariamente salariales que se otorgan bajo la modalidad de salario base más pluses.

Es imperioso acotar que la posibilidad mencionada podría ser viable en el tanto los beneficios sean de naturaleza salarial o no que pretendan limitarse o cercenarse no se encuentren reconocidos vía convención colectiva o algún acuerdo bilateral entre las partes; pues en ese caso la eliminación parcial o completa de los mismos no puede operar de forma automática, ya que dicho proceder sería muy contingente para la entidad, dando espacio para eventuales reclamos por incurrir en un cambio abusivo de las condiciones laborales en detrimento de los derechos de los trabajadores.

Se desprende de lo dicho que si los beneficios tienen sustento en la convención colectiva o un instrumento de naturaleza similar (reglamentaciones, políticas, estatutos) de la entidad, la implementación del salario único no podrá generar una limitación en el goce de los mismos; salvo que el mismo instrumento colectivo establezca de forma expresa la posibilidad de efectuar modificaciones en dichos beneficios y en general en las condiciones salariales y extrasalariales de los trabajadores remunerados mediante el régimen de salario único, supuesto que líneas abajo se expondrá con mayor detalle.

Acorde con lo explicado, aparte del importante e incluso en ciertos casos talvez excesivo pago que podría estarse efectuando por concepto de pluses salariales al salario base y considerando además el ejemplo del otorgamiento de días de vacaciones mayor al establecido legalmente que puede generar una pérdida o reducción en las posibilidades de mejorar el rendimiento de la institución, puede determinarse que el cambio al salario único donde los complementos o pluses salariales son sustituidos por otro régimen de remuneración y adicionalmente puedan regularse de forma diferente otra serie de beneficios extrasalariales, como el caso mencionado de las vacaciones, será positivo si se logra que una población importante de la institución se traslade a este régimen salarial con la eventual eliminación de ciertos complementos salariales y algunos extrasalariales, por lo cual, las alternativas para lograr la implementación deben ser desarrolladas con la convicción de lograr que se dé un cambio considerable en la estructura salarial institucional, siempre con resguardo de los derechos laborales de los

trabajadores, los cuales en ningún caso podrán ser modificados de forma arbitraria si les genera ello un perjuicio.

El análisis que de seguido se presenta tiene por objeto principal el desarrollo y estudio de las posibles alternativas que pueden presentarse para implementar el salario único en las relaciones laborales de trabajadores que ya brindan sus servicios en una determinada institución bajo el sistema de salario base más pluses, siendo que para este supuesto, el eventual traslado conlleva una serie de aspectos que deben ser considerados según el caso en específico, pues los trabajadores ya incorporados a la entidad podrían sentirse afectados con la modificación en cuestión, lo cual no se presenta para el caso de trabajadores que se incorporen a la entidad a partir de la entrada en vigencia del nuevo mecanismo de remuneración.

Dado lo anterior y siendo que el tema resulta particularmente complejo para el caso de los trabajadores ya contratados por la organización bajo el sistema comúnmente empleado, el supuesto de los trabajadores nuevos, si bien será mencionado, no será desarrollado ampliamente por cuanto para esta clase de trabajadores la implementación del salario único, en principio, no resultaría dificultosa, siendo que éstos no ostentan derechos adquiridos sobre el puesto respectivo y su correspondiente forma de retribución.



## Sección I. Eliminación Unilateral de los Pluses Salariales

La eliminación unilateral, por parte de la institución en su condición de patrono, de los pluses salariales para aplicar un régimen de salario único, implicaría el desconocimiento de la voluntad del trabajador en torno a la manera en que le será retribuido su trabajo. Tal decisión institucional podría estar rebasando los límites debidos de acción con que cuenta la entidad en su calidad de patrono.

La alternativa de eliminar de forma unilateral los pluses salariales y en forma automática aplicar la figura del salario único, resulta altamente contingente en caso que se esté incurriendo en un *Ius Variandi Abusivo*, figura que se analiza en las siguientes líneas, al modificar uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo como lo es el salario. De verificarse un *Ius Variandi Abusivo*, los trabajadores podrían dar por roto el contrato de trabajo con responsabilidad patronal lo cual implica el reconocimiento de las indemnizaciones laborales, como lo son la cesantía y el preaviso (salvo que sea concedido en tiempo), más el monto correspondiente a vacaciones y aguinaldo.

En virtud de lo anterior es necesario aclarar el término *Ius Variandi*, y cuándo éste se torna abusivo. En este sentido, se indica que dentro de las facultades concedidas a todo patrono se encuentra el poder de dirección, entendiéndose éste como la potestad

de adoptar aquellas medidas pertinentes que mejoren la condición de su organización, siempre que ello no perjudique en forma sensible al personal a su cargo.

Como derivación del poder de dirección, existe la figura del *Ius Variandi*, término en latín muy utilizado en Derecho Laboral, que significa “derecho de variar” y hace referencia a la potestad que tiene el patrono de cambiar legítima, razonable y unilateralmente ciertas condiciones del contrato de trabajo, aunque dichas modificaciones vayan contra la voluntad del trabajador.

En el Código de Trabajo no se encuentra ninguna regulación expresa sobre la figura en cuestión y sus limitaciones, motivo por el cual la jurisprudencia ha sido la encargada de trazar los lineamientos generales del tema, así la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia expresó:

*...El ius variandi deriva de la facultad de dirección del empleador y consiste en la potestad de este de modificar unilateralmente condiciones de la relación laboral. Sin embargo, en aras de tutelar los derechos del trabajador, se le imponen límites como son el respeto de las cláusulas esenciales del contrato en perjuicio del trabajador. **Por esa razón las modificaciones que imponga el empleador deben tener como fundamento razones legítimas, objetivamente válidas en razón de los factores de producción o de necesidades de la organización.** En los casos en que se ejerza el ius variandi de manera abusiva o arbitraria, el trabajador puede concluir el contrato de trabajo con responsabilidad patronal, pues se ha dicho que el abuso de esa potestad patronal constituye un despido*

*indirecto al hacer imposible la continuación de la relación laboral...*<sup>69</sup> (el resaltado y subrayado no corresponde al original).

Básicamente, existen dos tipos de *Ius Variandi*: el facultativo y el abusivo, siendo el primero permitido, porque encuentra su fundamento en el poder de dirección que tiene el patrono y, con ello, éste tiene la facultad de adoptar aquellas medidas pertinentes para mejorar la condición y funcionamiento de la empresa u organización; mientras que el segundo no es permitido por el ordenamiento jurídico por causar graves daños al trabajador y desmejorar alguno de los elementos esenciales del contrato de trabajo, entre ellos: salario; jerarquía; jornada.

Se desprende entonces, que este poder dispositivo del patrono no es absoluto, y tiene ciertas limitaciones, dentro de las que interesa, para el análisis en cuestión, la imposibilidad de modificar unilateralmente el salario o alguno de sus componentes en perjuicio del trabajador. Conforme con lo dicho, cualquier modificación unilateral que realice el patrono al salario del trabajador que represente una disminución en los ingresos de este último es contraria a Derecho y otorga la posibilidad al trabajador de dar por roto el contrato de trabajo, con responsabilidad patronal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 83 inciso a) del Código de Trabajo.

---

<sup>69</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). Resolución No. 0969 de las 08:55 horas del 25 de noviembre de 2005. San José, Costa Rica.

Según la línea apuntada, el patrono no puede, unilateralmente, eliminar condiciones o beneficios que se consideren derechos adquiridos en beneficio del trabajador, estipulados mediante alguna ley de aplicación específica en una institución, un ejemplo podría ser la Ley de Salarios de la Administración Pública que establece el derecho a percibir anualidades, o bien regulaciones internas particulares de la entidad, como por ejemplo las convenciones colectivas, reglamentos de servicio y organización.

Por otra parte, ya se ha hecho mención de la figura de los derechos adquiridos, siendo necesario explicar que un derecho adquirido es cualquier situación que implica un beneficio o aumento patrimonial a favor del trabajador con motivo del contrato de trabajo, el cual puede nacer de diversas formas, ya sea dado por ley, por ejemplo: las vacaciones y el aguinaldo; o bien puede nacer de un beneficio otorgado unilateralmente por el patrono, por ejemplo, otorgar más días de vacaciones de los que la ley expresamente indica, o bien mediante negociaciones entre patrono y trabajador, como son las convenciones colectivas. Sobre esta figura, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, concluye lo siguiente:

*...En ese sentido en el voto n° 28 de las 15:20 horas del 10 de enero del 2001, se indicó “que la teoría de los derechos adquiridos surge a raíz de los estudios relacionados con la aplicación de la Ley en el tiempo y, principalmente, con el principio de la irretroactividad de la ley, contemplado en el artículo 34 de nuestra Carta Magna. Dicha teoría, ha dado lugar a una importante y amplia discusión doctrinal, en el Derecho Comparado, de la cual se obtienen diversas definiciones, de lo que puede entenderse como un derecho adquirido. En efecto, la concepción tradicional ha sido la de Merlín, quién indicó que “derechos adquiridos son aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden sernos arrebatados por aquél de quién los hubimos”. Por su parte,*

*Chabota de L'Allier, lo definió como “aquél que había sido irrevocablemente conferido y definitivamente adquirido antes del hecho, del acto o de la ley que se le pretende oponer para impedir el pleno y entero goce de él”. Blondeau, por su parte, funda su teoría en la noción fundamental de “esperanza”, derivando de ahí, no sólo la concepción del derecho adquirido, sino también la de expectativa; indicando que, la ley nueva, no puede lesionar los derechos adquiridos. Todas estas definiciones no han estado exentas de críticas, pero nos dan una noción aproximada de lo que ha de entenderse por derecho adquirido...<sup>70</sup>.*

Interesa quedarse con la definición que entiende el derecho adquirido como aquel que ha entrado al patrimonio del trabajador, forma parte de él y no puede ser arrebatado por quien lo entregó. De este modo, el derecho adquirido viene a ser la certeza de una situación jurídica plenamente consolidada generando para el derecho habiente la garantía de satisfacer sus necesidades, en el curso de la relación de servicio que les vincula y, específicamente, aquellos cuyo efecto sea un beneficio patrimonial.

Un término que guarda relación con el concepto de derecho adquirido es el de situación jurídica consolidada, el cual se refiere a un estado de las cosas definido en cuanto a sus características y efectos, y nacido por mandato legal o una sentencia que lo haya declarado. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, citando una sentencia del Tribunal Constitucional menciona sobre estas figuras lo siguiente:

*...En relación con este tema, la Sala Constitucional indicó: “Los conceptos de “derecho adquirido” y “situación jurídica consolidada” aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa*

---

<sup>70</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2008). Resolución No. 908 de las 10:15 horas del 22 de octubre de 2008. San José, Costa Rica.

*-material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la "situación jurídica consolidada" representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aún cuando éstos no se hayan extinguido. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que -por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado- haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un supuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado). En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege -tornándola intangible- la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica. Por ello, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el supuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada...<sup>71</sup>.*

Conforme lo expuesto, y dado su particular preeminencia dentro del sector público, conviene analizar a grandes rasgos las implicaciones de implementar el esquema de salario único a la luz de los eventuales derechos adquiridos que pueden generarse de una convención colectiva, pues es viable afirmar que de las estipulaciones de esta clase de instrumentos pueden derivarse diversos derechos adquiridos a favor de los trabajadores; aspecto que, sin lugar a dudas, es altamente sensible al momento de decidirse sobre un cambio como el analizado.

La alternativa de eliminar unilateralmente los pluses salariales plasmados en un instrumento colectivo podría pensarse que resulta aplicable en virtud de la autonomía

---

<sup>71</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). Resolución No. 670 de las 09:50 horas del nueve de noviembre de 2001. San José, Costa Rica.

administrativa que gozan ciertas instituciones públicas, sin embargo, dicho supuesto no es admisible dado el alto nivel de contingencia que podría provocar para la organización, pues se podrían estar desconociendo eventuales derechos adquiridos de los trabajadores otorgados por una convención colectiva, siendo este instrumento de negociación ley para las partes de la relación laboral, según lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución Política y 55 del Código de Trabajo. En doctrina también se menciona la fuerza de ley que poseen las convenciones colectivas:

*...En tal sentido podemos afirmar que los pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo son los acuerdos escritos sobre normas reglamentarias de condiciones de trabajo y otras relacionadas directamente con éste, estipulados por representaciones que, por ostentar el mandato de los empresarios y de los trabajadores de las actividades generales a que se hayan de referir, poseen fuerza de ley para quienes los suscriben y para sus representados, como para toda la profesión, oficio o empresa de que se trate, si son aprobados por la autoridad. Tal reglamentación tiene carácter obligatorio para la categoría profesional representada y se aplica a las relaciones individuales de trabajo determinadas en el acuerdo; además, la sola voluntad de las partes no puede dejar de cumplirlas en perjuicio de los trabajadores...<sup>72</sup>.*

En este sentido, dado el carácter vinculante para las partes de la relación laboral de la convención colectiva, la eliminación de pluses o complementos salariales en detrimento de lo dispuesto por esta norma no resulta pertinente al momento de buscar la implementación del régimen salarial en estudio.

---

<sup>72</sup> Cabanellas, G. (1966). Derecho Normativo Laboral, Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Omeba, 1966. Pág. 77. Buenos Aires, Argentina.

Por lo expuesto, las figuras del *Ius Variandi*, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, debe tenerse en consideración al momento que se decida ejecutar algún cambio en el esquema de beneficios o pluses de los trabajadores, pues si estos últimos han sido reconocidos vía convención colectiva, su eventual supresión estaría generando un perjuicio a los trabajadores, lo cual equivaldría a estar ante un *Ius Variandi Abusivo*”, con las consecuencias legales mencionadas.

Una alternativa que pueda pensarse para el análisis de este tema es la posibilidad de aplicar una reforma a la convención colectiva en la cual se establezca, de manera expresa, la posibilidad de trasladarse voluntariamente al régimen de salario único para los trabajadores remunerados bajo el sistema tradicional de salario base más pluses. El contenido de la cláusula que permitiría lo anterior deberá, en términos generales, indicar que aquellos funcionarios que ingresaron a laborar antes del acuerdo de la entidad de implementar el salario único pueden realizar el cambio en el régimen salarial siendo que a partir de la vigencia de la modificación de la Convención Colectiva de Trabajo donde se habilite la posibilidad de traslado, el mismo, siempre que sea voluntario, será viable.

A modo de ejemplo puede citarse que en BANCREDITO se reformó el instrumento colectivo de trabajo, adicionándose un transitorio en el cual se indica que aquellos funcionarios en propiedad que ingresaron a laborar antes del acuerdo de Junta Directiva citado (acuerdo sobre implementación de salario único) y a partir de la vigencia



de la revisión de la IV Reforma de la Convención Colectiva de Trabajo, podrán trasladarse voluntariamente al esquema de pago de salario único o global. Similar situación se estableció en la convención colectiva del BPDC, que señala que los trabajadores (as) que hayan sido contratados con el régimen retributivo de salario base más pluses, podrán optar, voluntariamente, por el sistema de salario único.

Aunado a lo anterior interesa reafirmar que las regulaciones establecidas en torno al salario mediante una convención colectiva, en virtud de que ésta es considerada ley entre las partes y debe ser forzosamente respetada, deviene en obligatorias para la Institución en su calidad de patrono; lo cual debe ser valorado previo a la implementación de cualquier modificación en la forma de remuneración.

Como recomendación final de esta sección y con el ánimo de evitar contingencias, antes de ejecutar cambios sustanciales en el contrato de trabajo, como el traslado al salario único, es conveniente que la entidad verifique que tales modificaciones no constituyen variaciones sustanciales que puedan constituir un *Ius Variandi Abusivo*.

Aunado a lo anterior, otra medida que puede ser de utilidad para evitar incurrir en un posible *Ius Variandi Abusivo* es que la modificación en la modalidad de pago del

salario del trabajador no afecte el monto que efectivamente éste percibe, de tal forma que en caso de implementarse el salario único el monto devengado sea cuando menos igual al total percibido bajo el mecanismo de salario base más pluses.

Otro posible escenario que puede suscitarse con ocasión del tema de los posibles derechos adquiridos de los funcionarios y la modificación de la forma de remuneración acostumbrada es que en la institución se mantenga vigente dos escalas salariales distintas, siendo una la retribución mediante el sistema de salario base más pluses salariales y, la otra, la modalidad de salario global.

Este supuesto se presenta por cuanto el traslado al régimen de salario único, para el caso de los trabajadores a los que se les ha venido cancelando su salario de la manera tradicional, deviene en voluntario, siendo imposible aplicar de forma obligatoria el traslado en el mecanismo de pago para estos trabajadores, mientras que para aquellos trabajadores que se incorporen a la organización sí se les remunerare mediante el salario único.

Valga mencionar que la subsistencia de dos formas de retribución no es un tema ajeno a la realidad, pues, de hecho, esta situación se previó desde el inicio en varias instituciones e incluso se mantiene hasta la fecha. Así las cosas, en el BCCR cuando se

aprobó la creación de la escala global para los puestos regulares, a partir del primero de enero de 1999, como se indicó previamente, también se contempló el respeto de los derechos adquiridos de la escala regular de salario básico más pluses que existía y la coexistencia de escalas regulares con elementos diferentes, resultando la nueva escala salarial regular de aplicación única y obligatoria, en los casos de los nombramientos que se dieron a partir de la entrada en vigencia mencionada de esa nueva escala y, por ello, es inevitable la coexistencia de dos escalas salariales regulares con elementos diferentes, mientras permanezcan en sus puestos personas nombradas bajo las reglas y condiciones de contratación de la otra escala salarial regular también vigente, constituida por salarios básicos a los que se adicionan pluses salariales.

Dicha coexistencia también puede verificarse en otras instancias, por ejemplo en el BPDC, institución en la que se fijó, inicialmente, como fecha límite para migrar de sistema el mes de octubre del año 2009, la cual fue prorrogada para inicios del año 2010, de forma que los trabajadores antiguos que quisieran trasladarse al régimen del salario único pueden manifestarlo en el plazo señalado, siendo que quienes no lleguen a manifestar su voluntad de trasladarse en el tiempo debido, se entenderá que desean continuar bajo el sistema tradicional, por ende, subsistiendo en la organización al menos dos clases de remuneración.

## **Sección II Despido y Recontratación de Trabajadores que perciben Pluses Salariales**

### **A. Aspectos Generales sobre la Posibilidad de Despido y Recontratación**

Otra alternativa que amerita ser valorada para determinar su viabilidad es realizar un despido y recontratación con nuevas condiciones laborales a todos los trabajadores de la institución que gocen de pluses salariales y a los cuales se les pretenda trasladar al régimen de salario único.

El despido y recontratación es el procedimiento mediante el cual, ante la necesidad de implementar un cambio en las condiciones actuales del contrato de trabajo, se decide cancelar a un trabajador o grupo de trabajadores todas las prestaciones laborales correspondientes a un despido con responsabilidad patronal, con el fin de recontratarlos de forma inmediata, bajo nuevas condiciones de empleo. No es necesario el transcurso de un lapso mínimo de días o meses entre la liquidación y la recontratación del trabajador para que sea válida esta figura, al menos en el sector privado, ya que puede liquidarse a un trabajador un día y recontratarlo al día siguiente, lo que sí es necesario es que la liquidación sea completa y correcta, y no se haga con el fin de generar un fraude de ley.

La alternativa mencionada suele ser aplicada de manera preponderante en el marco de relaciones laborales regidas por el derecho privado, siendo aprovechada por muchos patronos para la reorganización de sus respectivas empresas; sin embargo, resulta interesante contemplar su análisis dentro del actual estudio, para efectos de incrementar las posibilidades de implementar el esquema salarial analizado.

Acorde con lo dicho, se indica que un elemento diferenciador entre el régimen laboral público y privado es que en este último, en aplicación del principio de libertad de despido que existe en materia laboral, según lo dispuesto por el inciso d) del artículo 85 del Código de Trabajo, todo patrono tiene la potestad de dar por finalizada la relación laboral en cualquier momento, sin que al efecto sea necesario que el colaborador haya incurrido en una falta que torne imposible la continuidad del vínculo laboral, siempre y cuando se cancele al trabajador las indemnizaciones laborales correspondientes: vacaciones, aguinaldo, cesantía y preaviso si no fue otorgado en tiempo.

Conforme este principio de libre despido, las autoridades administrativas y judiciales, en reiterados pronunciamientos, han declarado la validez de la recontratación inmediata del trabajador bajo iguales o distintos términos de la relación laboral previa, siempre y cuando las condiciones hayan sido claramente establecidas. Lo anterior por cuanto no existe en nuestro Código de Trabajo ninguna norma que limite esta

posibilidad. Precisamente sobre este tema el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha, manifestado lo siguiente:

*...El principal aspecto que debemos analizar, en relación con su consulta, es la intención del patrono de dar por terminada la relación laboral sin justa causa. Desde el momento en que se le está indicando al trabajador que ya no se requiere de sus servicios y se le están cancelando los derechos laborales —vacaciones, aguinaldo, preaviso y auxilio de cesantía— se está dando por terminada la relación laboral. Una vez dada la situación anterior, pueden surgir elementos que lleven a la empresa a tomar la decisión de volver a contratarlo, a pesar de que las condiciones laborales no sean las mismas que tenía el trabajador y sin tener que esperar para ello un tiempo determinado, pero todavía dentro de un marco de buena fe. A partir de ese momento, si efectivamente se lleva a cabo una nueva contratación, se considera un nuevo contrato, con nuevas condiciones y desde el cual se empieza a contar una nueva antigüedad...*<sup>73</sup>

Adicional a lo dicho, en razón del principio de buena fe que debe primar en las relaciones laborales, es recomendable extender un comunicado general a los trabajadores que se pretende liquidar y recontractar, que indique que a partir de la fecha propuesta se procederá a su despido y contratación inmediata con las nuevas condiciones propuestas, a fin que éstos valoren si accederán a los términos de la nueva contratación, toda vez que éstos, por ley, no están obligados a aceptar las nuevas condiciones de trabajo.

---

<sup>73</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2004). Dirección de Asuntos Jurídicos. Departamento de Asesoría Jurídica. Oficio número DAJ- AE-002-04 del 14 de enero de 2004. San José, Costa Rica.

## B. Posibilidad de Despido y Recontratación en el Régimen Laboral Público

Una vez aclarado el panorama general en torno a este tema, debe analizarse la posibilidad jurídica de aplicar dicha figura en el seno de las instituciones públicas donde se pretenda variar el esquema de pago de salario base más pluses al sistema de salario único.

Tal y como se mencionó, la libertad de despido es un elemento que caracteriza las relaciones laborales del sector privado, no así los vínculos laborales que se suscitan en el sector público donde impera un principio de estabilidad en el empleo. En esta línea de pensamiento, la Sala Segunda manifiesta:

*...Nuestro ordenamiento jurídico contempla la libertad de despedir que tiene el patrono, en el campo privado, con excepciones establecidas en la ley, señalando determinados efectos cuando no ha tenido un motivo legal para ponerle fin a la relación. En estos casos no es necesario realizar procedimientos previos al despido y no existe indefensión alguna, porque la legalidad de la respectiva causa se analiza en los tribunales laborales. **Cosa distinta ocurre en el denominado Sector Público, donde las instituciones siempre están obligadas a realizar un trámite de investigación, para garantizarle los derechos de defensa, plena y efectiva, al servidor que se pretenda despedir. Esta es una obligación de carácter general e imperativo para las instituciones públicas y ha sido confirmada por la Sala Constitucional en su voto N° 5653-93, de las 8:22 horas del 11 de mayo de 1993, convirtiendo esas diligencias en un derecho del servidor público, cuya violación torna el despido en ilegítimo, independientemente del motivo en que se fundamente...**<sup>74</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

---

<sup>74</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). Resolución No. 023 de las 10:40 horas del 26 de enero de 2005. San José, Costa Rica.

Aunado a lo anterior, es menester considerar que en relación con la responsabilidad disciplinaria del servidor público, según lo establecido en el numeral 211, inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública, no es procedente la imposición de una sanción sin la formación previa del respectivo expediente, brindando audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y pueda intentar probar su inocencia.

Reiterada jurisprudencia ha indicado que siendo esta norma plenamente aplicable a todos los funcionarios públicos, los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General son de estricto acatamiento por parte de las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto un resultado sancionador, como vendría a ser el despido.

Por otra parte, siempre en consideración al principio de estabilidad citado que permea el régimen de empleo del sector público, podría indicarse, conforme el numeral 192 constitucional, que los servidores públicos sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.



Se aclara que lo anterior es aplicable siempre que no se trate de instituciones donde el régimen laboral que impera es mixto, es decir, existen trabajadores que se rigen por el derecho administrativo –funcionarios públicos en sentido estricto por cuanto ejercen funciones de fiscalización, gestión pública y en general altos mandos- y trabajadores a quienes se les aplican las disposiciones del derecho laboral común. Ejemplos de entidades donde se presenta un régimen de empleo de esta clase son las instituciones públicas que brindan servicios económicos o bien las empresas del Estado.

Bajo el supuesto descrito, a los trabajadores regidos por el derecho laboral común les resulta aplicable la figura del libre despido que impera en el sector privado, sin tenerse la obligación de efectuar un debido proceso o encontrar una causa justificada para proceder con el despido del trabajador; salvo que dicho proceder sea establecido a favor de todos los trabajadores de la institución, con independencia de su régimen laboral, mediante reglamento interno o convención colectiva. No en pocas ocasiones, valiéndose de estos cuerpos normativos se ha hecho extensivo el derecho al debido proceso para todos los servidores de una entidad, aun y cuando en principio se regulen por el derecho laboral ordinario, ello para evitar la aplicación del libre despido.

Acorde con lo señalado, pareciera que la posibilidad de despedir con el único objetivo de modificar condiciones de la contratación de los trabajadores en una posterior recontractación no es viable, dada la exigencia de realizar un proceso administrativo

conforme lo exige la Ley General de la Administración Pública o eventualmente normativa interna propia de cada institución, antes de aplicar una medida como el despido, a lo cual debe agregarse que la figura de la liquidación y recontractación, al tenor del Derecho de la Constitución, no se encuentra prevista en la legislación laboral como una de las causales para extinguir el vínculo laboral de los funcionarios públicos.

De esta manera, aun y cuando se admita la posibilidad de aplicar el despido, bajo el entendido que éste no se aplica como una medida sancionatoria, sino como el medio para proceder a recontractar al personal en términos distintos a los que ostenta al momento de la extinción del vínculo laboral; surge otro supuesto de esencial importancia, el cual se expone de seguido.

Al estudiar el despido con el pago de las prestaciones laborales respectivas y recontractación en el sector público, se debe valorar el tema del reingreso al servicio cuando ha mediado el pago de dichas prestaciones. El tema es desarrollado a nivel legal en el artículo 586 del Código de Trabajo, el cual señala en su inciso b) que una serie de trabajadores del Estado o de sus instituciones que se beneficien del pago de la cesantía y preaviso, al extinguirse su vínculo laboral, no podrán ocupar cargos remunerados en ninguna dependencia del Estado, durante un tiempo igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía, siendo que si dentro de este tiempo, proporcional al recibido por concepto de auxilio de cesantía, llegare a aceptar un puesto,

quedará obligado a reintegrar las sumas percibidas por ese concepto, deduciendo aquellas que representen los salarios que habían devengado durante el término que permanecieron cesantes.

Importa destacar que, tanto la Procuraduría General de la República como el órgano contralor, han interpretado que el mencionado artículo 586 aplica en principio a todas las instituciones públicas, salvo algunos casos, como por ejemplo los entes públicos no estatales. Así, conviene traer a colación lo manifestado por el órgano asesor consultivo de la Administración Pública:

*...Poner en claro este punto es esencial para la correcta resolución de la cuestión consultada, habida cuenta que existe criterio en el sentido de que el artículo 579 inciso b ) [cuya numeración actual corresponde al artículo 586 inciso b] del Código de Trabajo es una norma que tiene contenido taxativo, esto es, que su aplicación únicamente alcanza a los servidores que indica en su párrafo primero. **Empero, esa distinción nos parece infundada, toda vez que, si para determinar el ámbito de aplicación de dicho texto normativo, o mejor aún, si para desentrañar acerca de sus destinatarios apelamos al significado de las palabras empleadas en la norma -interpretación gramatical-, llegamos ineludiblemente a la conclusión de que su destino son los servidores públicos, en sentido amplio y sin distingo alguno, del Estado y de sus Instituciones, la norma no hace salvedad alguna al respecto...** Por su parte, desde un punto de vista de la normativa constitucional, también habría que admitir la aplicación del artículo en discordia, a todos los servidores públicos, sin excepción. Ello por cuanto, aceptar que el inciso b) del artículo 579 del Código de Trabajo se aplica sólo a los servidores contemplados en su párrafo primero, sería, en todo caso, no otra cosa que hacer diferencias respecto de otros servidores públicos que se encuentran en una misma situación jurídica, o en condiciones idénticas, a quienes entonces no se les aplicaría esa restricción legal, lo cual iría ciertamente, en contra de nuestra Carta Fundamental.*

**Por ello, sostenemos que la interpretación más adecuada a lo dispuesto por la norma, a la voluntad del legislador y a la Constitución misma, es sin duda**

***alguna la de que sus alcances cobijan a todos los servidores públicos en general, del Estado y de sus Instituciones...<sup>75</sup>.***

Asimismo, en otra ocasión la Procuraduría General manifestó lo siguiente:

*...Como se aprecia, el alcance de la norma no se limita únicamente a los funcionarios enunciados en el párrafo primero del numeral 586, sino que sus destinatarios son todos los servidores públicos, sin distingo alguno. **Ello en virtud, naturalmente, de que no es dable interpretar restrictivamente una norma cuya esencia tutela fondos públicos y que previene vicios o abusos que podrían suscitarse con el reingreso instantáneo al servicio público...** La prohibición de ocupar de nuevo un puesto en la Administración Pública antes de que transcurra el indicado plazo legal, la ha mantenido este Órgano Superior Consultivo igualmente respecto de funcionarios o empleados bancarios, a quienes se les han cancelado prestaciones legales con fundamento en el Código de Trabajo, Convenciones Colectivas e incluso en laudos arbitrales...<sup>76</sup>.*

Conforme lo apuntado, para que sea posible el reingreso habiéndose dado el pago de las prestaciones laborales, el ex funcionario tendrá que esperar hasta que transcurra el tiempo representado por la suma de dinero recibida por auxilio de cesantía o proceder con la devolución de la indemnización recibida en la proporción que faltara para completar el período durante el cual debió permanecer cesante.

La razón de la devolución de parte de lo percibido por concepto de indemnización es evitar el enriquecimiento sin causa de una de las partes de la relación, en este caso del servidor, que al ser contratado nuevamente por el Estado pierde la

---

<sup>75</sup> Procuraduría General de la República (1993). Dictamen No. C-020-1993 del 8 de febrero de 1993. San José, Costa Rica.

<sup>76</sup> Procuraduría General de la República (2006). Dictamen No. C-097-2006 del 7 de marzo de 2006. San José, Costa Rica.

condición de cesante y se convierte en asalariado, siendo que el cambio de la condición de desempleado a servidor justifica el procedimiento de reintegro.

Ahora bien, aun y cuando exista la posibilidad de devolver la suma recibida por cesantía para ser recontratado sin tener que esperar el plazo correspondiente, esta alternativa, para el caso en estudio, no pareciera ser atractiva, pues, dicha opción resultaría un contrasentido, dado que la Administración estaría cancelándole a dichos funcionarios sus prestaciones laborales para recontratarlos de inmediato, surgiendo la obligación, por parte de éstos, de devolver la totalidad de lo percibido. Tal proceder, además, podría ser contrario a los derechos laborales de dichos funcionarios, así como perjudicial para la sana administración de los fondos públicos e implicar una compleja labor administrativa de cálculo de indemnizaciones que, finalmente, serán devueltas en su totalidad de inmediato.

Desde esa perspectiva, cancelar las prestaciones legales a los funcionarios para luego contratarlos bajo el sistema de salario único, no resulta ser la mejor y más efectiva práctica siendo que por razones prácticas de funcionalidad y operación no es adecuado ni para la Institución ni para el trabajador esperar a que transcurra un tiempo igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía, pues el objetivo es contar con el mismo personal pero bajo un esquema de remuneración distinto, sin tener que dar un lapso de tiempo para ello. Además, hacer uso de este procedimiento como

alternativa para implementar el traslado al salario único no está exenta de poder ser considerada una acción contraria al adecuado uso de recursos públicos.

Una última arista respecto del tema bajo análisis, que guarda relevancia en el caso específico, es lo referente a la desaplicación de la convención colectiva, donde pueden estar contemplados diversos pluses salariales, mediante un proceso de despido y recontratación del personal, para efectos de aplicar nuevas condiciones de trabajo. En un caso similar, la Sala Segunda mencionó lo siguiente:

*...Fertica despidió con responsabilidad patronal a todos los trabajadores. Por ese medio, estimó dejar sin efecto la Convención Colectiva vigente, e inmediatamente recontrató a los trabajadores, aunque para ello suscribió contratos de trabajo, en los que expresamente se les indicaba su sometimiento, únicamente, a las disposiciones del Código de Trabajo; de modo que a partir de ese momento, salvo el salario que se les mantuvo igual, se dejaron de aplicar las normas convencionales en relación con otros derechos de los trabajadores. A partir del despido masivo la entidad patronal dejó de aplicar las cláusulas convencionales, al estimar que por ese medio quedaba rescindida la Convención, consideración que es errónea, en el tanto en que si bien, las normas convencionales se imponen imperativamente sobre los contratos individuales, la parte co-contratante de la Convención es el Sindicato, y no cada uno o todos los trabajadores de la empresa individualmente considerados; de lo que resulta que la desaparición de los contratos individuales de trabajo no implicaba por sí misma la desaparición de la CCol...<sup>77</sup>.*

El desconocimiento o inaplicación de la convención colectiva mediante la liquidación y nueva contratación es una clara violación convencional y legal que no

---

<sup>77</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2006). Resolución No. 681 de las 09:48 horas del cuatro de agosto del 2006. San José, Costa Rica.

resulta jurídicamente procedente. Es evidente que no existe normativa alguna que posibilite la inaplicación unilateral de una convención colectiva, recurriendo al despido con pago de prestaciones y recontractación en condiciones diferentes o menos ventajosas a las establecidas en ese instrumento.

En la realidad del sector bancario, específicamente en el BCCR, se contempló la alternativa mencionada en algún momento, de modo que los funcionarios de la escala gerencial de salario básico más pluses pudieran renunciar y, eventualmente, ser contratados de nuevo bajo las condiciones aprobadas para la escala gerencial global, sin embargo, esta posibilidad no llegó a concretarse, aun y cuando en dicha entidad no existe convención colectiva.

De conformidad con lo señalado, liquidar y recontractar al personal de la institución con nuevas condiciones no extingue la convención colectiva y podría conllevar la negociación individual de condiciones menos beneficiosas por parte del patrono y cada uno de sus trabajadores, lo cual resulta inválido.

### **Sección III. Sobre el Traslado Voluntario al Esquema de Salario Único de Trabajadores Contratados bajo el Sistema de Salario Base más Pluses Salariales.**

Interesa resaltar el supuesto del traslado voluntario al esquema de salario único en el caso de trabajadores contratados y remunerados bajo el sistema de salario base más pluses, siendo que en este supuesto el análisis varía si la institución cuenta o no con convención colectiva. En caso que la respuesta a dicha cuestión sea negativa, el proceso de implementación de salario único se torna ciertamente menos complejo que en el caso donde sí exista un instrumento colectivo.

Aun y en el caso de no contar la entidad con un acuerdo colectivo, la eventual modificación en el régimen salarial deberá efectuarse en procura de resguardar la legislación aplicable y los derechos de los trabajadores.

Primeramente, es indispensable analizar cada caso específico de las instituciones públicas en que los pluses salariales no necesariamente surgen del contrato individual de trabajo, sino que pueden proceder de convenciones colectivas o acuerdos colectivos que la institución negoció en su momento, lo cual trasciende las relaciones individuales de trabajo.



Al respecto cabe mencionar, al menos, dos posiciones, a saber: la primera se enfoca en sostener que, dado que los derechos no son perpetuos ni inmutables, si un trabajador ve ampliados los beneficios que establece la legislación laboral o su contrato individual de trabajo por la aplicación de un instrumento de negociación colectiva, una forma de interrumpir dicho disfrute es finalizar la relación laboral e iniciar una nueva, en la que no aplica la convención colectiva, donde los derechos preexistentes le fueron indemnizados y por tanto, surge una nueva relación en condiciones distintas.

La segunda opción afirma que los derechos y condiciones alcanzados en una negociación colectiva no pueden ser modificados por una decisión individual, aun y cuando emane del propio trabajador, es decir, el trabajador en forma personal se ve imposibilitado de negociar directamente con el patrono condiciones diferentes a las que garantiza una convención colectiva.

El por qué de la segunda opción deviene en que la convención colectiva, aparte de fungir como ley profesional es una negociación que se realiza con una colectividad de trabajadores afectando a la generalidad de los mismos; tanto a los trabajadores presentes de la institución, sindicalizados o no, como a los contratos individuales de trabajo que se lleguen a celebrar posterior a la celebración y firma del convenio.

Además, parte del espíritu de la negociación colectiva es lograr que los trabajadores organizados se presenten al patrono en una mejor y más fuerte posición a su favor, sacando provecho de que la negociación con aquel no será individualizada sino en bloque, ello para lograr ventajas mayores a las establecidas en la legislación y que, negociando individualmente cada trabajador con su respectivo patrono, difícilmente podrían ser obtenidas.

Conforme con lo dicho, la negociación individual de un servidor generaría, adicionalmente, otro supuesto, a saber: eventualmente un funcionario que pretenda apartarse de lo estipulado en la convención en virtud de conversaciones o negociaciones individuales y aisladas con la entidad patronal, siendo que ésta podría pretender convencerle de otras ventajas o beneficios que obtendría fuera del marco de la convención, cabría considerarlo como una práctica laboral desleal impulsada y materializada directamente por el patrono, en detrimento del ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores y de las propias organizaciones sindicales, circunstancia que daría paso a una serie de repercusiones, conforme el Código de Trabajo nacional.

De esta manera, la posibilidad para un servidor de renunciar, a título personal, a los beneficios establecidos convencionalmente, pareciera no ser ajustada a la realidad y propósitos de la negociación colectiva, de modo que su viabilidad no resulta procedente bajo el análisis efectuado.

Conforme con lo dicho, para aquellos funcionarios que ingresaron antes de la aprobación del nuevo sistema salarial, la posibilidad de trasladarse deviene entonces en voluntaria, ello siempre que en la convención colectiva, en caso de existir, se establezca la posibilidad del traslado a salario único, bajo el entendido que en la nueva modalidad ya los trabajadores no se beneficiarán de posibles complementos. Así, salvo que efectivamente conste la posibilidad de traslado en el instrumento normativo interno, tales trabajadores no podrán decidir por sí mismos apartarse de la convención para ser remunerados vía salario único.

Sobre el tema del traslado de funcionarios contratados por la entidad bajo el esquema de salario base más pluses salariales al salario global, la licenciada Leda Abdallah, abogada especialista en Derecho Laboral, manifiesta lo siguiente:

*...la voluntariedad en la implementación del salario único es un elemento de gran relevancia, siendo que dicha implementación es viable siempre y cuando sea negociada debidamente con el trabajador...Además...la negociación con el trabajador y la aceptación directa por parte de los funcionarios implicados en el cambio será el elemento preponderante para lograr que la eventual modificación se dé sin violentar los derechos de los trabajadores...<sup>78</sup>.*

Al respecto, esta posibilidad voluntaria debe ser entendida como aplicable únicamente para los trabajadores que prestaban sus servicios en propiedad, con anterioridad a la aprobación del esquema de salario único, toda vez que para el caso de

---

<sup>78</sup> L. Abdallah (En comunicación personal 23 de octubre, 2009).

aquellos funcionarios que ingresen luego de dicha aprobación deberán hacerlo bajo las condiciones del sistema salarial vigente a ese momento.

Una alternativa para lograr el traslado en cuestión, mediando el consentimiento expreso de cada trabajador involucrado, es generar una norma interna que indique que quienes ingresaron antes de la implementación del nuevo régimen de salario y deseen trasladarse voluntariamente a éste, pueden regirse por el modelo de remuneración de salario único. Esto autorizaría a la Institución a instar a los funcionarios a trasladarse a este régimen. Obsérvese que dicho traslado, según lo señalado en la norma respectiva, debe ser siempre de forma voluntaria.

Si bien es cierto los funcionarios se estarían trasladando de régimen de forma voluntaria, cabe señalar que, de efectuarse esto, es conveniente documentarlo a través de los medios pertinentes, sean éstos la modificación de las acciones de personal o contratos de trabajo, del mismo modo debe constar la manifestación en la cual el trabajador acepta voluntariamente, el traslado y sus nuevas condiciones.

La suscripción de contratos o addendums a los contratos ya existentes son medidas adecuadas que permitirán a la institución y al trabajador tener claridad con respecto a las nuevas condiciones de la relación laboral, en lo que se refiere

propiamente a la remuneración, dejándose constancia, mediante la suscripción del documento, del traslado voluntario de los trabajadores al nuevo régimen de pago. Aunado a dicha medida, conviene que en la documentación de respaldo del respectivo trabajador se detalle que el trabajador es remunerado mediante el esquema de salario único, así como los eventuales complementos salariales que componen dicha suma, para efectos de que, en el futuro, si se debe realizar algún reajuste, se tenga claridad de los rubros respectivos del salario y el por qué del monto devengado.

Asimismo, la posibilidad de traslado voluntario puede reflejarse en la convención colectiva de la Institución, indicándose que los trabajadores que ingresaron a laborar antes de la aprobación, por parte de la Junta Directiva de la entidad de implementar el salario único, podrán mudarse a este régimen salarial si así lo desean. En este sentido, el transitorio del artículo 38 de la convención colectiva de BANCRÉDITO menciona que *“aquellos funcionarios en propiedad que ingresaron a laborar antes del acuerdo de Junta Directiva citado...podrán trasladarse voluntariamente al esquema de pago de salario único o global”*.

Es factible entender que el cambio voluntario de esquema salarial implica en principio que se mantengan los pluses o beneficios que el trabajador venía percibiendo, en el sentido de que los montos económicos que se disfrutaban, en razón de pluses,

quedan comprendidos en el salario único, pero ya no tratados como rubros independientes sino como un solo monto a cancelar.

Dado lo anterior y siendo que el monto devengado mediante el salario único deberá ser igual o superior al monto que se percibía por el salario base y los complementos respectivos, tal y como se mencionó en torno a las nociones generales del sistema salarial analizado, no existiría afectación a los intereses de los trabajadores, al menos en cuanto al monto económico percibido por su salario y, por lo tanto, no implicaría perjuicio alguno para aquellos.

En este orden de ideas deben considerarse los análisis hechos previamente por la organización, respecto a los derechos adquiridos que eventualmente pueda ostentar el empleado con relación a los aumentos salariales que venía percibiendo antes de trasladarse de esquema de remuneración. Lo anterior es importante, pues en conjunto con el hecho de que los intereses y condiciones de los empleados no se verían afectados con el traslado correspondiente, debe aunársele la aceptación voluntaria del empleado de que se efectúe dicho traslado, lo cual significa que el mismo no es producto de una decisión unilateral del patrono

Debe indicarse la posición de la Contraloría General de la República referente a los derechos adquiridos de aquellos funcionarios a quienes se les viene aplicando un régimen basado en un salario base más pluses, según la cual, jurídicamente no pueden afectarse los derechos adquiridos de esa forma de remuneración, frente a las nuevas decisiones en materia salarial. Al respecto, mediante minuta de respuesta fecha en 30 de junio de 1998 para el oficio 521-EP del Banco Central de Costa Rica, esta institución señala:

*.... De ahí que, si –con base en los estudios técnicos realizados- por acuerdo de ese órgano colegiado, se opta por establecer un escala salarial diferente para el nivel gerencial, equivalente a la remuneración que estos devengan (salario base más los otros pluses), ello resultaría procedente, aunque la Administración deberá tomar en consideración que esta modificación sólo podría aplicarse a los futuros nombramientos, por respeto a los derechos adquiridos de quienes actualmente ocupan dichos puestos...(el subrayado no corresponde al original).*

Según lo expuesto, la sustitución de los componentes del salario actual por otros rubros podría generar en un *Ius Variando* Abusivo, toda vez que aun en aquellos casos en donde inicialmente los trabajadores no verían disminuida su remuneración, lo cierto es que los distintos componentes del salario base podrían ser considerados como derechos adquiridos, por lo que una modificación por parte del patrono, generaría una eventual contingencia para la entidad. Así, de conformidad con el criterio señalado, el simple cambio de la estructura de pago aun y cuando sea reconocido y libremente aceptado por el trabajador no le exonera de forma total y absoluta un reclamo por parte del funcionario que se considere afectado, lo que podría acarrear consecuencias para la Institución que deberán ser debatidas en la sede correspondiente.

Pese a lo anterior es admisible la interpretación que, al no generarse un perjuicio económico para los trabajadores con el cambio y considerando la aceptación voluntaria de los mismos respecto a dicha variación, estos serían elementos de peso que facultarían a la entidad a implementar el nuevo esquema de salarios.

El traslado del servidor debe quedar a su discreción en tanto pudiera darse el caso que la remuneración que recibiría bajo ese sistema no le sea conveniente debido a que los beneficios salariales bajo el sistema de salario base más pluses le resulta más ventajoso.

Una última consideración sobre el traslado voluntario a salario único es que podría darse el hecho que trabajadores que decidieron migrar hacia el sistema de salario único consideren, posteriormente, que éste sistema no les resulta tan favorable como lo estimaron o, bien, que prefieren estar el régimen anterior, de base más pluses. Ante este supuesto, e interpretando que los derechos laborales son irrenunciables y que mientras dure la relación laboral no prescriben, podría pensarse en casos donde los trabajadores decidan interponer los reclamos judiciales del caso para intentar que se les pague las diferencias en los pluses que dejaron de percibir o bien se les reubique en el régimen salarial anterior.



Por lo anterior es necesario que la institución documente, por todos los medios debidos, el consentimiento del trabajador al trasladarse de régimen salarial, con el fin de demostrar en un eventual proceso judicial que el cambio no se dio por una modificación unilateral proveniente de la institución sino que obedece directamente al consentimiento brindado expresamente por el trabajador.

El supuesto se plantea como una eventual contingencia que podría estar asumiendo la institución, siendo que a la fecha no se tienen fallos judiciales que permitan evidenciar cuál sería la línea seguida por las autoridades jurisdiccionales, donde deberán valorar, por una parte, el argumento de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y, por otra, la emisión del consentimiento de forma libre y voluntaria por parte de aquellos para proceder con el traslado.

La implementación del salario único puede presentar diversas complicaciones, especialmente para trabajadores de antigüedad que han venido siendo remunerados mediante el sistema tradicional a quienes les podría resultar poco atractivo cambiar de esquema salarial, supuesto que se observa reflejado en la experiencia de varios de los bancos públicos donde el salario único ha sido implementado y una mayoría de la población con una cantidad de años considerable siendo remunerada mediante el salario base más pluses han decidido mantenerse bajo dicho esquema.

Un factor que interesa destacar como sugerencia para conseguir el traslado voluntario de trabajadores al esquema de salario global es la realización de una campaña de información y atención de dudas acerca de la definición, objetivos e implicaciones que representa esta forma de remuneración, explicándose la incidencia del eventual cambio sobre los derechos de los trabajadores, así como la situación del mercado en el que la institución deba competir y brindar sus servicios.

Esta estrategia de difusión del sistema fue empleada en diversos bancos, donde la Administración procuró brindar los espacios debidos para evacuar las consultas de los trabajadores e incluso preparó materiales escritos donde se explicaba el proceso que la institución seguía para llevar a cabo la implementación del esquema salarial, manifestando desde aspectos básicos como fecha de implementación, hasta asuntos más complejos como el sistema de clasificación y valoración de puestos empleado como referencia para la fijación salarial del puesto respectivo.

Igualmente resulta oportuno preparar un comunicado general donde se informe a la población laboral que esto es producto de un arduo trabajo que incluye análisis financieros y de viabilidad legal, realizado por iniciativa de la Junta Directiva de la institución y la propia administración. Aunado a ello es importante indicar la fecha a partir de la cual iniciará el proceso de implementación del esquema de pago de salario único en la organización.

Con el objetivo de lograr mayor claridad, es preciso hacer una reseña del concepto del sistema de remuneración de salario único a implementar, siendo aquel que reconoce en un solo pago, aparte de la retribución del salario base, cualquier plus salarial que actualmente contemple el salario del trabajador como: la dedicación exclusiva, la prohibición legal y antigüedad u otro reconocimiento que el puesto ostente. Conviene señalar, además, las ventajas del sistema salarial, dentro de las que destaca para efectos de los trabajadores el lograr una equidad interna, de manera tal que a un mayor nivel de responsabilidad se perciba una mayor remuneración, y a los puestos cuyas funciones sean similares o equivalentes les corresponda un mismo salario, así como lograr que en el Banco se dé un reconocimiento de salarios de mayor competitividad en el mercado.

Finalmente, es importante indicar los medios por los cuales se podrán canalizar y atender eventuales dudas, medios que sean del alcance de todos los departamentos y oficinas de la entidad.

#### **Sección IV. Aplicación del Salario Único para Trabajadores Nuevos que Ingresen a la Institución**

Se ha considerado la situación de aquellos funcionarios que ingresaron antes de la aprobación del nuevo sistema salarial, pues para ellos la posibilidad de trasladarse deviene entonces en voluntaria. Al respecto, esta posibilidad voluntaria debe ser entendida como aplicable únicamente para los trabajadores que prestaban sus servicios en propiedad, con anterioridad a la aprobación del esquema de salario único, toda vez que para el caso de aquellos funcionarios que ingresen luego de dicha aprobación deberán hacerlo bajo las condiciones del sistema salarial vigente a ese momento.

Para los servidores de nuevo ingreso el sistema de salario único podría aplicarse, en sana teoría, al iniciar la nueva relación, puesto que la entidad puede fijar previamente la política a aplicar en estos casos. Es conveniente que al momento de la creación de nuevas plazas y futuros nombramientos dentro de las instituciones públicas, se determine desde el inicio la forma de remuneración que se empleará.

Ante la fijación de un sistema salarial aplicable a los nuevos funcionarios que ingresen, diferente al que rige en la institución, éstos no podrían alegar discriminación en su perjuicio o violación del principio de igualdad, en virtud de que quienes ingresan no

ostentan derechos adquiridos, pues la relación laboral, bajo la cual se vincularían, se estaría pactando en condiciones distintas a las plazas ya existentes. Lo anterior procede salvo que las condiciones de remuneración en la entidad estén reguladas mediante una convención colectiva, siendo que como ésta aplica tanto a trabajadores presentes como futuros, aquellos trabajadores resultan cubiertos por las disposiciones y beneficios convencionales, siendo que bajo ese contexto no se podrían desconocer los beneficios señalados en la convención para aquellos trabajadores nuevos a los cuales se les ofrezca como única modalidad de pago el salario único.

Por lo tanto, una complicación que puede generarse para aplicar el salario único a los empleados nuevos que ingresen a laborar en la institución, posterior a la fecha de aprobación del mismo, es la existencia de una convención colectiva donde los beneficios que se dejarían de percibir en el salario se reconozcan expresamente. Esto, por cuanto las disposiciones de la convención colectiva, según lo dispone el numeral 55 del Código de Trabajo, tienen fuerza de ley no solo para todas las personas que en el momento de su entrada en vigencia trabajan en la institución, sino que también cubre a quienes concierten a futuro contratos individuales de trabajo, en el entendido que dichos contratos no podrán firmarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención.

Esta situación podría ser un factor a superar en ciertas instituciones donde se cuente con una convención colectiva u organización sindical que haya suscrito dicho acuerdo colectivo y se niegue a admitir la posibilidad de tener otro esquema salarial para los trabajadores futuros que se incorporen a la entidad, por lo cual será totalmente necesario alcanzar un acuerdo con la organización sindical correspondiente para lograr que en la convención se establezca que quienes se incorporen a la organización a partir de una determinada fecha lo hagan bajo un salario único o, al menos, se logre establecer que será decisión del nuevo funcionario acogerse al esquema de salario único o bien optar por el mecanismo de salario base más pluses salariales.

Conforme lo explicado es plenamente viable aplicar el salario único para trabajadores que ingresen a la entidad a partir de la adopción y vigencia de dicho sistema salarial, siempre que no se contravengan enunciados de normas internas, como lo es una convención colectiva.

## **CAPÍTULO IV IMPLICACIONES SOBRE EL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE SALARIO BASE MÁS PLUSES SALARIALES**

Se debe señalar que el salario único, entendido en los términos antes expuestos, incide directamente sobre la forma de remuneración tradicionalmente empleada por muchos años dentro de la Administración Pública.

Las instituciones que pretendan aplicar el sistema de remuneración de salario global pueden enfrentar dudas referentes al reconocimiento de ciertos pluses salariales que en otro momento el trabajador recibía bajo la forma de remuneración empleada, y que, al analizar la viabilidad de trasladarse al esquema de salario único, no se tiene claridad si deben reconocerse o bien cómo proceder para su debido reconocimiento. El problema se ocasiona cuando el salario del servidor no se encuentra desglosado en salario base más sobresueldos, como: anualidades, carrera profesional, dedicación exclusiva o prohibición, entre otros; sino que constituye un salario único y debe reconocerse alguno de los pluses mencionados o cualquier otro de naturaleza afín.

Tal y como se desarrolla en el título anterior, se reconocen dentro del régimen de remuneración empleado tradicionalmente en las instituciones públicas dos componentes, a saber: salario base y pluses salariales. El primero de ellos corresponde al salario que

se asigna a un puesto en específico, mientras que el segundo elemento obedece a diversas situaciones, ya sean de carácter personal, por la naturaleza del puesto o bien por limitaciones al ejercicio liberal de la profesión.

Siendo el salario único un sistema de retribución que no diferencia esta clase de reconocimientos especiales, debe llamarse la atención sobre la forma en que los mismos deberán quedar debidamente contemplados dentro del pago hecho al trabajador. En este sentido, llaman la atención, especialmente, dos figuras salariales en particular: la anualidad y la prohibición, las cuales serán analizadas de seguido

En lo que concierne al reconocimiento del pago de la antigüedad y prohibición debe tenerse especial cuidado, siendo que el monto pagado por la primera figura varía anualmente, conforme al número de años laborados por el trabajador dentro de la Administración Pública. Por su parte, para servidores a los que se les deba reconocer la figura de la prohibición, se debe ser cauteloso en dos aspectos: a) definición del salario base sobre el cual se calculará el porcentaje respectivo de la figura de la prohibición, esto para evitar que ese porcentaje se calcule sobre la totalidad del salario único; y b) ante el traslado de salario base más pluses salariales a salario único indicarse que dentro del pago bajo la nueva modalidad se incluye lo correspondiente al rubro de prohibición.



### **A. Sobre la Figura de la Prohibición**

La prohibición se ha explicado como una imposibilidad de rango legal para el ejercicio de la profesión que posea un funcionario público. Se enmarca dentro del régimen de incompatibilidades que el ordenamiento jurídico nacional establece dentro del régimen de empleo público, para evitar la contraposición de interés particulares, es decir, del funcionario público, con la Administración. A cambio de esa imposibilidad legal, el servidor recibe, salvo algunas excepciones, adicional a su salario base, un 65% más calculado sobre dicho salario.

En primera instancia se indica que, si bien dentro del concepto de salario único no puede segregarse propiamente los pluses salariales que eventualmente comprenden el mismo, debe indicarse que el reconocimiento del rubro concerniente a la prohibición no puede omitirse o evadirse en este esquema salarial como si se tratara de una figura incompatible con dicho régimen, pues dicha figura viene dada por mandato legal, lo cual hace que su reconocimiento sea obligatorio, pero con un tratamiento particular dentro de este esquema salarial.

En virtud de su origen legal, existen leyes que expresamente establecen la figura de la prohibición para ciertos cargos, por ejemplo la Ley General de Control Interno, o

bien la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. La duda en estos casos surge para el caso de ciertos funcionarios quienes tradicionalmente se desempeñan en las unidades de auditoría, debido a que la normativa prevé el pago de una compensación económica de un 65% sobre el salario base del auditor interno, subauditor interno y los demás auditores funcionarios de la auditoría interna, siendo que si el funcionario no tiene salario base, sino salario único, puede surgir la interrogante acerca de la forma de aplicar el 65% de compensación mencionado.

Ante este panorama debe quedar en claro que no procedería calcular el 65% sobre el salario único, sino que habría que determinar, en primer término, si se paga algún porcentaje salarial ligado al no ejercicio liberal de la profesión, en cuyo caso habría que realizar el ajuste correspondiente. De tal manera, que sólo en el caso de que se determine que el salario global no está reconociendo ningún rubro por ese concepto, es procedente definir un salario base de referencia, a efectos de poder calcular dicho porcentaje.

Ahora bien, es importante tomar en consideración que existirán supuestos en los cuales al funcionario ya se le estaba pagando un porcentaje igual o menor al 65% por concepto de prohibición, o bien, casos en los que dicho servidor no estaba cubierto por un régimen de prohibición pero sí de dedicación exclusiva, recibiendo usualmente un pago adicional sobre el salario base del 55%. En tales escenarios, lo correspondiente

sería efectuar únicamente el ajuste pertinente para alcanzar el 65% mencionado que deberá cancelarse, pero ya no como un plus salarial, sino dentro del único monto sin desglosar o dividir que se le entrega al trabajador.

La Contraloría General de la República ya se ha referido a este tema indicando que, para los funcionarios a quienes se les debe reconocer la prohibición y serán remunerados con salario total, de alguna forma debe figurar si en el salario total se incluye o no la prohibición, por esto es importante que la entidad deje constando este dato, pues incluso el órgano contralor le otorga esta responsabilidad a la administración. Conviene citar lo manifestado al respecto:

*...De lo antes transcrito, queda técnicamente claro que el "salario base" constituye un monto asignado a cada categoría de puesto u oficio. En el sector público es conocido que este salario se reajusta de acuerdo con los aumentos que se generen por costo de vida, y que además se complementa con otros rubros salariales tales como anualidades, méritos, carrera profesional, prohibición y otros; **sin embargo, algunas instituciones públicas han optado por establecer las asignaciones salariales mensuales para cada puesto sin que se manifieste en forma explícita la existencia de los citados beneficios salariales.** Es por lo anterior que concordamos con el criterio externado por el Banco Central, en el sentido de que **el salario total, único o global y el salario base no se pueden equiparar ni mucho menos son lo mismo.** En ese sentido, en buena técnica interpretativa, tal y como se señaló líneas atrás no podemos distinguir donde la ley no distingue, ni mucho menos ir más allá de lo que estipula el artículo 34 del cuerpo legal en comentario. Es por ello que la compensación que estipula el mencionado numeral, sea **el 65% como compensación por las prohibiciones, se debe calcular sobre el salario base y no sobre el salario total.** Es así como aquellos funcionarios que reciban salario total, global o único, tal y como lo señala el Banco consultante, no podrán recibir sobre el monto del salario mencionado, la compensación que señala la ley, pues se establece como parámetro para su aplicación el salario base y no el salario total, global o único.*

*Por otro lado, según se desprende del criterio aportado por el Banco Central, existe algunos trabajadores que ingresaron a dicho ente, antes de que se cambiara la estructura salarial del mismo, que se les mantiene lo que ellos llaman “salario básico más pluses”. Sin embargo manifiesta el consultante que dicho “salario básico” se adecuó de tal manera que no existieran diferencias con el monto de aquellos funcionarios que en la misma categoría, puesto o plaza recibían salario total, global o único.*

*Es por lo anterior, que es criterio de este Órgano Contralor que debe ser el propio Banco el que implemente una metodología que refleje los supuestos o parámetros que se tomaron en cuenta para fijar la base del salario básico y salario total, para poder determinar si en la conformación de dichos salarios se tomó en cuenta el pago de la prohibición. En el evento de que se haya tomado en consideración el pago de prohibición, no correspondería el pago del 65% del artículo 34 de la Ley 8292; o si lo que se tomó como base de cálculo el porcentaje de dedicación exclusiva, con todas sus consecuencias, lo procedente sería reconocer la diferencia porcentual para alcanzar el 65% señalado.*

*Si por el contrario no se valoró en su oportunidad ninguno de esos conceptos, la Administración debe determinar los diferentes incentivos que componen el salario de los funcionarios de la Unidad de Auditoría Interna, con el propósito de definir un salario base que sirva de referencia para calcular el porcentaje del 65% en comentario...<sup>79</sup> (el resaltado no corresponde al original).*

Dado lo anterior, en caso que al funcionario no se le reconozca el porcentaje respectivo por prohibición, una solución consiste en establecer para los funcionarios remunerados por el sistema de salario único un salario base de referencia, al cual se aplicaría el 65% de compensación económica. Ese salario base de referencia podría ser interno o externo, considerando el de un servidor de la propia institución o bien de alguna otra que brinde servicios afines, ubicado en la misma línea jerárquica del interesado, que realice funciones similares y cuya retribución sí contemple un salario base.

---

<sup>79</sup> Contraloría General de la República (2003). Oficio No. 1493 (DI-CR-52) del 28 de febrero de 2003. San José, Costa Rica.

Otra solución para el supuesto mencionado es la utilización, como salario base de referencia, el emanado por la Autoridad Presupuestaria para los puestos correspondientes y, en concreto, para los puestos de auditoría, esté sujeta o no la institución a los lineamientos y directrices de esa Autoridad, pues lo que se busca es un parámetro objetivo para cuantificar el monto de la compensación. El ente procurador, analizando un caso concreto suscitado en la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), se manifestó en los siguientes términos sobre dicha posibilidad:

*...esta Procuraduría no considera que exista problema jurídico alguno en utilizar como salario base de referencia para el pago de la compensación económica que aquí interesa, el que establezca la Autoridad Presupuestaria para los puestos de auditor interno...El hecho de que PROCOMER esté excluido de la aplicación de los lineamientos y directrices de la Autoridad Presupuestaria, no impide que esa institución utilice como salario de referencia el establecido por dicha Autoridad para el puesto de auditor, pues de lo que se trata es de establecer una especie de criterio o parámetro que permita hacer efectivo el pago de la compensación...<sup>80</sup>.*

Lo expuesto es viable en el caso que el salario único no contemple el pago de compensaciones por el no ejercicio liberal de la profesión, por dedicación exclusiva u otras similares, pues, si efectivamente los contempla, se estaría realizando un doble pago por el mismo concepto, lo cual resulta improcedente. Por otra parte, en la hipótesis de que el salario total contemple el pago de compensaciones como las citadas, pero en porcentajes inferiores, será viable efectuar el ajuste que corresponda.

---

<sup>80</sup> Procuraduría General de la República (2004). Opinión Jurídica No. OJ-018-04 del 12 de febrero del 2004. San José, Costa Rica.

Resulta claro, entonces, que el porcentaje correspondiente a la prohibición debe calcularse sobre el salario base fijado para la categoría del puesto respectivo, esto es, sobre un salario base y no uno total, motivo por el cual será la respectiva institución la que deba proceder a realizar los cálculos que correspondan, a fin de tener certeza del monto salarial sobre el que se pagará a los funcionarios, a los que así corresponda la retribución económica por la figura en estudio, siendo necesario determinar en estos cálculos si al momento del eventual traslado o contratación bajo el régimen de salario único, este rubro ya estaba contemplado, si se reconocía algún porcentaje menor que deba ajustarse, o si este monto no se encontraba comprendido del todo.

En definitiva, lo que se debe procurar es que la aplicación del sistema de salario único no implique una diferencia salarial no fundamentada entre funcionarios que ostenten puestos similares, por el solo hecho de que unos sean remunerados con el sistema de salario base y otros con el de salario único.

Una recomendación para evitar contingencias, ya sea que se esté ante el supuesto de un trabajador nuevo o bien un colaborador que ha optado por trasladarse al sistema salarial, es que se deje constancia en la acción de personal y en el mismo contrato de trabajo, que el monto devengado por el funcionario bajo la denominación de salario único, comprende determinados componentes salariales. Lo anterior es procedente aun y cuando al momento en que efectivamente se cancela el salario, los

montos que le constituyen no son desglosados por separado, siendo esencial que la Administración documente, para su propia salvaguarda, que dentro del cálculo para obtener el porcentaje del salario global, los pluses que le corresponderían al trabajador bajo el esquema de salario base, más pluses salariales.

## **B. Sobre la Figura de la Antigüedad**

Tal y como se menciona en el título primero, la antigüedad puede ser entendida como el conjunto de derechos y beneficios que el servidor acumula a través del tiempo, en la medida de la prestación cronológica de sus servicios con el Estado, reconociéndose de esa forma la dedicación y experiencia adquirida desde que se inició en la Administración Pública. Este plus salarial tiene una estrecha relación con el transcurrir del tiempo, pues año con año el trabajador que se mantenga bajo las órdenes del mismo patrono recibirá un incremento en su percepción económica, en atención al tiempo laborado, es decir, el reconocimiento del sobresueldo por antigüedad se paga anualmente y se le denomina anualidad.

La duda en torno a este plus y el salario único es verificar si podría omitirse el reconocimiento del sobresueldo por antigüedad en un sistema de pago de salario único o global, sin que dicha omisión implique que una política salarial basada en éste régimen

y que no reconozca el derecho por antigüedad; pueda ser considerada contraria a la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Ante esta interrogante se indica que lo correcto es entender que siendo el incentivo por antigüedad –anualidad– un complemento salarial, éste resulta incompatible con aquellos regímenes salariales basados en el sistema de salario único. Siguiendo esta línea de pensamiento la Procuraduría General de la República, indica:

*...En el caso del régimen salarial basado en un salario único, éste debe entenderse incompatible con el pago de un complemento salarial como el incentivo por antigüedad o “anualidades”. Ello salvo que una ley posterior disponga lo contrario...<sup>81</sup>.*

En el caso del salario único, el monto bruto se determina mediante la consideración de diversos factores, pero la suma definitiva resulta ser un importe unitario e indivisible. De esa manera, aceptar que al salario único se le adicione un complemento salarial como la anualidad derivaría en una desnaturalización de dicho régimen remunerativo.

Adicionalmente, en todo caso debe también considerarse que si bien la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la ley número 6835 del 22 de diciembre de 1982, estableció en su momento el incentivo por antigüedad como un

---

<sup>81</sup> Procuraduría General de la República (2007). Dictamen No. C-182-2007. San José, Costa Rica.



sobresueldo aplicable a todo el Sector Público, eso en modo alguno puede impedir que el legislador, posteriormente, emita una disposición dirigida a modificar dicho estado de cosas total o parcialmente donde ya no se deba reconocer el beneficio en cuestión.

En esa inteligencia puede mencionarse como ejemplo lo expresado por el artículo 28, inciso m) de la Ley Orgánica del Banco Central, cuya fecha data del año 1995, la cual habilita a la Junta Directiva de ese ente para establecer su propio régimen salarial, el cual podría no contemplar la figura de la antigüedad, creando con ello una excepción respecto a la regla general establecida previamente en relación con la remuneración de los funcionarios del sector público y la antigüedad a la cual tienen derecho. De igual forma, para el resto del sector bancario estatal aplicaría la potestad dada vía ley, reseñada ya previamente en el sentido de que las juntas directivas de cada entidad podrán hacer las fijaciones salariales que estimen pertinentes para cada plaza.

El hecho de que el legislador estableciera un determinado sistema para remunerar premiar a los funcionarios del sector público por la experiencia adquirida en el curso de los años de servicio, de ninguna manera puede ser impedimento para que, en un momento posterior, el legislador faculte a un determinado ente para establecer un régimen salarial que eventualmente no contemple dicho beneficio, como lo es el salario único. Una interpretación en sentido contrario implicaría aceptar que, por vía de ley, se

puede limitar la potestad legislativa establecida en la Constitución Política, tesis que es inadmisibile.

Conforme lo dicho para las instituciones públicas que pretendan implementar el salario único, es viable dejar de reconocer la figura de las anualidades, siempre y cuando se encuentren habilitadas para fijar su propia política salarial, siendo que ésta podría dejar de contemplar un complemento como el citado.

Por lo tanto, el trabajador remunerado bajo el esquema de salario único no podrá ser beneficiario del incremento de su salario con el transcurrir del tiempo, pues esta estructura salarial no comprende la recepción de ningún plus o complemento salarial.

Supuesto diferente es cuando el trabajador, al que se le cancela mediante el sistema de salario único, se trasladó a éste, luego de haber venido siendo remunerado por la estructura de base más pluses.

Bajo este escenario lo correcto es entender que dicho trabajador antiguo no pierde su derecho a recibir el monto correspondiente a las anualidades<sup>82</sup>, de lo contrario se estaría ante un *Ius Variandi* Abusivo, pero deberá tenerse cuidado en liquidar la figura de forma adecuada, no siendo correcto calcular las anualidades que le corresponden a partir del salario único que tendría fijado, por ser este probablemente superior al salario base que devengaba antes de la modificación y con fundamento en el cual efectivamente se le pagaban los aumentos anuales, resultando procedente entonces efectuar ese cálculo partiendo del salario base que tenga asignado el puesto equivalente al momento de la liquidación.

Según lo establecido, en caso que la indemnización se dé años después del cambio de régimen salarial o si la liquidación de la figura se efectúa al momento de la modificación del esquema salarial, deberá hacerse con base en el salario que percibía el trabajador respectivo.

Finalmente y como motivo para sustentar esta tesis es que la Ley de Salarios de la Administración Pública establece, como parámetro para el cálculo de las anualidades, el salario base, por lo que no podría calcularse su fijación con base en el salario total o global.

---

<sup>82</sup> Véase sobre este particular la Resolución No. 037 de las 10:10 del 1º de febrero del 2006 emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

## **CAPÍTULO V RECOMENDACIONES GENERALES PARA IMPLEMENTAR EL SALARIO ÚNICO**

En todo momento la implementación del salario único como sistema de retribución deberá ajustarse al principio de legalidad que permea el actuar de las instituciones públicas, de modo que siempre deberá examinarse que dicho principio no se vea cercenado o quebrantado por la implementación del mecanismo mencionada.

Llegado a este punto queda en claro una serie de nociones e implicaciones a considerar por parte de la entidad que pretenda asumir la tarea de implementar el salario único al interior de su organización, debiendo, en primera instancia, verificar que cuenta con la potestad legal de fijar su propia política salarial.

De seguido deberá considerarse los objetivos que persigue la organización con la eventual implementación del salario global y si éste es el mecanismo que estima óptimo para la prosecución de sus intereses y requerimientos, según el sector de servicios y mercado donde se desenvuelva. En caso que la respuesta a lo anterior sea positiva, previa revisión de los puestos a nivel interno y de la realización del estudio de mercado salarial, para lograr determinar cuál es su realidad salarial en comparación con el mercado y en qué nivel pretenden ubicarse, según el estudio mencionado, deberá

valorarse la manera de proceder para lograr el traslado de los trabajadores remunerados mediante el salario base más pluses y el modo en el cual la Administración podría impulsar o incentivar a los trabajadores para que acepten dicho traslado, lo cual, evidentemente, dependerá de las particularidades de cada institución.

Cualquiera que sea la medida que se adopte tendiente a lograr el traslado en cuestión, la entidad interesada deberá procurar el resguardo de los derechos de los trabajadores que ya se encontraban laborando para la organización bajo el sistema de salario base más pluses salariales, de modo que no se produzcan imposiciones arbitrarias.

### **Sección I. Posibilidad de Aplicar un Esquema de Remuneración Paralelo al Salario Único que fomente la Eficiencia del Trabajador**

Es conveniente que cada institución que pretenda implementar el sistema de pago analizado valore las medidas que podría aplicar para impulsar el traslado de un régimen de remuneración- salario base más pluses- al régimen de salario único, siendo que las medidas que se adopten para ello no solo no resulten contrarias a la normativa que regula el proceder de la entidad, sino que consideren además aspectos de conveniencia y oportunidad, midiéndose el posible impacto económico de las mismas.

Una alternativa interesante que puede ser tomada en consideración es establecer, en conjunto con el salario único, otra estructura de remuneración paralela complementaria, lo cual puede ser una medida viable, especialmente en instituciones que; ante la apertura del mercado en el que prestan su servicio, por ejemplo empresas económicas del Estado o instituciones que brindan servicios económicos como son los bancos comerciales estatales; deben revisar y actualizar sus respectivos mecanismos de pago.

Dentro de este supuesto aparece como una opción el tema de las bonificaciones por rendimiento y cumplimiento de objetivos, cuya fijación sería opcional y podría al mismo tiempo no solo a mejorar la remuneración de los trabajadores sino la eficiencia de la entidad, por cuanto su entrega estaría sujeta a una evaluación previa del rendimiento del trabajador y cumplimiento de fines institucionales.

El tema de las bonificaciones siempre ha sido objeto de discusión, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial. La divergencia se origina, principalmente, en el hecho de que no existen en nuestro ordenamiento jurídico estipulaciones legales que desarrollen los requisitos que debe reunir una suma entregada al trabajador, para que sea considerada como salario. En términos generales, fallos judiciales son los que han delineado la línea de criterio en torno esta figura:

*... es un tipo de concesión complementaria de la remuneración o retribución salarial. Es en general, un mecanismo compensatorio esencialmente voluntario, otorgado por el patrono al trabajador con independencia del salario fijado por ley para la categoría en que se ubica la labor desempeñada o convenido libremente por las partes desde el inicio de la relación laboral. Ese beneficio, tiene su origen en las más variadas circunstancias, relacionadas o no con la producción, con el costo de la vida, o con otros aspectos como la calidad, responsabilidad y eficiencia con que el empleado brinda el servicio, e inclusive con su lealtad y honradez...<sup>83</sup> (el subrayado no corresponde al original).*

En nuestra legislación se pueden identificar básicamente dos tipos de bonificaciones: las salariales y las no salariales, cada una de ellas con un diferente tratamiento impositivo y de pago de cargas sociales. La bonificación por rendimiento, en principio, reviste un carácter salarial con los efectos que ello implica, es decir pago de cargas sociales y renta tendiendo además repercusiones sobre eventuales liquidaciones ante el cese de la relación laboral, según la razón por la que ésta se origine.

Interesa hacer una reseña de la figura de las bonificaciones por resultados donde el trabajador está sujeto a una valoración constante de su desempeño. Propiamente en lo referente a la bonificación por resultados, la Sala Segunda indica lo siguiente:

*... la bonificación en cuestión constituía un incentivo basado en la productividad del trabajador. Ello se comprueba, en primer término, con la lista de factores que se incluye en la fórmula de evaluación del desempeño entre los cuales se incluyen elementos tales como calidad y cantidad de trabajo, resultados obtenidos, nivel de*

---

<sup>83</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (1996). Resolución No. 106 de las 16 horas. del 6 de octubre de 1996. San José, Costa Rica.

*conocimientos, cooperación, iniciativa, etc...con base en ese criterio el bono es salario, cuando se basa en el desempeño o la productividad del trabajador...<sup>84</sup>.*

La estructura paralela que se menciona vendría a funcionar entonces como un esquema de bonificaciones o incentivos por resultados y rendimiento, el cual no se integrará al salario del trabajador de forma automática, a diferencia de los pluses salariales que se incrementan de forma inmediata cuando aumenta el salario base, sino que estará sujeto al cumplimiento de una serie de criterios que cada institución deberá fijar según su conveniencia y la actividad que desarrolla, siempre en resguardo de principios importantes aplicables a la materia, como el de legalidad presupuestaria, proporcionalidad y razonabilidad.

En relación con el primer principio se indica que en materia de empleo público, donde los salarios se pagan con recursos públicos, rige el principio mencionado conforme al cual el presupuesto del ente público es un límite de acción para el uso y disposición de los recursos y todo egreso debe estar autorizado presupuestariamente. La Sala Constitucional ha desarrollado este principio en su jurisprudencia, como resulta de la siguiente sentencia:

*...**SEGUNDO**:...Cabe decir que, efectivamente, la Constitución Política establece en sus artículos 176 y 180 el principio de legalidad presupuestaria, dado que en razón de lo que dispone la primera norma, la Administración no puede ejecutar un gasto que no esté "autorizado" y, por la segunda, el presupuesto ordinario y los extraordinarios "constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el*

---

<sup>84</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2002). Resolución No. 225 de las 10:10 horas del 14 de mayo de 2002. San José, Costa Rica.



*uso y disposición de los recursos del Estado". De allí, entonces, que la Administración solamente puede gastar lo que expresamente le autorice la Ley de Presupuesto y, además, que le sea imposible, jurídicamente hablando, sobrepasar los montos expresamente autorizados...<sup>85</sup>.*

Conforme lo dicho, al momento de establecer un esquema salarial adicional debe considerarse que rige el principio de legalidad presupuestaria, según el cual el presupuesto del ente público es un límite para el uso y disposición de los recursos del Estado y todo gasto debe estar autorizado presupuestariamente.

Aunado a lo anterior, y siempre en resguardo de la debida utilización de los fondos públicos, debe considerarse al momento de fijar la escala salarial mencionada, adicionada al salario global, los criterios de proporcionalidad o razonabilidad que cualquier eventual beneficio debe respetar. La Sala Constitucional se ha manifestado sobre el tema indicando lo siguiente:

*En el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconocieran a sus trabajadores en forma excepcional e individual, desde un punto de vista económico **los denominados pluses como forma de incentivo, pero ello en el tanto se trate de un reconocimiento por una conducta personal que supere el debido cumplimiento de la prestación de trabajo. Cuando ese reconocimiento es general, y no tiene relación alguna con la mayor o mejor prestación del servicio, se está en presencia de un privilegio, que como tal no puede encontrar sustento constitucional. En este caso, el artículo 48 del Reglamento impugnado establece una prestación que no deriva de ningún derecho laboral, por lo que resulta injustificable y desmedido***

---

<sup>85</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Resolución No. 2634, de 16:45 horas del 14 de mayo de 1997. San José, Costa Rica.

*que los funcionarios y empleados de la Caja requieran de un auxilio económico adicional para cumplir con la obligación de todos los trabajadores de cotizar el 5.5% al régimen de seguridad social y que sea esta institución que es financiada con fondos públicos, la que asume el rédito faltante. **Desde este punto de vista, estima este Tribunal que tal beneficio es un privilegio odioso e injustificado, que resulta irrazonable y desproporcionado**, porque se les exime del pago de una obligación a un grupo reducido de funcionarios, y se cubre utilizando fondos que corresponden a todos los contribuyentes...*<sup>86</sup> (el resaltado no corresponde al original).

En este sentido, la aprobación de incentivos para los trabajadores de una institución pública financiados con fondos públicos, como lo podría ser una bonificación, puede resultar contrario al Derecho de la Constitución si se determina que se trata de un mecanismo de retribución injustificado que no guarda relación con la eficiente prestación de servicios por parte de los funcionarios de la entidad, siendo razonable sujetar dicho beneficio a la medición de objetivos, rendimiento, productividad, entre otros elementos.

Para lograr el adecuado funcionamiento de esta dualidad de formas de remuneración es importante que, al definirse el salario único como mecanismo de retribución, se fije un “sistema de bandas” en el cual el monto que se cancelará a los trabajadores de salario único no equivalga al tope máximo con que ese puesto es remunerado en el mercado, sino que se deje un margen entre el monto pagado efectivamente en un determinado puesto y el monto máximo con que el mercado remunera en promedio dicho puesto, de forma que el eventual complemento que se le

---

<sup>86</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2006). Resolución No. 06347 de las 16: 58: horas del 10 de mayo de 2006, San José, Costa Rica.

reconozca al funcionario pueda quedar dentro de la referencia de salario máximo que el mercado paga en el puesto en cuestión.

Este “sistema de bandas” permitirá que la organización cuente con un margen de acción al momento de implementar el salario único, siendo una alternativa fijar el salario de cada trabajador remunerado mediante dicha modalidad por debajo del percentil máximo determinado con base en los estudios de mercado. De este modo con el pago del eventual incentivo que se reconozca al trabajador se buscará que no sobrepase el percentil indicado, sino más complemente el salario del trabajador siempre del rango respectivo.]

De esta manera, adicional al salario único que llegue a percibir, el funcionario podrá verse beneficiado por una bonificación adicional como retribución a su rendimiento; lo cual ayuda directamente a que la institución eleve su competitividad, contando con personal comprometido con el bienestar de la entidad, a sabiendas que esto se verá reflejado en el monto que le será cancelado como contraprestación por todos sus servicios.

La alternativa presentada puede fungir como un incentivo para que los trabajadores de la entidad o incluso las propias organizaciones sindicales, en el caso

que exista una convención colectiva que deba reformarse para la implementación del salario único, acepten el traslado al régimen de salario único, teniendo en consideración que este sistema será de provecho, en el tanto una mayoría de la población de la institución efectivamente se traslade. En palabras del señor kent Gutiérrez, funcionario de la Unidad Estratégica de Recursos Humanos del Banco Nacional, instancia que ha desarrollado la propuesta de implementar el salario único en la organización “...*dicho régimen será realmente* importante para la economía de la entidad solo si una buena cantidad de trabajadores aceptan el traslado...”.

Debe entenderse que la existencia del salario único y su naturaleza de resultar incompatible con la entrega de cualquier beneficio o plus salarial al salario base, no obsta para que pueda aplicarse un esquema salarial adicional o paralelo al salario único; siendo dicho esquema una estructura desligada e independiente totalmente de la consideración de cualquier salario base o inclusive del propio salario único definido para el puesto que estará sujeto a una serie de factores, como por ejemplo el rendimiento del trabajador y de su departamento.

Dado lo anterior, el salario único no puede concebirse como un régimen que excluye *per se* cualquier escala salarial paralela o adicional a favor de los trabajadores cubiertos por dicho régimen, aspecto que podría servir incluso para lograr que aquellos trabajadores remunerados bajo el mecanismo tradicional se trasladen al sistema en

cuestión. Ahora bien, lo que sí no procede es que dentro del salario único se reconozcan de forma independiente diversos pluses adicionales al salario base, pues el salario total busca alejarse de reconocimientos de este tipo de figuras.

Adicionalmente, es conveniente que previo a la adopción de este esquema salarial paralelo al salario único, se realicen estudios técnicos de índole financiero en los cuales se detalle que la aplicación de ambos esquemas salariales resulta más ventajoso que el sistema de salario base más pluses salariales, tanto para la institución como incluso para los trabajadores, de modo que esto permita respaldar la decisión de la entidad de remunerar bajo las estructuras mencionadas.

## **Sección II. Aprobación de un Reglamento sobre Salario Único**

La potestad reglamentaria constituye una de las manifestaciones típicas de la función administrativa y está sometida al principio de legalidad. Por lo anterior, su ejercicio debe estar autorizado por una norma, al menos de rango legal, que la disponga de forma explícita o razonablemente implícita. La norma que fundamenta dicha potestad en el marco jurídico de la Administración Pública es el artículo 103 de la Ley General de Administración Pública.

Siendo que las instituciones públicas tienen la potestad de dictarse su propia organización, la posibilidad de normar las relaciones con sus empleados resulta una de sus funciones, encontrando soporte por lo general en el artículo 103, ya citado, el cual menciona que el jerarca o superior jerárquico supremo tendrá el poder de organizar la Administración mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado.

Ahora bien, siendo que consta la potestad de regulación de las relaciones laborales de las entidades, resulta conveniente para cada institución emitir un reglamento sobre la figura del salario único que regule con detalle los principales aspectos sobre su implementación y funcionamiento.

Se recomienda que la norma en cuestión contemple, al menos, normas de carácter general, por ejemplo: alcance o ámbito de aplicación, objetivos, definiciones, unidades responsables del proceso de implementación; y, posteriormente, se detallen aspectos más sensibles, tales como: revisión de manuales de puestos, valoración de clases de puestos, fijaciones salariales a cada categoría de puesto, implicaciones sobre figuras como la prohibición y la anualidad, entre otros aspectos.

La emisión de un reglamento sobre la materia deberá ser aprobado por la Junta Directiva de la respectiva entidad y cumplir los requisitos relacionados con la publicación de las normas internas, definidos por la Ley General de la Administración Pública.

La emisión de un reglamento sobre la materia permitirá una mayor seguridad jurídica en la aplicación del mecanismo de remuneración, tanto a la Administración como a los funcionarios que lleguen a ser remunerados mediante el régimen de salario único; siendo particularmente importante para la entidad contar con un instrumento normativo adecuado y específico que fundamente su proceder en torno a este tema, de conformidad con el Principio de Legalidad que impera en el contexto de las instituciones públicas.

Valga mencionar que a la fecha únicamente se ha emitido un reglamento sobre la figura, como lo es el *“Reglamento de Salario Único del Banco Crédito Agrícola de Cartago”* publicado en el Diario Oficial La Gaceta el miércoles 21 de enero del año 2009, lo cual evidencia una falta de desarrollo normativo sobre la figura.

## CONCLUSIONES

Las condiciones actuales en que se desarrollan y desenvuelven las instituciones del sector público resultan bastante diferentes a las condiciones presentadas al momento en que el constituyente en 1949 creó un régimen de empleo público, reconocido incluso a nivel constitucional. En ese sentido, las instituciones públicas hoy en día se encuentran inmersas en un contexto de competencia directa con empresas privadas, que años atrás no existía y ante el cual no pueden quedar sin reacción, siendo siempre necesario brindar un servicio público de calidad, de forma eficiente y sin incrementar sus costos de operación, siendo uno de éstos los salarios devengados por sus trabajadores.

El salario único se presenta como una alternativa para mejorar la eficiencia y competitividad de las instituciones públicas, sin embargo dicho tema ha sido un asunto abordado de forma muy reducida en el contexto nacional, siendo mínimas las publicaciones o estudios sobre el tema así como las resoluciones de autoridades judiciales y administrativas en relación con el mismo, por lo cual efectuar un análisis de dicho esquema salarial y sus implicaciones resulta de utilidad para la comprensión de la figura y el Derecho Laboral como rama del Derecho dinámica y típicamente cambiante.



Se ha logrado determinar que el tema de política salarial y específicamente la implementación del salario único son aspectos considerados como información sensible para algunas de las instituciones bancarias del sector público nacional, ante lo cual la facilitación de ciertos datos no fue sencilla y en algunos casos incluso fue nula.

La implementación del salario único requiere considerar una serie de aspectos propios del régimen de empleo público, los cuales han sido reseñados en el presente trabajando, iniciándose por indicar que con la promulgación de la actual Constitución Política se dispuso la necesidad de crear un régimen de empleo entre el Estado y sus empleados, distinto al establecido en el Código de Trabajo desde el año 1943 para los patronos privados y sus trabajadores.

La creación de un régimen especial tuvo varias razones, entre la más destacable se encuentra eliminar el “botín político” que significaba que con la llegada del gobierno de turno se despedían a los trabajadores para dar espacio a las personas cercanas y simpatizantes del partido político victorioso en las elecciones presidenciales.

Así entonces, se dispuso de un régimen donde impera la idoneidad comprobada de los trabajadores, estabilidad en el puesto y continuidad de los servicios de la Administración. Estos y otros principios y particularidades continúan vigentes en este

régimen, siendo uno de los principales rasgos característicos de empleo, la forma de pago del salario.

Por regla general, los funcionarios públicos han sido remunerados mediante un sistema de pago de salario base más pluses salariales, como: la prohibición, dedicación exclusiva, anualidades, entre otros.

No obstante, el crecimiento y apertura de los mercados ha provocado que las instituciones públicas deban competir entre sí mismas e incluso con empresas de naturaleza privada por atraer y retener el mejor talento humano, con el objetivo de prestar un servicio de calidad, lo cual deben realizar sin que se genere un aumento drástico en el costo de sus operaciones.

Para lograr lo señalado, las instituciones han complementado o modificado su estrategia retributiva tradicional con el reconocimiento a sus trabajadores de otras escalas o beneficios salariales que les permita ser más competitivas sin tener que efectuar mayores erogaciones. Ejemplo de estas modificaciones en las estrategias retributivas lo es el traslado del salario base más pluses mencionado al salario único.

El sistema de salario base más pluses salariales pareciera que, en la actualidad, no se ajusta a las exigencias que deben enfrentar ciertas instituciones del sector público ante la apertura del mercado en el cual prestan su servicio y, por el contrario, hace incurrir a la Administración Pública en elevados costos referentes al pago de salario para sus trabajadores; mientras que el salario único también conocido como salario global, contempla, en una sola entrega, cualquier plus salarial como: la dedicación exclusiva, la prohibición legal y antigüedad, u otro reconocimiento que el puesto ostente, además de la retribución básica del mismo.

Este esquema salarial tiene como objetivos primordiales retener y evitar la fuga del recurso humano calificado, así como atraer potenciales funcionarios de probado talento y experiencia en un determinado sector, al tiempo que busca reducir costos operativos en la institución, relacionados con el pago de pluses salariales adicionales al salario base.

El salario único o global, desde hace alrededor de una década, empezó a ser implementado dentro del sector bancario público nacional, gremio pionero en la puesta en marcha de este régimen salarial. Del análisis y estudio efectuado del sistema de salario base más pluses y la experiencia de diversas instituciones bancarias que anteriormente mantenían dicha estructura salarial y en la actualidad han modificado la misma para implementar el salario único, se observa que las escalas salariales y forma

de remuneración del sector público, en algunos supuestos, es menos atractiva que los esquemas de remuneración y compensación que ofrecen las empresas del sector privado con las cuales deben competir actualmente diversas entidades públicas, especialmente, a niveles de jefaturas y gerenciales.

A partir de la experiencia de los Bancos Públicos Nacionales, en la actualidad el salario único pareciera ser una alternativa para diversas instituciones, sin embargo, previo a su implementación deben considerarse una serie de especificidades que permean la aprobación y aplicación de dicha escala de retribución.

En este sentido, la implementación de dicha estructura salarial contempla una serie de implicaciones que ameritan un análisis previo y detenido acerca de su viabilidad y conveniencia; pues el tema, lejos de ser un asunto meramente jurídico, implica un estudio de factores financieros e incluso de clima organizacional.

Debe hacerse un llamado de atención en cuanto al cuidado con el que debe procederse para realizarse el traslado en cuestión, debido a las repercusiones del mismo sobre determinados pluses o complementos salariales que pueden ostentar los trabajadores de la entidad, los cuales, ante una posible modificación en su régimen de

remuneración, podrían reclamar un eventual *Ius Variandi* Abusivo de parte de la Institución.

En atención al análisis realizado, de seguido se detallan una serie de conclusiones referentes al ámbito propiamente jurídico:

El salario base es aquella parte de retribución del trabajador fijada para cada categoría profesional por unidad de tiempo, unidad de obra o en función de los ingresos o recaudaciones que se obtenga la entidad patronal, considerándose como tal, cuando aquellos no existan, el mínimo interprofesional.

En el sector público es conocido que este salario se reajusta de acuerdo con los aumentos que se generen por costo de vida y se complementa con otros rubros salariales tales como: anualidades, méritos, carrera profesional, prohibición y otros.

Por otro lado, se entiende como "salario total, único o global", aquel que devenga el trabajador en forma completa, el mismo que incluye: el salario base, los sobresueldos, anualidades, prohibición, dedicación exclusiva, beneficios, entre otros; en sí mismo, o

sea que el salario que se percibe en esas condiciones lleva implícito los sobresueldos que se reconocen en el sector público.

Tradicionalmente las instituciones públicas han remunerado a sus trabajadores mediante el sistema de salario base más pluses salariales, sin embargo, algunas instituciones públicas han optado por establecer las asignaciones salariales mensuales para cada puesto sin que se manifieste, en forma explícita, la existencia de los citados beneficios salariales, recurriendo al salario único o global. Es dable concluir que el salario único o global y el salario base no son lo mismo.

La implementación del salario único no excluye la posibilidad de reconocer otros montos económicos a los trabajadores como recompensación por sus labores; montos que serán definidos en una estructura salarial diferente al salario único y que podrá remunerar aspectos como el rendimiento o desempeño de los trabajadores.

La implementación del salario único requiere que la institución cuente con el grado de autonomía suficiente para adoptar su propia escala salarial.

El esquema de remuneración de salario único debe obedecer a ciertos objetivos, tales como la atracción de personal altamente calificado que permita mejorar la competitividad y eficiencia de la institución en el cumplimiento de sus funciones y, a la vez, reducir costos debidos al pago de pluses salariales adicionales al salario base.

Los salarios que se cancelen a partir de la implementación del salario único deben atender a la razonable competitividad de los salarios totales y la reducción de costos a futuro para la entidad.

Aplicar el salario único para trabajadores nuevos de la institución es posible, por cuanto la Administración tiene la potestad de definir su política salarial y forma de pago, siendo que dichos trabajadores no ostentan ninguna clase de derechos sobre el puesto y su respectiva forma de remuneración.

La implementación del régimen de salario único es una materia que amerita especial atención para el caso de los trabajadores antiguos de la organización, pues están de por medio eventuales derechos adquiridos de los trabajadores.

Proceder con la sustitución de los componentes del salario actual por un único elemento de remuneración es factible desde el punto de vista del Derecho Laboral, en tanto que dicho cambio no implique un perjuicio actual para los trabajadores en propiedad y siempre que medie, para tales efectos, la aceptación voluntaria de los mismos.

Dicho traslado, de efectuarse, debe ser debidamente documentado a través de las acciones de personal, contratos de trabajo, addendums. Además, es importante dejar constancia de la una manifestación del trabajador aceptando voluntariamente el traslado y sus nuevas condiciones.

Si el patrono procede con modificaciones a los contratos de trabajo, unilateralmente, los trabajadores que no estén de acuerdo tendrán derecho a dar por terminado su contrato de trabajo con responsabilidad patronal y se generaría la posibilidad de que realicen los reclamos por indemnización ante el actuar de la entidad.

Es viable que la organización pueda instar a aquellos funcionarios que habiendo ingresado a la institución, previo a la implementación del esquema salarial único, deseen trasladarse a éste, lo cual siempre deberá ser voluntario y la toma de la decisión deberá



darse a partir de la remisión de la información debida por parte de la entidad al funcionario.

En caso de existir convención colectiva en la institución es importante que en ésta se reconozca de forma expresa la posibilidad para los funcionarios remunerados bajo el sistema de salario base más pluses de trasladarse al régimen de salario único.

Dado que no existen pronunciamientos judiciales donde se analice la figura del salario único, no es posible contar con una base jurisprudencial que permita determinar con total certeza si la simple modificación del esquema de pago significa un *Lus Variandi Abusivo* por parte del patrono, lo que implicaría las respectivas contingencias para la entidad o bien si basta el consentimiento del trabajador para proceder con la modificación.

La experiencia de algunos de los Bancos Públicos del Sistema Financiero Nacional, que han implementado el régimen de salario único, afirma que es viable el traslado de los trabajadores de un régimen a otro, mediante el consentimiento expreso del trabajador respectivo.

Los dos mecanismos de remuneración, salario base más pluses salariales y salario único, pueden subsistir simultáneamente al interior de una organización.

Conforme lo dicho, desde el punto de vista jurídico la implementación del salario único es viable siempre y cuando la institución que pretende implementar dicho sistema de remuneración cuente con el grado de autonomía necesario para fijar su propia política salarial, conforme el marco jurídico aplicable, así como la conveniencia de la institución. El proceso de implementación de este esquema salarial implica el análisis de diversos aspectos que deberán ser considerados, según el caso específico, para evitar que se lesionen eventuales derechos de los trabajadores.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Amoretti, L. (2007). **Los conflictos colectivos de carácter económico y social y sus medios de solución en el Derecho costarricense.** San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Bautista, O. (2007). **Servidor público y régimen de empleo.** San José, Costa Rica: Publicaciones Jurídico Sociales.

Bolaños, F. (2001). **Estudios de Derecho Colectivo Laboral Costarricense.** San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Cabanellas, G. (1963). **Contrato de Trabajo.** Parte General, Vol. II. Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba.

Cabanellas, G. (1964). **Contrato de Trabajo.** Vol. III. Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba.

Cabanellas, G. (1966). **Derecho Normativo Laboral.** Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba.

Cabanellas, G. (2001). **Compendio de Derecho Laboral.** Tomo I. Argentina: Editorial. Heliasta.

Córdoba, J. (2008). **Ley General de la Administración Pública con Jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso administrativa.** San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

García, A. (1985). **Curso del Derecho de Trabajo**. Novena Edición. Barcelona: Ariel Derecho.

Hernández, R. (2008). **Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, comentada, anotada y con citas de jurisprudencia**. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Murillo, Mauro. (2001). **Ensayos de Derecho Público**. Volumen III. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Ortiz, E. (1971). **Los sujetos del Derecho Administrativo**. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Ortiz, E. (2002). **Tesis de Derecho Administrativo**. Tomo I. San José, Costa Rica: Editorial Stradmann S.A.

Sackmann, A; Suárez, M (2000). Administración de Recursos Humanos Remuneraciones. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.

Salas, E; Barrantes, J. (2007). **Código de Trabajo de Costa Rica anotado con Jurisprudencia**. San José, Costa Rica: Biblioteca Jurídica Dike.

Rimsky, Tolo. (2005). **Administración de la Remuneración Total. Nuevos sistemas de pago al personal**. Distrito Federal, México: McGraw-Hill Interamericana.

## Revistas

Asociación Costarricense de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (2009). **Derecho Laboral.** San José, Costa Rica: año 1, no. 1.

Briones, E.; Ramírez, M. (2005). **La Jornada Extraordinaria en relación con algunos rubros salariales. Comentario.** Revista Invisitia. Año 19, No. 223-229.

## Legislación

Asamblea Legislativa (1953). **Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.** San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1957). **Ley de Salarios de la Administración Pública.** San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1969). **Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal No. 4351.** San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1988). **Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República.** San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.** San José, Costa Rica.

## Resoluciones Judiciales

### Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1990). **Resolución No. 1119** de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1991). **Resolución No. 810** de las 14:06 horas del 30 de abril de 1991. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1992). **Resolución No. 1696** de las 15:30 del 23 de agosto de 1992. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1992). **Resolución No. 3410** de las 14:45 horas del 10 de noviembre de 1992. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1993). **Resolución No. 6240** de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1994). **Resolución No. 3288** de las 11:24 horas del 1 de julio de 1994. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995). **Resolución No. 3932** de las 15:33 horas del 18 de julio de 1995. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995). **Resolución No. 2312** de las 16:15 horas del 9 de mayo de 1995. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). **Resolución No. 2725** de las 10:48 horas del 16 de mayo de 1997. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). **Resolución No. 2634**, de 16:45 horas del 14 de mayo de 1997. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2001) **Resolución No. 244** de las 14:46 horas del 10 de enero del 2001. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004). **Resolución No. 5207** de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004). **Resolución No. 14163** de las 10:55 horas del 10 de diciembre de 2004. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2005). **Resolución No. 1806** de las 08:34 horas del 25 de febrero de 2005. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2006). **Resolución No. 06347** de las 16: 58: horas del 10 de mayo de 2006, San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2007). **Resolución No. 18484** de las 18:01 horas del 19 de diciembre de 2007. San José, Costa Rica.

### **Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia**

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (1996). **Resolución No. 106** de las 16:00 horas del 6 de octubre de 1996. San José, Costa Rica.

## **Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia**

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2000). **Resolución No. 473** de las 15:10 horas del 12 de mayo del 2000. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1997). **Resolución No. 049** de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1998). **Resolución No. 015** de las 15:00 horas del 21 de enero de 1998. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1998). **Resolución No. 038** de las 10:20 horas del 6 de febrero de 1998. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). **Resolución No. 172** de las 10:10 horas del 14 de marzo de 2001. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). **Resolución No. 077** de las 10:00 horas del 31 de enero de 2001. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001). **Resolución No. 670** de las 09:50 horas del 9 de noviembre de 2001. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2002). **Resolución No. 442** de las 9:10 horas del 6 de setiembre del 2002. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2002). **Resolución No. 225** de las 10:10 horas del 14 de mayo de 2002. San José, Costa Rica.



Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2003). **Resolución No. 108** de las 09:40 horas del 12 de marzo de 2003. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2004). **Resolución No. 202** de las 10:20 horas del 24 de marzo de 2004. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2004). **Resolución No. 974** de las 11:30 horas del 11 de noviembre de 2004. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). **Resolución No.1054** de las 09:45 horas del 21 de diciembre del 2005. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). **Resolución No.903** de las 08:30 horas del 04 de noviembre de 2005. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). **Resolución No. 969** de las 08:55 horas del 25 de noviembre de 2005. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2005). **Resolución No. 023** de las 10:40 horas del 26 de enero de 2005. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2006). **Resolución No. 681** de las 09:48 horas del 04 de agosto del 2006. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2008). **Resolución No. 632** de las 10:05 horas del 01 de agosto del 2008. San José, Costa Rica.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2008). **Resolución No. 908** de las 10:15 horas del 22 de octubre de 2008. San José, Costa Rica.

## Resoluciones Administrativas

### Contraloría General de la República

Contraloría General de la República (1998). División de Asuntos Jurídicos. **Oficio No. 2702** del 18 de diciembre de 1998. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (1998). **Oficio 1439-DAJ-1998** del 30 de junio de 1998. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2002). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Servicios Municipales. **Oficio N° 743. FOE-MP-124** del 24 de enero del 2002. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2003). **Oficio No. 1493 (DI-CR-52)** del 28 de febrero de 2003. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2003). **Oficio No. 05795 (DI-CR-220)** de 4 de junio de 2003. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2006). **Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica.** Oficio N° 16620 DAGJ-1925-2006 del 29 de noviembre del 2006. San José, Costa Rica.

### Dirección General del Servicio Civil

Dirección General del Servicio Civil. **Oficio No. AJ-542-1995** del 10 de octubre de 1995. San José, Costa Rica.

### **Procuraduría General de la República**

Procuraduría General de la República (1991). **Dictamen No. C-089-1991** del 29 de mayo de 1991. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (1993). **Dictamen No. C-020-1993** del 8 de febrero de 1993. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (1995). **Dictamen No. C-032-1995** del 6 de febrero de 1995. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (1995). **Dictamen No. C-130-1995** del 7 de junio de 1995. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (1998). **Dictamen No. C-144-1998** del 23 de julio de 1998. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (1998). **Dictamen No. C-258-1998** de 30 de noviembre de 1998. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2003). **Opinión Jurídica No. OJ-070-2003** del 5 de mayo de 2003. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2004). **Opinión Jurídica No. OJ-018-2004** del 12 de febrero del 2004. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2005). **Dictamen No. C-195-2005** del 20 de mayo de 2005. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2005). **Dictamen No. C-423-2005** del 07 de diciembre de 2005. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2006). **Dictamen No. C-097-2006** del 7 de marzo de 2006. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2007). **Dictamen No. C-182-2007**. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República (2007). **Dictamen No. C-182-2007** del 11 de junio del 2007. San José, Costa Rica.

### **Ministerio de Trabajo**

Ministerio de Trabajo (2001). Dirección de Asuntos Jurídicos. Departamento de Asesoría Jurídica. **Dictamen No. DAJ-AE-191-2001** de 2001. San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2004). Dirección de Asuntos Jurídicos. Departamento de Asesoría Jurídica. **Oficio número DAJ- AE-002-2004** del 14 de enero de 2004. San José, Costa Rica.

### **Entrevistas**

S. L. Abdallah (En comunicación personal 23 de octubre, 2009).

K. Gutiérrez (En comunicación personal 29 de Octubre 2009).

M. Angulo (En comunicación personal 21 de Agosto 2009).