



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



bbbebkdegjfcibf46

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

Notificando: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las nueve horas con treinta y minutos del dos de Febrero del 2018 del SALA SEGUNDA

Expediente: 09-003023-0166-LA

Forma de Notificación: CORREO ELECTRÓNICO

Dirección: notificaciones.judiciales@cgr.go.cr

Partes:

ADOLFO FRANCISCO RODRÍGUEZ VARGAS, ADRIANA DAMARIS QUIRÓS
ÁLVAREZ, ÁLVARO GERARDO FLORES UNFRIED Y OTROS, ANA PRISCILLA
TREJOS SOTO, ANGELA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, ARNOLDO BUSTOS LÓPEZ,
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, CARLOS ALBERTO CHAVERRI MORALES,



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



CARLOS ALEXA

Se hace saber:

RESOLUCIÓN

Exp: 09-003023-0166-LA

Res: 2018-000215

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del dos de febrero de dos mil dieciocho.

Proceso ordinario establecido ante el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, por ÁLVARO GERARDO FLORES UNFRIED, HUGO ALEJANDRO QUIRÓS ABARCA, DEYMA MARGERI CAMACHO VALERIO, vecina de Heredia, JORGE LUIS ARAYA MARÍN, FABIÁN VEGA PERALTA, vecina de Heredia, MILADY ACUÑA MONTENEGRO, analista financiera, MAINOR ALFARO ARAYA, soltero, supervisor bancario y vecino de Alajuela, JORGE GERARDO ALVARADO ZAMORA, soltero, analista de sistemas y vecino de Heredia, FELIPE ANTONIO ARCE CUBILLO, administrador de negocios y vecino de Alajuela, EDGAR ENRIQUE ARIAS FREER, vecino de Alajuela, FREDDY



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



ARIAS HERRERA , soltero y vecino de Alajuela, NANCY JOHANNA BADILLA MORA, soltera y secretaria, EMILIO BAEZA GÓMEZ, auditor de sistema de información, RUTH BERBESSI PEREA , soltera y asistente administrativa, SERGIO BOLAÑOS RIVERA, vecino de Heredia, MAURICIO BOLAÑOS MOLINA, divorciado, HARLAN BONILLA MORERA, administrador de negocios y vecino de Heredia, MARLON BRENES ROJAS, GIOVANNY BRENES VALVERDE , administrador de empresas y vecino de Alajuela, OMAR EDGARDO BRENES ROLDÁN, STEVE BRENES TORRES, vecino de Cartago, CHARLES CECILIO BRYAN QUIRÓS, vecino de Heredia, ARNOLDO BUSTOS LÓPEZ, contador público, JORGE CERVANTES HIDALGO, soltero, auditor de sistemas informáticos y vecino de Cartago, KATTIA CÉSPEDES SALAS , analista financiera y vecina de Cartago, LUIS FERNANDO CHARPENTIER GONZÁLEZ, soltero, KAREN CRISTINA CHAVARRÍA ROJAS, soltera, supervisora bancaria y vecina de Alajuela, GERARDO LUIS CHAVES MORALES , soltero y vecino de Alajuela, GREDDY CHINCHILLA CASCANTE, asistente de servicios, GERLY CORAZZARI CASCANTE , analista financiera y vecina de Cartago, CARLOS DELGADO CÁRDENAS, soltero y criminólogo, PERLA MARINA DIXON OBREGÓN, supervisor bancario, MANFRED ALONSO ESQUIVEL MONGE, economista y vecino de Heredia, KATTIA LORENA FUENTES



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



CALDERÓN, contadora pública, JUAN RAMÓN FUNÉS CRUZ, administrador, LUIS CARLOS GARCÍA MORA, CARLOS MANUEL GUTIÉRREZ CHAVES, mensajero, MAURICIO GUZMÁN PERÉZ, administrador de empresas y vecino de Cartago, RITA MARLENE HERNÁNDEZ NAVARRO, soltera y trabajadora social, JAIRO LOAIZA UMAÑA, oficial de seguridad y vecino de Cartago, RONALD LOGAN ROMÁN, técnico en servicios institucionales y vecino de Cartago, RONELD MATAMOROS CUBERO, soltero y vecino de Alajuela, JESSICA MÉNDEZ ROJAS, divorciada y supervisora bancaria, MAGDA MIRANDA ALVARADO, de oficio desconocido, ROBERT HERNÁN MORA MENDOZA, supervisor de seguridad y vecino de Heredia, MICHAEL MORA ROJAS, chofer, JOSÉ ANTONIO MORALES CHACÓN, divorciado y técnico medio, MARTHA ISABEL MUÑOZ BARRANTES, economista y vecina de Heredia, HAROLD MURILLO CHAVES, divorciado, VÍCTOR MANUEL NOGUERA NÚÑEZ, vecino de Alajuela, CINTHYA OCONITRILLO MEDRANO, supervisora bancaria, JOSÉ MAURICIO PÉREZ ROSALES, soltero, analista financiero y vecino de Alajuela, HILDA PINEDA RODRÍGUEZ, soltera, MARJORIE VANESSA QUIRÓS SOLANO, oficial de seguridad y vecina de Cartago, ADRIANA DAMARIS QUIRÓS ÁLVAREZ, contadora pública, MARLON FERNANDO RAMOS GAMBOA, CARLOS EDUARDO



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



RIVAS GUILLÉN, de oficio desconocido, ADOLFO FRANCISCO RODRÍGUEZ VARGAS , soltero y economista, ROBERTO RODRÍGUEZ JARA, soltero, economista y vecino de Heredia, EDWARD RODRÍGUEZ MURILLO, criminólogo y vecino de Cartago, DOUGLAS RODRÍGUEZ JARA, contador público y vecino de Cartago, ÁNGELA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, contadora pública, MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ ESQUIVEL, vecino de Heredia, MARTA RODRÍGUEZ CHINCHILLA, informática y vecina de Heredia, LIGIA ROJAS CALDERÓN, bibliotecaria, ÓSCAR ENRIQUE SÁENZ IGLESIAS, administrador de empresas y vecino de Heredia, MARCO VINICIO SALAS QUESADA, vecino de Heredia, LONGINO SÁNCHEZ BARRANTES , administrador de empresas, KATTIA SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, divorciado, supervisora y vecina de Heredia, CARLOS ALEXANDER SÁNCHEZ FONSECA, soltero e informático, JAVIER SOLÍS AGÜERO, soltero, JUAN CARLOS SOTO MONGE , vecino de Alajuela, YÁYNER SRUH RODRÍGUEZ, soltero, archivista y vecino de Alajuela, ANA PRISCILLA TREJOS SOTO, soltera, economista y vecina de Heredia, ZAHYRA UGALDE DÍAZ, divorciada y administradora de negocios, WALTER UMAÑA SOLANO , supervisor bancario y vecino de Heredia, MILADY VARGAS OLIVARES, divorciada y supervisora, MARLENE VILLALOBOS ARROYO, soltera, administradora de negocios y



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



vecina de Heredia, MARVIN VILLALOBOS ARGUEDAS , informático y vecino de Heredia, JORGE VILLANUEVA VEGA (indicado en el escrito de demanda como Patrocinio Villanueva Vega), viudo y conductor, FERNANDO ZAMORA VARGAS, informático y vecino de Heredia, JACQUELINE ZAMORA BOLAÑOS, soltera, economista y vecina de Alajuela, MARÍA VERA ZÚÑIGA VARGAS, soltera y supervisora, CARLOS ALBERTO CHAVERRI MORALES , economista y vecino de Heredia, MÓNICA CASTRO CASTRO, analista financiera, GRETTEL DESIRÉE CASTRILLO ROJAS, soltera y economista, JOSÉ VÍCTOR VILLEGAS BONILLA, soltero, oficial de seguridad y vecino de Heredia, JOSÉ FRANCISCO SOLÍS CAMACHO, administrador de negocios, LUIS ALONSO NAVARRO BOLAÑOS, de domicilio desconocido, LUIS ALBERTO CARBALLO VARGAS , de domicilio desconocido, EDUARDO FERNÁNDEZ ALPÍZAR, oficial de seguridad y de domicilio desconocido, CRISTIAN FERNANDO CARBALLO SÁNCHEZ, soltero, criminólogo y de domicilio desconocido, JOSÉ ROBERTO CHACÓN CHAVERRI, de domicilio desconocido y LEONARDO MURILLO RIVERA , soltero y de domicilio desconocido, contra el BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, representado por su apoderado generalísimo Eduardo Prado Zúñiga, de calidades desconocidas. Actúa como apoderado especial judicial de la parte actora el



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



licenciado Óscar Humberto López Jiménez. Todos mayores, casados, ingenieros y vecinos de San José, con las excepciones indicadas. Interviene en este proceso la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

RESULTANDO:

1.- La parte accionante, en escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil nueve, promovió la presente acción para que en sentencia se ordene a la parte demandada el reintegro del salario escolar a cada uno de los y las promoventes y que se les calcule a partir del monto que les corresponde y hasta su efectivo pago. Además el pago de intereses y ambas costas del proceso.

2.- La representación del demandado contestó en los términos indicados en el memorial presentado el cuatro de abril de dos mil once y opuso las excepciones de falta de derecho y falta de legitimación activa y pasiva.

3.- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, por sentencia de las ocho horas del siete de octubre de dos mil trece, dispuso: "SOBRE EL PROCEDIMIENTO VER CONSIDERANDO NUMERO UNO: Con fundamento en lo expuesto, norma citada jurisprudencia se declara SIN LUGAR en su totalidad la presente demanda de Álvaro Gerardo Flores Unfried y OTROS, contra BANCO



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



CENTRAL DE COSTA RICA, representado por RODRIGO ALBERTO BOLAÑOS ZAMORA. EXCEPCIONES. El ente demandado opone las excepciones de falta de derecho y falta de legitimación activa y pasiva, se acoge la de falta de derecho, pero se rechaza la falta de legitimación activa y pasiva, por cuanto entre las partes existe una relación laboral que los une. COSTAS: Sin especial condenatoria en ambas costas, por considerar la suscrita que en el caso que nos ocupa, las partes actoras actuaron de buena fe, creyendo que se podría en vía judicial conceder su pretensión, esto del total de la absolutoria. Se rechaza la petitoria que formula la parte demandada en cuanto otorgar intereses sobre las costas...". (Sic).

4.- El apoderado especial judicial de la parte actora apeló y el Tribunal de Trabajo, Sección Segunda, del Segundo Circuito Judicial de San José, por sentencia de las once horas y cinco minutos del veintisiete de febrero del año dos mil diecisiete, resolvió: "Se declara, que en la tramitación de este asunto, no se advierte omisión alguna, que haya podido causar nulidad o indefensión y se revoca la sentencia venida en apelación. Se declara CON LUGAR la demanda. Se condena al Banco Central de Costa Rica a pagar en favor de los actores de este proceso, el salario escolar que les ha retenido, y hacia el futuro, mientras sean



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



servidores activos, así como al pago de los intereses legales correspondientes desde que cada salario escolar se haga exigible y hasta que se normalice su pago. Su cuantificación se deja para la etapa de ejecución de sentencia, la cual se hará con base en los salarios devengados en cada año laborado. Las excepciones de Falta de Derecho y Falta de Legitimación Activa y Pasiva se rechazan. Son las costas a cargo del demandado, fijándose los honorarios de abogado en el 15% de la condenatoria. La jueza Baltodano Aguilar salvó el voto. (Sic).

5.- La Contraloría General de la República y el apoderado generalísimo del Banco demandado formularon recurso para ante esta Sala en escritos presentados el cuatro y cinco de julio respectivamente ambos de dos mil diecisiete, los cuales se fundamentan en las razones que se dirán en la parte considerativa.

6.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Aguirre Gómez; y,

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES: El apoderado especial judicial de los actores y actoras se presentó a estrados judiciales para que en sentencia se les reconocieran las sumas que por concepto de salario escolar les han



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



retenido indebidamente desde que ingresaron a laborar en la entidad demandada, así como los intereses y ambas costas del proceso (folios 1-25). Según expuso, a partir del 27 de diciembre de 1994, el salario escolar ha sido considerado un componente adicional del salario nominal de los empleados del sector público. Sin embargo, en el Banco Central no se les reconoce ese extremo a aquellos trabajadores que, como los y las demandantes, ingresaron a laborar en la institución después del 1° de enero de 1999, fecha a partir de la cual entró a regir una escala salarial especial denominada “global” que no incluye dicho rubro (folios 8-25). El representante legal del accionado contestó negativamente la demanda y opuso las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva (folios 85-126). El A quo declaró sin lugar la demanda, acogió la excepción de falta de derecho, desestimó la falta de legitimación activa y pasiva y resolvió sin especial condena en costas (folios 229-234). El apoderado especial judicial de los y las accionantes, apeló lo resuelto (folios 235-236). El Tribunal revocó la sentencia venida en apelación y en su lugar, declaró con lugar la demanda, desestimó las defensas de falta de derecho y falta de legitimación activa y pasiva. Asimismo, condenó al Banco Central de Costa Rica al pago de los salarios escolares retenidos respecto de cada uno de ellos y hacia el futuro, cuya cuantificación se hará



con base en los salarios devengados en cada año laborado. Por último, ordenó el pago de intereses e impuso ambas costas del proceso a cargo del demandado, fijando las personales en el 15% de la condenatoria (folios 255-264).

II.- AGRAVIOS DE LOS RECURRENTES

A) AGRAVIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Ante la Sala, los representantes de la Contraloría General de la República (CGR) muestran disconformidad con lo resuelto en segunda instancia. Alegan la nulidad del proceso desde su etapa inicial, incluyendo las resoluciones N.º 863-2013 de las 8:00 horas del 7 de octubre de 2013 y la N.º 56, de las 11:05 horas del 27 de febrero de 2016, emitidas por el Juzgado de Trabajo y por el Tribunal de Trabajo, respectivamente. Sostienen que si bien, según el artículo 559 del Código de Trabajo, el recurso de casación no procede por razones de carácter procesal, sí se admite dicho motivo cuando la omisión procesal implica un vicio grosero que vulnera los principios del debido proceso y el derecho de defensa, principios fundamentales contemplados en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política. Indican que en la tramitación del presente proceso laboral, desde el inicio de la interposición de la demanda se omitió la notificación a la Contraloría General de la República. Manifiestan que si



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



bien la participación de la CGR como coadyuvante en procesos cuyas pretensiones estén relacionadas con el derecho laboral, es facultativa (de conformidad con el artículo 35 de su Ley Orgánica, Ley N° 7428 del 7 de setiembre de 1994); en los casos en los que la pretensión se encuentre regulada por la normativa jurídica relativa a la Hacienda Pública, dicho numeral, establece la obligación de las autoridades judiciales que conozcan de estos procesos de dar traslado a la CGR, para que, si lo estima procedente, pueda apersonarse como coadyuvante a fin de ejercer la legitimación procesal activa para la tutela objetiva de la Hacienda Pública o de los fondos públicos sujetos a su fiscalización. Sin embargo, dicha obligación fue omitida por el Juzgado de Trabajo desde el inicio del presente proceso. Consideran que la omisión del Juzgado y del Tribunal de no notificarle, generó un vicio grosero que violentó el debido proceso y el derecho de defensa objetiva de la Hacienda Pública. En cuanto al fondo del asunto, alegan que el salario escolar tiene su origen en un acuerdo de política salarial mediante el Decreto Ejecutivo N.º 23907-H y en una ley formal que deba necesariamente respetar el Banco Central de Costa Rica. Consideran que tal decreto no aplica para todas las instituciones que integran el Sector Público, ya que existen algunas instituciones que gozan de autonomía para fijar su política salarial, como es el caso de la



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



accionada. Indican que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, menciona que dicha institución es autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Afirman que el accionado no está sujeto a las directrices que emita la Autoridad Presupuestaria, órgano encargado de fijar las políticas salariales para el sector descentralizado. Aducen que el Banco Central de Costa Rica, como ente autónomo, según el artículo 188 de la Constitución Política, está sometido a políticas salariales únicamente a través de una Ley emitida por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, no existe norma de rango legal que regule lo relativo al salario escolar, sino que es mediante decreto ejecutivo que se establece. Manifiesta que la escala gerencial de salarios globales y la escala regular de salarios globales, adoptadas por el Banco Central a partir de 1999, fueron cuestionados vía constitucional y al respecto la Sala Constitucional en las resoluciones n.º 2927-2000 y n.º 5925-2000 confirmó la constitucionalidad de las mismas, toda vez que no son discriminatorias ni lesionan el principio de igualdad. Sostienen que la Sala Segunda mediante la sentencia n.º 2003-496 se pronunció sobre la autonomía del Banco Central y reconoció su capacidad para elaborar su propio régimen salarial. Alegan que el cambio de régimen salarial efectuado por el Banco Central no vulneró derechos fundamentales en



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



tanto el régimen de salario global fue implementado y aplicado a los funcionarios nuevos, de allí que estos no tenían ningún derecho adquirido ni situación jurídica consolidada. Concluyen que, acceder a lo pretendido por la parte actora implicaría un reconocimiento de dicho componente de salario escolar, a todos los funcionarios públicos, incluidos aquellos funcionarios de instituciones descentralizadas territorialmente como las municipalidades, aún y cuando pudieron no verse afectadas por la política salarial decretada, situación que genera, a su criterio, una afectación directa a las finanzas públicas. Solicitan anular el proceso a fin de que el órgano contralor sea notificado y con ello se integre al asunto que nos ocupa hasta la etapa inicial para que ejerza, desde el inicio de éste y de manera efectiva, la tutela objetiva en defensa de la Hacienda Pública, intereses y ambas costas del proceso.

B) AGRAVIOS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. Ante la Sala, el representante legal del accionado muestra disconformidad con lo resuelto en sentencia de segunda instancia. Sostiene que en materia salarial, el Banco Central de Costa Rica tiene plena autonomía en la administración, valoración y clasificación de los puestos que conforman su estructura orgánica, conforme a normas de rango legal que lo habilitan para ello, lo que le permite la fijación directa de los salarios de sus



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



servidores y colaboradores, motivo por el cual, en ejercicio de estas potestades y no por los mencionados decretos ejecutivos, creó el instituto del salario escolar dentro de esta entidad, para todo el personal que labora en ella, al menos hasta 1998, pese a que no estaba obligado. Refiere que después de ese año fue cuando se decidió no continuar con ese pago, con fundamento en esas mismas potestades que le da la normativa mencionada y respecto a las nuevas relaciones de trabajo que se iniciaron el 1° de enero de 1999 con la entrada en vigencia de la actual escala de salarios globales. Plantea que si el Banco Central reconoció el salario escolar a sus colaboradores en 1994, no fue por aplicación del Decreto Ejecutivo número 23907-H, sino en virtud de una decisión propia al amparo de la autonomía que el constituyente le dio en materia de administración, por las disposiciones legales que permiten la fijación salarial interna, ya que los decretos y acuerdos del Poder Ejecutivo en ningún momento lo vincularon. Niega que, tal y como se afirma en la resolución recurrida, en 1998 el Banco Central se apartara de los lineamientos del Poder Ejecutivo en materia salarial, específicamente respecto al salario escolar, ello por cuanto dichos lineamientos no eran de aplicación en esta institución y más bien, como se explicó, en 1998 su representado aprobó una nueva política salarial a futuro (que inició su



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



aplicación el 1° de enero de 1999), según la cual se le pagaría un salario único y global (sin pluses ni otros extremos salariales) a sus nuevos colaboradores regulares. Afirma que la resolución recurrida desconoce la autonomía que en materia de administración y política salarial ostenta el Banco Central de Costa Rica, lo cual infringe el principio constitucional de autonomía administrativa y aplica de manera errónea, al caso concreto, el principio constitucional de igualdad de trato en materia salarial, el principio de legalidad presupuestaria y demás postulados del derecho de la función pública. Señala que el salario escolar nació con la intención de mejorar la situación de los asalariados en un momento difícil como es la entrada a clases de sus hijos o la educación del propio trabajador, periodo durante el cual se debe realizar un mayor desembolso de dinero. Alega que mediante el Decreto 23907-H de 21 de diciembre de 1994, en el que se establecen las resoluciones números DG-062-94 de la Dirección General de Servicio Civil y AP 34-94 de la Autoridad Presupuestaria, el componente salarial denominado “salario escolar” se hizo extensivo a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo el ámbito de dichas Autoridades, situación que excluye al Banco Central de Costa Rica de su aplicación obligatoria. Menciona que el Banco Central de Costa Rica tiene potestad en materia salarial y en su relación con las disposiciones del Poder Ejecutivo.



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Indica que el Tribunal realizó una limitada e incorrecta interpretación de la relación jurídica existente y posible entre el Banco Central de Costa Rica y el Poder Ejecutivo, específicamente en relación con la imposibilidad del demandado de fijar la política salarial de la institución vía directriz. Aduce que el Tribunal sustentó el fallo impugnado bajo el argumento de que el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Ejecutivo 23495-MTSS del 19 de julio de 1994 puso en marcha una política salarial dirigida a los entes autónomos, misma que debe prevalecer a lo interno y de la cual no deben separarse. Invoca que de manera contraria a la resolución recurrida, el accionado no se encuentra bajo la tutela del Estado, referida ésta a la relación de subordinación en la que se encuentran estos entes menores con respecto de aquel, por lo que no se encuentra bajo el ámbito de cobertura de la Autoridad Presupuestaria. Señala que la potestad de dirección o tutela no es de subordinación sino de dirección y que la primera opera únicamente entre órganos administrativos y el Banco Central de Costa Rica no lo es. Estima que, aceptar esta tesis sería desconocer que el accionado no es un órgano de la administración, sino un ente autónomo. Sostiene que, siendo la política salarial materia de gobierno, debe realizarse un análisis de la ley, para lo cual procede a referirse al régimen legal de la potestad salarial del Banco Central de Costa



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Rica. Alega que no resulta posible alterar ni modificar estas potestades y competencias de origen y jerarquía legal, que forman parte de la materia de Gobierno, y que han sido reservadas por el legislador conforme al artículo 188 Constitucional al órgano superior del Banco Central de Costa Rica. Invoca que la resolución impugnada violenta el principio de legalidad así como el de exclusividad, indelegabilidad e irrenunciabilidad de las competencias en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo para dictar políticas salariales en el Banco Central de Costa Rica, esto sin competencia alguna y en contraposición a las leyes específicas que regulan el punto en cuestión. Manifiesta que la interpretación que hace el Tribunal del decreto ejecutivo y demás actos a los que se atribuye la creación del salario escolar, infringen el postulado de la competencia subjetiva y objetiva, el cual es un requisito de validez y elemento esencial de todo acto administrativo. Apunta además, que bajo el principio de legalidad contemplado en el artículo 11.1 de la LGAP y el 11 constitucional, la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y únicamente puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento. Señala que la sentencia del Ad quem desaplica el principio de legalidad y legalidad presupuestaria, toda vez que no existe norma autorizante para que el Poder Ejecutivo pueda



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



dictar actos que impacten la política salarial del demandado, ya que las existentes se refieren únicamente a una relación de coordinación y no de dirección, así como tampoco hacen referencia a la materia salarial. Considera que la sentencia recurrida, viola el artículo 155 del Código Procesal Civil por una indebida valoración de la prueba documental, ya que sin hacer ningún tipo de análisis y con la simple mención de que para una correcta resolución, suprime o elimina el hecho probado segundo de la sentencia de primera instancia que literalmente indicaba *“4-Que según votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, No. 2927-00,5925-00 y 6174-00, se indica que en forma clara que esta modalidad de pago no resulta discriminatorio o desigual entre grupos de trabajadores del Banco Central, que el cambio de las condiciones salariales que se acordó a partir del 01 de enero de 1999, no lesiona los derechos constitucionales, y ratifica la correcta actuación del Banco Central, haciendo indicación que debe de tomarse en cuenta los derechos adquiridos de los funcionarios que ingresaron antes del 01 de enero de 1999. (Ver contestación de la demanda hecho dos así como los votos en mención)”*. De conformidad con lo anterior, el recurrente solicita se rectifique ese punto y se tenga por acreditado el mismo en los términos adoptados por el Juez de primera instancia, puesto que se encuentra acreditado en autos que la política



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



salarial de salario único adoptada para el personal constituido por los actores, obedece a criterios técnicos y metas productivas, por lo que la misma no significa ningún tipo de discriminación o situación de desigualdad al interno de la institución. Agrega que el Tribunal pretende, mediante su sentencia, reconocer un pago que desnaturaliza la esencia misma del esquema o régimen de salario nominal vigente en el Banco Central de Costa Rica. Concluye que la decisión de no reconocer el rubro de salario escolar dentro del actual salario global que reciben los actores y el resto de funcionarios que ingresaron al Banco Central a partir de 1999, estuvo siempre amparada en nuestra Constitución Política y en nuestras leyes, de ahí que, nunca se ha actuado arbitrariamente o en desobediencia del ordenamiento jurídico en general. Solicita que se revoque en su totalidad la resolución impugnada, se declare sin lugar la demanda y se condene a la parte actora al pago de ambas costas del proceso (folio 339-340).

III. SOBRE LA NULIDAD ALEGADA. Respecto a la nulidad de todo lo actuado, solicitada por los representantes de la Contraloría General de la República, con base en la existencia de un vicio grosero en razón de la omisión de notificación a dicha institución por parte del Juzgado y del Tribunal de Trabajo, si bien el artículo 35 de la Ley N.º 7428 “Ley Orgánica



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



de la Contraloría General de la República”, regula la legitimación procesal de la CGR e indica que “La Contraloría General de la República podrá apersonarse como coadyuvante de la Administración Pública demandada, actora, o como “amicus curiae” en auxilio de la función jurisdiccional, según lo estime procedente, de acuerdo con el interés objetivo que hace valer, en aquellos casos en que la pretensión objeto del proceso se encuentre regulada por la normativa jurídica relativa a la Hacienda Pública”, también establece de manera clara y expresa que “las autoridades judiciales que conozcan de estos procesos darán traslado a la Contraloría General de la República, para que pueda apersonarse, dentro del plazo de tres días hábiles, salvo en lo relativo a las pretensiones relacionadas con el Derecho laboral” (énfasis incorporado por el redactor). Revisadas las pretensiones del escrito inicial de la demanda (folios 1-25) se desprende que éstas son propias del derecho laboral, y por eso estamos ante la salvedad dispuesta por el legislador en la norma supra. Por ende, si bien la Contraloría General de la República podrá apersonarse, si así lo estima conveniente, la omisión de la notificación no constituye un vicio grosero que implique nulidad de todo lo actuado. Por consiguiente, procede rechazar el recurso interpuesto por la forma y conocerlo por el fondo.



IV.- ANÁLISIS DEL CASO: Antes de entrar a valorar los reproches realizados por el representante del banco accionado y por los apoderados especiales judiciales de la Contraloría General de la República contra la sentencia del Tribunal, es importante aclarar que en este asunto no está en discusión la facultad que tiene el Banco Central de Costa Rica de establecer, por sí mismo, su propio régimen salarial, sino que, de acuerdo con las pretensiones esbozadas en la demanda, lo verdaderamente trascendente de dilucidar es si a los actores y actoras se les debe reconocer el pago de salario escolar, aún y cuando estos iniciaron sus labores después de la adopción de la nueva política salarial por parte de la entidad, en el año 1999. Lo anterior es así porque no existe duda de que, por la naturaleza del banco demandado, su junta directiva tiene la atribución de acordar su propio presupuesto, así como de dictar las políticas referentes a clasificación y valoración de puestos (artículo 28 inciso m de la Ley Orgánica del Banco Central), pero también debe tomarse en consideración la naturaleza y origen del salario escolar a nivel general. Así, en primer término, esta Sala ha dejado claro el criterio de que el salario escolar no constituye una retención salarial que se paga en forma diferida en cada mes de enero, sino que es un componente salarial más calculado sobre el salario total que perciben las personas



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



trabajadoras y cuyo pago se realiza en forma acumulada en el mes de enero del año siguiente con base en los mismos componentes salariales que se toman en cuenta para computar el décimo tercer mes (en ese sentido, consúltense –entre otras- las sentencias números 833 de las 9:40 horas del 12 de octubre, 1055 de las 9:35 horas del 21 de diciembre; ambas de 2011, y la número 667 de las 10:00 horas del 10 de agosto de 2012). Asimismo, en una sentencia más reciente como es la número 1232, de las 10:00 horas del 4 de noviembre de 2015, esta Sala hizo un recuento histórico del salario escolar, para lo cual indicó: *“El antecedente normativo de este componente salarial en el sector público es el Acuerdo de Política Salarial para el Sector Público, suscrito por los representantes de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público el 23 de julio de 1994, en donde se establece como uno de los principales componentes de la política de salarios crecientes, el salario escolar. A partir de ese Acuerdo, la Dirección General de Servicio Civil dictó la resolución DG-062-94 de 5 de agosto de 1994, en la que se conceptuó al salario escolar como un ajuste adicional al aumento de salarios otorgado a partir del 1° de julio de 1994, consistente en un porcentaje del salario nominal que sería pagado en forma acumulativa, en el mes de enero de cada año. En esa resolución se dispuso: ‘Artículo 1°- Crear un componente salarial denominado ‘Salario Escolar’ el cual consistirá*



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



en un porcentaje calculado sobre el salario nominal de cada trabajador. El mismo será acumulativo y se regirá de conformidad con lo siguiente: a. A partir del 1° de julio de 1994 y hasta el 31 de diciembre de 1994, se calculará como un sobresueldo equivalente a un uno veinticinco por ciento (1.25%) del salario nominal mensual y el pago del mismo corresponderá al acumulado de dicho período. b. Para efectos del cálculo del sobresueldo que aquí se crea, se tomarán en cuenta los salarios devengados por el trabajador en el período correspondiente, exceptuando en dicho salario nominal, otros componentes salariales que también dependan y/o se calculen en función del monto del salario total del servidor. Artículo 2°. Este componente salarial está sujeto a las cargas sociales de ley'. Por su parte, mediante resolución AP-34-94, de 26 de agosto de 1994, la Autoridad Presupuestaria hizo extensiva esa resolución a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito. Ese acuerdo dice expresamente: 'CONSIDERANDO: .../... Que la Autoridad Presupuestaria facultada por su Ley de Creación y los Lineamientos Generales de Política Salarial y Empleo para 1994, considera conveniente hacer extensiva la Resolución DG-062-94, a las Instituciones y Empresas Públicas cubiertas bajo su ámbito... DISPONE: 'Crear un componente salarial denominado Salario Escolar, que consiste en un porcentaje calculado sobre el salario nominal de cada trabajador. 2.- El



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



porcentaje será acumulativo y se regirá de conformidad con lo siguiente: a- A partir del 1° de julio de 1994 y hasta el 31 de diciembre de 1994, se calculará como un sobresueldo equivalente al 1.25% (uno veinticinco por ciento) del salario nominal mensual y se hará un solo pago en el mes de enero de 1995, correspondiente a dicho período. b.- Salario nominal es la suma del salario base, aumentos anuales, dedicación exclusiva o prohibición y carrera profesional. 3.- Este componente salarial será presupuestado en una subpartida denominada 'Salario Escolar' en la partida Servicios Personales y está sujeto a las cargas sociales de ley...'. Con ocasión de la resolución DG-062-94, en fecha 9 de setiembre de 1994, el Departamento de Salarios e Incentivos de la mencionada Dirección General de Servicio Civil, emitió la circular SI-04-94-0, en la cual se definió: 'Salario Escolar: plus salarial que se acumula en forma anual, consiste en un porcentaje calculado sobre el salario nominal de cada trabajador. Salario Nominal: todos los componentes del salario que le corresponden al servidor por el desempeño de un puesto, excepto las sumas adicionales que se reconozcan en función misma del salario nominal, excluye el salario en especie'. En virtud de una serie de dudas planteadas, la Dirección General de Servicio Civil dictó la resolución DG-005-95 de 9:00 horas de 12 de enero de 1995, mediante la cual modificó los artículos 1° y 2° citados, en el



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



siguiente sentido: ‘Artículo 1°. Crear el ‘Salario Escolar’, el cual consistirá en un porcentaje calculado sobre el salario de cada servidor, el mismo será acumulativo y se regirá de conformidad con lo siguiente: a. A partir del 1° de julio de 1994 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, éste corresponde a un porcentaje de uno veinticinco (1.25%) adicional al aumento general otorgado a partir del 1° de julio de 1994, con lo cual se completa el 8% de aumento acordado, en la negociación salarial del Sector Público para el segundo semestre de 1994. B. Para efectos de cálculo se tomarán en consideración los mismos componentes salariales que se utilizan para determinar el aguinaldo. Artículo 2°. El ‘Salario Escolar’ está sujeto a las cargas sociales de ley’. A partir de esa resolución DG-005-95 el cálculo del salario escolar se realiza tomando en consideración los mismos componentes salariales que se utilizan para calcular el aguinaldo, y sobre la base de estos se fija un porcentaje que se paga en el mes de enero del año siguiente, y que para esa época se fijó en un 1.171%. Posteriormente, la misma Dirección emitió otras resoluciones a través de las cuales se fue aumentando gradualmente el porcentaje de cálculo del beneficio hasta un 3.58% del salario total (mediante resolución de la Dirección General de Servicio Civil DG-054-96 de las 16:00 horas del 3 de julio de 1996); y finalmente se incrementó una vez más, fijándolo en un 8.19% del salario total; porcentaje



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



con el que se calcula este extremo en las relaciones de empleo público hasta el día de hoy (esto a partir de 1998, en virtud de lo dispuesto por la resolución de la Dirección General de Servicio Civil DG-136-97 de las 14:30 horas del 5 de diciembre de 1997), prescrita en estos términos: ‘Artículo 1.- Modifíquese la Resolución DG-041-97 del 01-07-97, de forma que se incremente el porcentaje de salario escolar en un uno cincuenta y ocho por ciento (1,58%), adicional al seis setenta y cinco por ciento (6,75%) existente, con lo cual se completa un ocho punto treinta y tres por ciento (8,33%) mensual que corresponde a un salario anual de manera que este beneficio ajustado de acuerdo con la metodología definida al efecto, queda fijado en un ocho diecinueve por ciento (8,19%) del salario total de los servidores públicos. Artículo 2. La aplicación de este porcentaje de acuerdo con la metodología establecida en el Oficio SI-002-95 es sobre todas las sumas que legalmente se tengan como salario. Artículo 3. Para efectos de pago este beneficio se establece como un acumulado mensual (de enero a diciembre) sobre el salario total, pagadero en el mes de enero de cada año’. De especial importancia resulta mencionar que esas resoluciones se vieron plasmadas en el decreto ejecutivo número 23907-H, el cual dispuso: “Se adiciona a la Partida de Servicios Personales el rubro Salario Escolar, para identificar el gasto por ajuste adicional, para los servidores activos, el aumento de salario



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



otorgado a partir del 1° de julio de 1994, que consiste en un porcentaje del salario nominal de dichos servidores, para que sea pagado en forma acumulativa en el mes de enero de cada año”. Como se desprende de lo anterior, el verdadero origen del salario escolar no fue propiamente la referida resolución DG-062-94 de 5 de agosto de 1994 de la Dirección General de Servicio Civil, sino que esta se dictó con fundamento en un “Acuerdo de Política Salarial para el Sector Público” suscrito el 23 de julio de 1994 por los representantes de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, en virtud de la cual, esta figura se estableció como uno de los principales componentes de la política de salarios crecientes del gobierno de turno, tal como se infiere de los considerandos de la mencionada resolución, y cuyo fin era incrementar el poder de compra de los salarios y adecuarlos a la realidad económica frente a la inflación, como un apoyo económico a las familias para afrontar los gastos del proceso educativo de sus integrantes. Ese acuerdo de política salarial se fue adaptando a las distintas normativas internas de las instituciones públicas, tan es así que el banco accionado lo reconoció desde su génesis hasta el año 1998, cuando justificó su supresión a las nuevas relaciones que iniciaron a partir de enero de 1999 con base en una nueva escala salarial global que respetaba los mínimos legales. Asimismo, esa política



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



finalmente se incluyó en un decreto ejecutivo general, como se explicó anteriormente. Lo anterior es razonable si se estima que el Estado debe actuar de conformidad con el principio de legalidad que comprende, en uno de sus mayores niveles jerárquicos, a las normas constitucionales, entre ellas, el artículo 50 de la Constitución Política que establece el deber del Estado de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, mediante la organización y estímulo de la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. En ese sentido, se estatuye al Estado como garante y defensor de ese derecho. Además, el numeral 56 ídem proclama el acceso al trabajo como un derecho del individuo y garantiza el derecho de libre elección de las fuentes remunerativas. Por su parte, el artículo 57 siguiente regula lo referente al salario mínimo y al principio de igualdad salarial, para lo cual declara la irrenunciabilidad de los indicados derechos y beneficios acorde con una política permanente de solidaridad nacional (artículo 74). Dicha competencia de fijación de los salarios mínimos se le ha encomendado al Consejo Nacional de Salarios como organismo técnico creado por ley n. ° 832, del 4 de noviembre de 1949. Por último, el inciso 20 del artículo 140 constitucional deja abierta la obligación del gobierno de cumplir con los demás deberes encomendados y dispone el ejercicio de las otras atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes. Luego, el



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Banco Central de Costa Rica, según el artículo 1° de su ley orgánica, es una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio que forma parte del Sistema Bancario Nacional. Aunado a ello su Junta Directiva tiene la atribución de acordar su propio presupuesto, así como dictar las políticas referentes a clasificación y valoración de puestos (artículo 28 inciso m). Además, el inciso 4) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, le otorga competencia a su Junta Directiva para crear las plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento de la institución y fijar las respectivas remuneraciones. El numeral segundo de la citada Ley acota: *“Los bancos del Estado enumerados en el artículo anterior son instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Están sujetos a la ley en materia de gobierno y deben actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades”*. Una vez clara la naturaleza del Banco Central como institución autónoma, y las competencias que como tal tiene, procede hacer un análisis de este tipo de instituciones y hasta donde llega la autonomía conferida. Según Ernesto Jinesta Lobo, la descentralización puede entenderse como: *“...la descentralización consiste en la existencia, en el ámbito de la organización*



administrativa, de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos” 1. La Constitución Política de Costa Rica regula el tema de las instituciones autónomas en su título XIV, el artículo 188 establece: “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”. En cuanto los alcances de este numeral la Sala Constitucional expuso en la sentencia 3309-94 de las 15:00 horas del 5 de julio de 1994:

“La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno... Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central. Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo). Si, como se dijo este tipo de entidades operan



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, no pueden resistir el mandato del legislador. La Asamblea Legislativa si tiene competencia para imponer por ley limitaciones a estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional "...y están sujetas a la ley en materia de Gobierno..." (art. 188). Si la autonomía opera frente a la administración pública, ¿qué es lo que puede oponerse al ejecutivo? Dicho de otra manera, ¿que competencias no se pueden delegar en la Administración? El tema está claramente desarrollado en los artículos 26, 99, y 100 de la Ley General de Administración Pública que señalan la posibilidad de dictar directrices a ente autárquico, más no de crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori, y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia. Debe considerarse también que el régimen de autonomía



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. Al respecto la Corte Plena actuando como Tribunal Constitucional había resuelto el punto con diáfana claridad en los siguientes términos:

"Las metas (típica "materia de gobierno") que se fije el Estado en la remuneración de sus servidores constituyen toda una política salarial que tiene que ver no sólo con la retribución del esfuerzo de la persona individualmente considerada, sino también con sus consecuencias sobre los demás aspectos de la economía, ya que puede introducir factores de distorsión en lo económico debido a la intranquilidad social. Por "directriz" debe entenderse el "conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa", o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones. De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el Sector Público no puede decirse que es materia principal, exclusiva o



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



predominantemente "administrativa", sino más bien de "gobierno", y en que la sujeción de un ente descentralizado a la ley no sólo es posible sino también necesaria y conveniente. " Corte Plena, sentencia del 16-6-84. La razón por la que las instituciones descentralizadas no formaron parte de un régimen o "estatuto" del servicio civil se debe aparte de las razones de índole política. El artículo transitorio del artículo 140 de la Constitución Política, refiriéndose al Estatuto, establecía que:

"...podrá disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso segundo del artículo 140, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve..."Con lo que se definió una primera etapa en la que la totalidad del Poder Ejecutivo Central formaría parte del régimen del Servicio Civil y paulatinamente serían incorporadas las demás dependencias, lo que no ocurrió. Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV,



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Capítulo Unico de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica, entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial. Por ello, ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo Central, ni las de administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de éstas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central” (el subrayado y la negrita no forman parte del original).

Tampoco puede perderse de vista que la descentralización pretende ser una garantía de la división de funciones, evitando su concentración en el Poder Ejecutivo, razón por la cual el artículo 190 de la Constitución Política exige a la Asamblea Legislativa consultar a las instituciones autónomas sobre los proyectos de ley relacionados con ellas. Concretamente en materia salarial, de lo indicado en la sentencia



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



parcialmente trascrita se desprende con claridad que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que se encuentran sometidas a la ley. Cabe resaltar que por decisión del legislador - Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos-, el Banco Central no está sujeto a las directrices que emita la Autoridad Presupuestaria, que es el órgano encargado de fijar las políticas salariales para el sector descentralizado. Si bien es cierto, el Poder Ejecutivo ejerce la dirección política del Estado y de los demás entes públicos y le corresponde fijar la política salarial aplicable a los bancos estatales, lo cierto es que como tales estas políticas no le son aplicables al Banco Central, en razón que, tal y como se indicó anteriormente, esta facultad por ley le fue otorgada a su Junta Directiva. Ahora bien, con ello no se quiere decir que el Banco Central no esté sometido a la Ley, ya que por el contrario, es únicamente a través de una Ley emitida por la Asamblea Legislativa que al Banco accionado se le puede imponer las políticas salariales nacionales, no a través de una directriz de la Autoridad Presupuestaria, o incluso de un Decreto Ejecutivo. En ese sentido, el numeral 188 de la Constitución Política es claro al indicar que las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno. Los demandantes solicitan que el Banco Central, como su patrono, les



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



reconozca el pago del salario escolar, pretensión que no es procedente porque el salario escolar no está regulado por una ley nacional que vincule a la entidad bancaria recurrida. Tal y como lo analizó esta Sala en la sentencia número 1232 de las 10:00 horas del 4 de noviembre de 2015, el antecedente normativo del salario escolar en el sector público es el Acuerdo de Política Salarial para este sector, suscrito por los representantes de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público el 23 de julio de 1994, en donde se establece como uno de los principales componentes de la política de salarios crecientes, el salario escolar. Fue a partir de ese acuerdo, que la Dirección General de Servicio Civil dictó la resolución DG-062-94 del 5 de agosto de 1994, en la que creó el salario escolar como un porcentaje calculado sobre el salario nominal de cada trabajador. Aunado a ello, mediante resolución AP-34-94 del 26 de agosto de 1994, la Autoridad Presupuestaria hizo extensiva esa resolución a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito. Tal y como se analizó líneas atrás, las resoluciones emanadas de la Autoridad Presupuestaria no son oponibles al Banco Central, según lo establecido en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, así como tampoco lo son los decretos ejecutivos y mucho menos lo dispuesto por la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público. Si bien es cierto, el



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



verdadero origen del salario escolar no fue propiamente la referida resolución DG-062-94 de 5 de agosto de 1994 de la Dirección General de Servicio Civil, pues esta se dictó con fundamento en un “Acuerdo de Política Salarial para el Sector Público” suscrito el 23 de julio de 1994 por los representantes de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, esta figura se estableció como uno de los principales componentes de la política de salarios crecientes, con independencia de cual fue su antecedente, lo cierto del caso es que no está normado en una ley, por ende, no puede el Banco Central, como institución autónoma, verse obligado a aplicarlo a sus trabajadores. Ahora bien, por las mismas razones es que tampoco lesionó los derechos de los demandantes al reconocer el pago del salario escolar en el año de 1994 para sus funcionarios, pues lo hizo en el ejercicio de su potestad para dictar sus propias políticas en materia salarial, según lo establece la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Haciendo uso de esa misma facultad es que la Junta Directiva en Sesión 4981-98 del 16 de diciembre de 1998, artículo 7, dispuso aprobar una nueva Escala Salarial, que toma como referencias el Sector Financiero Nacional, que sería aplicable obligatoriamente a las personas nombradas en cargos regulares en el Banco Central de Costa Rica y para sus Organismos de



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Desconcentración Máxima, a partir del primero de enero de 1999, por lo que las personas que ingresaran a laborar para el Banco Central a partir de esa fecha, estarían reguladas por un nuevo marco legal respecto a las vacaciones, cesantía, preaviso y otros aspectos laborales. Es decir, en materia salarial, los funcionarios del Banco Central se pueden dividir en dos grandes grupos: los que entraron a trabajar antes del primero de enero de 1999, a quienes sí se les reconoce el salario escolar, y los que ingresaron después de esa fecha, quienes están sometidos al llamado “salario global” y por ende, no se les reconoce este rubro. No puede considerarse que con esta decisión se hayan vulnerados derechos fundamentales de las personas trabajadoras, toda vez que se respetaron los derechos adquiridos de todos aquellos que ya ostentaban el derecho a que se les otorgara el salario escolar, porque se vieron beneficiados de lo dispuesto en la Sesión 4981-98 del 16 de diciembre de 1998; y tampoco el derecho a la igualdad, porque no estamos ante trabajadores o trabajadoras en idénticas condiciones, pues los que se encuentran en la misma posición de los y las gestionantes, ingresaron a trabajar en una data en la cual regían disposiciones diversas a las cuales tenían que someterse. En conclusión, el Estado sí puede instaurar una política salarial general. Sin embargo, para que ésta pueda serle oponible al Banco Central es necesario



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



que se encuentre contenida en una Ley, pues de lo contrario su implementación quedará a criterio del accionado al gozar éste de autonomía funcional y administrativa.

V.- CONSIDERACIONES FINALES: Conforme a lo expuesto, procede revocar el fallo impugnado en lo que fue objeto de agravio, acoger la defensa de falta de derecho y declarar sin lugar la demanda en todos sus extremos. En razón de que el punto en cuestión es estrictamente normativo y ha sido necesario el debate judicial para definir la procedencia del derecho pretendido, se debe resolver el presente asunto sin especial condenatoria en costas.

POR TANTO:

En lo que ha sido objeto de agravio, se revoca el fallo impugnado, se acoge la excepción de falta de derecho y se declara sin lugar la demanda en todos sus extremos. Se resuelve sin especial condenatoria en costas.

Orlando Aguirre Gómez



Corte Suprema de Justicia
SALA SEGUNDA



Julia Varela Araya

Luis Porfirio Sánchez Rodríguez

Héctor Luis Blanco González

Flora Marcela Allón Zúñiga

MMONGEROD/AMELENDEZH