

## **1.- INTERESES SOBRE SALARIOS**

La obligación del patrono de pagar al trabajador el salario correspondiente, nace una vez verificada la prestación personal o la disponibilidad en o para el servicio. En consecuencia, si el empleador no paga aquella en el momento convenido surge la mora y el deber de reparar el daño (el monto del salario) y los perjuicios ( los intereses).

Esa solución no puede trasladarse, sin más, al ámbito del servicio público porque, si en materia laboral imperan principios tutelares para el trabajador, en el servicio público rigen los principios del Derecho Público que incluso, pueden ser contrapuestos a los de Derecho Privado.

Si la Administración es responsable por sus actos lícitos y su funcionamiento normal cuando estos causen daño al administrado en forma especial, la indemnización deberá cubrir el daño pero no el lucro cesante.

La reparación deberá incluir el lucro cesante en caso de una actuación ilegítima o anormal de parte de la Administración, es decir cuando la actuación sean antijurídica en sí misma, o porque el funcionamiento de la Administración acarrea resultados inesperados, no conformes con su naturaleza y función.

En el caso planteado, para que exista el derecho a la indemnización por lucro cesante en el atraso del pago de los incrementos salariales debe establecerse si el tiempo requerido para hacer efectivo el incremento en los sueltos de los trabajadores, excede el patrón de normalidad que se describió, es decir, si se violaron, grosera, injustificada e insalvablemente, las normas de buena administración.

Ello no se da en el caso presente, pues la parte demandada en ningún momento ha dejado de retribuir a los actores, los emolumentos por la prestación de sus servicios, e hizo efectivo, dentro de un plazo absolutamente razonable, el aumento salarial del primer semestre de 1992, con lo que causó a los accionantes el menor perjuicio posible y éste devino en intrascendente.

Tal se señala en Sentencia N°37, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, a las 9:50 hs. del 14 de febrero de 1997, se falló en definitiva el proceso ordinario entablado contra la CCSS, ante el Juzgado Tercero de Trabajo de San José, por J.A.D.J. y otros.

### **Juzgado de Trabajo**

Originalmente, el proceso se entabló ante el Juzgado Tercero de Trabajo de San José.

### **RESULTANDO:**

1.- El apoderado de los actores, en escrito presentado el 6 de julio de 1992, con base en los hechos y citas legales allí contenidos, solicita que en sentencia se declare: “Que la Caja debe reconocer los intereses de ley por atraso en el pago del aumento indicando”...

2.- La parte demanda, contestó la demanda en los términos que indica en el memorial fechado el 22 de marzo de 1993, y opuso las excepciones de falta de derecho, prescripción y la genérica de sine action agit.

3.- La señora Juez .. en sentencia dictada a las 15:40 horas del 1° de junio de 1994, resolvió: “Razones dadas, artículos 492 y siguiendo el Código de Trabajo, fallo: Se declara con lugar la demanda que establecen J.A.D.J., M.E.V.S., E.R.R., M.A.M.A., G.A.M., F.B.C., M.T.Z.A., A.M.B.H., H.S.G., J.A.R.J., A.S.E., P.G.H., F.T.O., J.C.S.A. y R.M.V.D, contra la CCSS... debiendo en consecuencia la demanda pagar al actor los intereses legales sobre las sumas recibidas por ellos correspondientes al aumento decretado a partir del primero de enero de 1992. Se rechazan las defensas de falta de derecho, sine actione agit y prescripción...”

### **Tribunal Superior de Trabajo**

4.- El apoderado de la parte demanda apeló y el Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda... en sentencia de las 9:10 hrs. del 9 de diciembre de 1994, resolvió: “Se declara que en la tramitación de este asunto no advierte omisión alguna que haya podido causar indefensión y se confirma en todos sus extremos, la sentencia venida en alzada...”

### **Sala de Casación**

5.- El apoderado de la parte demandada, en escrito presentado en 1° de febrero de 1995, formula recurso ante esta Sala, que en lo interesa dice: “B. Razones claras y precisas que ameritan la procedencia del recurso.- Mi representada ha sostenido que, conforme a lo que establecen los arts. 11 y 180 de la Constitución Política, desarrollado el primero de aquéllos en la Ley general de la Administración Pública, no es deber de la institución pagar intereses sobre obligaciones cuya existencia nace en el momento de ser aprobado el presupuesto respectivo.

En efecto, el artículo 11 de la Constitución es la matriz del principio de legalidad, desarrollado en los artículos 16 y siguiente de la Ley General de Administración Pública; el art. 180 de la Constitución Política establece , en forma meridianamente clara, que los presupuestos ordinarios y extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado.

Este principio del límite máximo que representa una previsión presupuestaria en el Derecho público, se encuentra desarrollado en la Ley e la Administración Financiera de la república.

Por razones conocidas, la aprobación de un presupuesto lleva un trámite que no puede dejar de seguirse, a no ser que los funcionarios públicos se expongan a incurrir en responsabilidad por violación del principio de legalidad.

De sostenerse la posición de los jueces de instancia, estaría la autoridad judicial modificando el principio constitucional y legal antes referido (el presupuesto como límite máximo de acción de los poderes públicos) y estableciendo gravamen en contra de la Administración Pública en el sentido de tener que presupuestar no solo en monto de la obligación, sino- además –los intereses que pudieran estimarse a partir del

momento del nacimiento mismo del compromiso hasta la fecha de su efectivo pago. Desde nuestro punto de vista, tal situación es insostenible. No solo estaría en juego la significación económica del pago de intereses en esas circunstancias sino, además, la violación de un principio que, en este momento, es insoslayable para la Administración Pública.

Las tesis de la Caja en el punto que aquí se discute, no es peregrina ni improvisada. Con ella coincide la doctrina, nuestra propia jurisprudencia patria y la legislación positiva. El acto de la administración que implique una erogación, es ineficaz hasta tanto no sea refrendado por la Contraloría General de la República. Siendo ineficaz, no puede ser ejecutado. En este sentido, el Tribunal Superior Contenciosos Administrativo, en el Voto N°6353 de las 16:05 hrs. del 26 de agosto de 1983 señaló: "... conforme a los arts. 183 y 184 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República actúa ejercitando una competencia constitucional que le atribuye la potestad de legitimar los egresos que haga el Erario Público.

Así, el art. 184 inc.1°, párr. 2°, establece que "no se emitirá ninguna orden de pagar contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría, ni constituirá obligación para el Estado lo que no haya sido refrendada por ella".

Por su parte el art.4° inc.a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República le atribuye el control previo de los egresos fiscales, y el art. 20 de la Ley de Administración Financiera de la República prohíbe a la Tesorería Nacional emitir giro u orden de pago sin previa aprobación del gasto por parte de la Contraloría, sin la cual no constituirá obligación del Estado.

Resulta de la relación de las normas transcritas que mientras el acto de fiscalización de parte de la Contraloría no se produzca en forma positiva y que el gasto no obtenga el refrendo del ente contralor la orden de pago inserta en una resolución administrativa del Poder Ejecutivo resulta ineficaz, y siéndolo, no puede configurar derecho a favor del administrador.

Al ser requisito indispensable, según la norma constitucional apuntada supra, el refrendo de la Contraloría, el acto se convierte en uno de carácter complejo, al estar integrado por dos declaraciones de voluntad procedentes de dos órganos del Estado en procura de un mismo interés... "

En ese mismo orden de ideas, el citado tribunal, en el Voto N°6553, de las 16:35 hrs, del 23 de febrero de 1984, preciso: "... es claro que esa garantía novedosa que contiene nuestra Ley General de la Administración Pública para recurrir el auxilio directo judicial por el trámite de ejecución de sentencia para compeler a la Administración al cumplimiento de sus actos, se da para cuando de actos firmes, ejecutivos y ejecutorios, sin causa justificada la Administración es morosa en cumplir su deber de ejecutarlos, pero no cuando existe un óbice de la eficacia del acto, requisito sine qua non de la ejecutividad y ejecutoriedad, frente al cual la Administración se encuentra impedida de ejecutarlo y en obligación de no hacerlo en tanto y en cuanto exista el obstáculo que no está en sus manos remover... "

Resulta evidente que el acto que reconoce un derecho patrimonial al servidor público, no puede producir efectos mientras no se encuentre presupuestado y refrendado por la Contraloría General de la República. Si el acto es ineficaz, la Administración no sólo no puede, sino que no debe ejecutarlo. La doctrina es conteste con este punto: “El acto que debe ser aprobado con posterioridad a su emisión por otra autoridad es válido, pero no ejecutivo, mientras dicha aprobación no se produce; es decir no puede mientras tanto producir efectos jurídicos. Si dicho acto no aprobado es ejecutado a pesar de ello, los actos de ejecución son nulos”.

La solución es firme en el sentido de que “.. faltando la aprobación el acto administrativo carece de eficacia y no tiene fuerza ejecutoria” y no puede generar derechos subjetivos a favor de los particulares, ni tampoco, desde luego, obligaciones”. (Gordillo, Agustín: El acto administrativo, pp.278-9).

Nuestro derecho positivo es coincidente con la doctrina: “Art.143, inc.4) Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras esta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse; impugnarse ni ejecutarse.”

“Art. 146, inc.3) No procederá la ejecución administrativa de los actos ineficaces o absolutamente nulos y la misma, de darse, producirá responsabilidad penal del servidor que la haya ordenado, sin perjuicio de las otras restantes. Inc.4) La ejecución en estas circunstancias se reputará como abuso de poder.”

Por las razones expuestas, pedimos que se analice con especial cuidado lo que aquí está en discusión, se acoja el presente recurso, se declare sin lugar la demanda en todos sus extremos y se condene a los actores al pago de ambas costas.

## **COMENTARIO MARGINAL**

Los aquí actores son dirigentes del sindicato llamado SIPROCIMECA (Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social) o al menos lo eran en el momento de presentar la demanda. La fórmula promocional que con enorme frecuencia utilizan las organizaciones sindicales, es la de despertar expectativas entre sus afiliados, y moverlos hasta crear un movimiento de presión en que se procura cuajar lo pretendido. En este caso, antes de que la sentencia que aquí se cuestiona haya quedado firme, los actores recurrieron a la prensa y crearon la ilusión de que todo pago de una obligación salarial debe reconocer los correspondientes intereses. O sea que se llevó y se celebró con bombos y platillos al nivel de la prensa, sin estar firme la resolución última, una cuestión que crea grandes expectativas. Este es un mecanismo que me interesa destacar porque, en alguna forma, crea una desigualdad procesal e, incluso, eventualmente, podría conducir a crear una actitud de parcialidad en autoridades que aún no han conocido y que, consecuentemente, no se han pronunciado sobre un determinado diferendo que se discute en la vía judicial”...

## **CONSIDERANDO:**

I.- Recurre, el apoderado general judicial de la CCSS, de la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda, N°1328, de las 9:10 hrs. del 9 de diciembre de 1994, que declaró con lugar la demanda. Se muestra disconforme, porque los juzgadores de instancia violentaron el principio de legalidad, consagrado en la Constitución Política

y desarrollado por Ley General de la Administración Pública; a fin de corregir el yerro, solicita que se declare sin lugar la demanda, en todos sus extremos.

II.- El derecho al salario tiene rango constitucional (numeral 57), al igual que lo tiene el principio de responsabilidad del Estado (art.9º) y el derecho a la integridad del patrimonio (ordinal 45). Esos derechos fundamentales, de todos los habitantes de la república, implican, en el caso de las relaciones jurídicas laborales- de índole privada, se entiende-, que la obligación del patrono de cancelarle al trabajador, la remuneración correspondiente, nace una vez verificada la prestación personal o la disponibilidad en o para el servicio. En consecuencia , si el empleador no paga aquella en el momento covenido (numerales 164, 168 y 169 del Código de Trabajo), surge, entonces, la mora y, con ello, el deber de reparar, junto con el daño ( el monto del salario), los perjuicios irrogados, consistentes siempre, por tratarse de una suma de dinero, en los intereses legales (arts. 703 y 1163 del Código Civil).

Sin embargo, esa solución jurídica no puede trasladarse, sin más, al ámbito de la relaciones estructurales o de servicios; porque si bien es cierto que, en materia laboral, imperan principios que buscan tutelar fundamentalmente al trabajador, no se puede dejar de lado que no estamos en presencia de una relación de empleo privado, sino de un servio público y que, en este campo, rigen principios distintos –principios del Derecho Público- que incluso, pueden llegar a estar contrapuestos a los de aquella otra especial materia; por lo que, es estos casos, es la naturaleza de la relación la que establece los principios y las reglas propias a aplicar.

La Sala Constitucional, en su Voto N°1696, de las 14:30hrs. del 23 de agosto de 1992, se pronunció en ese sentido: “Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios de los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a estos”.

En este caso, por estar involucrada una entidad estatal perteneciente al denominado, genéricamente, Sector Público, debe recurrirse a las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, para determinar si el servidor público puede gozar del derecho a la reparación económica de los perjuicios causados, o carece de tal posibilidad.

En la especie, los actores reclaman el reconocimiento de intereses, por el atraso en la cancelación del aumento salarial correspondiente al primer semestre de 1992. Los juzgadores de instancia resolvieron la cuestión aplicando, con evidente error, los principios y las normas del Derecho Privado. Por consiguiente, deben analizarse los supuestos fácticos y jurídicos de la demanda de responsabilidad económicas de la CCSS, derivada de su actuación administrativa, desde la óptica del Derecho Público; recurriendo, específicamente, a los parámetros y a los principios de la responsabilidad administrativa; regulada ésta, de manera exhaustiva, por la Ley General de la Administración Pública.

III.- El ordinal 190 de esa Ley General establece, como principio general, que:

“1.-La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.

“2.- La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aún cuando pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente.”

Con base en esos precisos enunciados, el legislador costarricense estructuró un sistema objetivo de responsabilidad administrativa, cuyo fundamento es el principio de integridad patrimonial del servidor o del administrado- víctima y cuyo punto de partida, para el análisis del caso concreto, es, siempre, el daño producido.

La conducta de la Administración responsable carece de trascendencia, a los efectos de poder determinar si existe mérito o no, para declarar el deber reparatorio. No obstante, sí resulta fundamental su valoración para establecer los alcances del mismo. En lo que interesa, vale acotar que, tratándose de una conducta administrativa lícita y normal, no es posible reclamar la indemnización de los perjuicios o del lucro cesante, producido a la víctima, aun cuando sí debe pagarse, en todo caso, el daño. Así lo dispone el ordinal 194 idem:

“1.- La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de efectos o por la intensidad excepcional de la lesión. “2.- En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante.

“3.- El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo.”...

Eso sucede cuando se está en presencia de una actuación ilegítima o anormal, caso en el cual los alcances de la reparación son irrestrictos. Existe funcionamiento anormal cuando la actuación es antijurídica en sí misma, ya sea porque se realizó con violación del ordenamiento positivo, o de las norma técnicas de buena organización y de administración, o de las reglas de prudencia en el actuar administrativo (arts. 11,14,15,16 y 17 ibidem). Igualmente, es anormal el funcionamiento de la Administración, cuando acarrea resultados inesperados, no conformes con su naturaleza y función, incluso, aunque la actuación no sea, en sí misma, antijurídica. Así las cosas y soslayando analizar, en este momento, si el daño alegado reúne los requisitos establecidos legalmente para que pueda y deba ser indemnizado, sería preciso indicar, en el sublite, alguna anormalidad en el trámite del pago del aumento salarial de marras, para que procediera la pretensión de los accionantes.

En criterio de la Sala, el punto se circunscribe, entonces, a delimitar si el tiempo requerido para hacer efectivo ese incremento, en los sueltos de los trabajadores, excede el patrón de normalidad que se describió. Es decir, debe determinarse si se violaron, grosera, injustificada e insalvablemente, las normas de buena administración referidas, pues es claro que no se dio un quebranto directo y frontal del ordenamiento jurídico. Con ese propósito, debe señalarse cuál es el trámite que debió verificarse y, partiendo entonces de criterios discrecionales- no reglados-, valorar si es razonable o no, que haya tomado poco más de tres meses el realizarlo.

Notándose que, mediante el Decreto Ejecutivo N°20929-P-TSS-H, de fecha 6 de diciembre de 1991, publicado en la Gaceta N°245, del 23 de diciembre de 1991, se estableció, respecto del Sector Público, la política salarial para el primer semestre de 1992, dejando a la Dirección General de Servicio Civil, la determinación de la revaloración que correspondiera a cada clase, de los puestos incluidos dentro del Régimen del Servicio Civil-Ley del Estatuto de Servicios Médicos-, lo mismo que para aquellos que, por normativa especial, correspondía determinar al propio Servicio Civil.

De ahí que, de previo a que la CCSS efectuara el aumento salarial de los actores- el cual debía regir desde el 1° d enero de 1992-, la Dirección General de Servicio Civil debió realizar ajustes de orden técnico, indispensables para mantener la estructura salarial en armonía con la normativa existentes, todo lo cual los debió someter al visto bueno de la Autoridad Presupuestaria, según lo determinaba el decreto de salarios citado.

Tomando en cuenta esos trámites administrativos, esta Sala considera como razonable el plazo aludido de tres meses, para poder hacer efectivo el aumento salarial de los actores, razón por la cual ha de revocarse al sentencia recurrida.

IV.- Este parámetro de razonabilidad, al que se ha hecho expresa referencial, ha sido también destacado, en forma reiterada, por la Sala Constitucional. Así, en su voto N°5132-94, de las 17:39 hrs. del 7 de setiembre de 1994, indicó: “Si bien esta Sala comprende que la Administración debe seguir un procedimiento legal establecido para poder efectuar el pago a que tiene derecho el funcionario, lo cierto es que, aún cuando dicho procedimiento resulte complicado, ello debe verificarse en un plazo razonable de modo que el perjuicio que ello pueda causar al servidor sea el menor posible. La inercia o ineficiencia de la Administración no tiene porqué soportarla el funcionario, pues si éste presta sus servicios a la Administración, ésta debe retribuirle con prontitud, pues el salarios es parte inherente del derecho al trabajo, tal y como lo establece el art. 57 constitucional.

Estima esta Sala que si a la recurrente se le nombró a partir del primero de marzo de este año y por el resto del período lectivo, no resulta razonable que el procedimiento para la tramitación de ese nombramiento y el pago correspondiente se haya demorado a tal punto que no fuera sino hasta el mes de agosto pasado que se le cancelaran sus salarios, con lo que evidentemente se le ha causado un grave perjuicio. Así, aún cuando la Administración le hubiese cancelado a la recurrente los salarios dejados de percibir en agosto último, no la exime de responsabilidad, ya que, a juicio de esta Sala, el plazo transcurrido entre la prestación del servicio por parte de la amparable y el efectivo pago del emolumento respectivo es irracional y, por ende, violatorio de lo dispuesto en los arts. 56 y 57 constitucionales, con lo que a la interesada se le ha causado un perjuicio que no está, en modo alguno, obligada a soportar.

En la presente litis es oportuno indicar que la CCS, en ningún momento ha dejado de retribuir a los actores, los emolumentos por la prestación de sus servicios, lo que hizo fue realizar, dentro de un plazo absolutamente razonable, el aumentos salarial del primer semestre de 1992, causándoles, a los accionantes, el menor perjuicio que pudo y éste devino en intrascendente.

V.- De conformidad con lo que establecen los arts. 494 del Código de Trabajo, y 222 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en materia laboral, por disposición

del numeral 452 del Código de Trabajo, cabe exonerar en ambas costas a la parte actora, ya que de los autos se desprende que la misma ha litigado con evidente buena fe procesal, razón por la que también se debe revocar la sentencia recurrida, en cuanto impuso esas costas a la parte demanda para, en su lugar, resolver la litis sin especial condenatoria.

VI.- De acuerdo con las consideraciones precedentes, se debe revocar el fallo recurrido y acoger la excepción de falta de derecho, para declarar sin lugar a demanda, en todos sus extremos. Se ha de resolver sin especial condenatoria en costas.

**POR TANTO:**

Se revoca la sentencia recurrida, 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.