



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 1834 de diciembre de 2019
DM-1834-2019

Señor
Gilberth Jiménez Siles
Alcalde Municipal
Municipalidad de Desamparados

Señor
Melvin Corella Cruz
Secretario General
SITMUDE

Asunto: Oficio N° MD-AM-0310-19.

Estimados señores:

En atención a las consultas planteadas en el oficio de cita, lo siguiente:

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS:

De previo a evacuar lo consultado, resulta conveniente subrayar que la Rectoría de Empleo Público así como las nuevas tareas que el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, adicionado por el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, designó bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, no alteró en modo alguno la función consultiva de la Procuraduría General de la República, descrita en los artículos 1, 2, 3 inciso b) y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR), N°6815 de 27 de setiembre de 1982, ni las atribuciones del Director General del Servicio Civil, en cuanto a la evacuación de consultas que se le formulen relacionadas con la administración del personal y la aplicación del Estatuto de Servicio Civil, de conformidad con el inciso g) del artículo 13 de dicho Estatuto, Ley N°1581 de 30 de mayo de 1953, por lo que dentro de los límites que establecen dichas leyes, cualquier órgano puede acudir a ellos a realizar sus consultas.

Asimismo, debe indicarse que el artículo 22 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero de 2019, definió como criterio de admisibilidad de las consultas cursadas ante la Rectoría de Empleo Público, que cada institución debe remitir su consulta acompañada del criterio legal de su Unidad de Asesoría Jurídica y del criterio técnico de su Oficina de Recursos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 2

Humanos, cuando este último resulte necesario, a efectos de evacuar la misma, por lo que futuras consultas deberán ser acompañadas de los criterios técnicos correspondientes.

El nuevo rol asignado a la Rectoría en Empleo Público está relacionado con una instancia para unificar y simplificar el empleo en el sector público y dotarle de coherencia, orientándolo hacia una efectividad real (eficacia y eficiencia administrativas) según la planificación institucional, regional y nacional. Dentro de ese contexto, la Rectoría en Empleo Público posee funciones relacionadas con el establecimiento, dirección, coordinación y asesoría de políticas generales, lineamientos y normativa administrativa; así como la creación y adaptación de instrumentos de medición y evaluación del desempeño laboral según los resultados de la gestión pública.

Es necesario precisar que con respecto a temas jurídicos –por ejemplo una correcta interpretación y aplicación de las adiciones, reformas y normas transitorias establecidas por el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas- lo que la Rectoría en Empleo Público emite es su opinión con fundamento en lo dispuesto en la normativa vigente y en estricto apego al principio de legalidad o bien reitera la línea de criterio que establezca la jurisprudencia judicial o administrativa, toda vez que la rectoría no implica competencia alguna para emitir criterios de carácter vinculante, de conformidad con la doctrina del artículo 303 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227 de 2 de mayo de 1978.

Por lo anterior, todo criterio emitido por la Rectoría en Empleo Público se encuentra sujeto a las eventuales interpretaciones auténticas que realice la Asamblea Legislativa, a los criterios que emitan la Procuraduría General de la República o la Contraloría General de la República o bien a lo dispuesto en resoluciones judiciales.

Asimismo se debe indicar que acorde con las competencias otorgadas a la Rectoría en Empleo Público no es procedente pronunciarse en relación con casos concretos, por lo que las consultas se analizan desde una perspectiva general, previo análisis de la normativa y la jurisprudencia judicial y administrativa que resulte atinente, esto con el fin de no invadir las competencias de las distintas dependencias administrativas, a quienes compete aplicar lo que en derecho corresponda según cada caso en concreto.

II.- CONSULTAS REALIZADAS:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 3

1.- ¿Cómo debe interpretarse jurídicamente, la modalidad de pago en el sector municipal, sea a tenor de la Ley N°9635, dado que se otorga un plazo de tres meses para hacer el cambio o, debe mantenerse lo acordado en la Convención Colectiva?

2.- Si debe aplicarse la Ley, al ser contraria al texto convencional, ¿debe entenderse como una derogatoria tácita de la Convención Colectiva en aquello que se le oponga, o debe mantener su vigencia hasta su fecha de vencimiento a tenor del transitorio XXXVI?

Al respecto, procede citar las consideraciones expuestas en el oficio DM-634-19 de esta Rectoría en Empleo Público, en el que se indicó:

“2.- En aplicación del principio de legalidad, todo funcionario público debe actuar siempre con pleno sometimiento a las disposiciones legales (artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de Administración Pública). El artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública establece que la Administración debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

3.- En orden al principio de legalidad señalado en el punto anterior, este Ministerio debe someterse de forma estricta a lo establecido en la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166, adicionada mediante el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N°9635 de 03 de diciembre de 2018) así como a las disposiciones establecidas en el Reglamento del Título III de la Ley N°9635, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H publicado en el Alcance N°38 a La Gaceta N°34 de 18 de febrero de 2019.

4.- El ámbito de aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, adicionada por el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018 está claramente establecido en el artículo 26 que se procede a citar:

“Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 4

2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades." (el destacado es suplido)

Este ámbito de aplicación se reitera en el artículo 3 del Reglamento del Título III de la Ley 9635 que establece:

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones del Título III de la Ley N°9635 denominado "Modificación De La Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de Octubre de 1957" serán aplicables a los servidores públicos de la Administración central y descentralizada.

Por Administración central, se entenderá al Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios; el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

Por Administración descentralizada, se entenderá a todas las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, universidades públicas, municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social.

Las disposiciones del presente reglamento no tendrán efecto retroactivo y por lo tanto respetarán los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, de conformidad con las disposiciones transitorias al Título III de dicha ley.

Corresponden a derechos adquiridos, los incentivos, sobresueldos, pluses, remuneraciones adicionales o cualquier otro de naturaleza equivalente, que previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, integraban el salario total del servidor público, en propiedad o interino." (el destacado es suplido)

5.- Con fundamento en las normas transcritas corresponde afirmar que los capítulos y las disposiciones transitorias adicionadas a la Ley de Salarios de la Administración Pública, aplican para todos los servidores públicos de la Administración Central y Descentralizada, incluyendo en específico a las instituciones autónomas y semiautónomas, sin excluir de su aplicación a ninguno de los tres grados de autonomía (autonomía administrativa o mínima, autonomía política o de gobierno o media, autonomía organizativa o plena) y empresas públicas del Estado. Por lo que la Ley de Salarios de la Administración Pública si incluye a las universidades públicas, a las municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social.

Respecto a ello, la Sala Constitucional en resolución n° 03089-1998 de las 15:00 horas del 12 de mayo de 1998 estableció que todos los órganos que forman parte del Estado deben





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 5

someterse a las directrices y disposiciones de alcance general, tales como los decretos reglamentarios, dictadas por el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 140, inciso 3) de la Constitución Política, correspondiente al deber de reglamentar, ejecutar y velar por el exacto cumplimiento de las leyes de la República:

"(...) todos los órganos que forman el aparato estatal como Estado Constitucional de Derecho, deben someterse a los criterios de 'planificación nacional' y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo -Gobierno- (arts. 140.3,8 C. P.), para cumplir, entre otros, con los mandatos constitucionales de procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (art. 50 C.P.) (...) Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (art. 140.8, CP) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP). En cuanto a esto último, se trata de normas de ejecución -decretos reglamentarios- que contribuyen a hacer posible la ejecución de su fuente de legitimación, sean las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa. La política de salarios derivada de las relaciones de servicio -entre la Administración y sus servidores (art. 112 LGAP), como régimen estatal de empleo público, uniforme y universal, es, por supuesto, parte integrante de la política de gobierno".

6.- En virtud de lo anterior, las Municipalidades deben someterse a lo referido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, (N°9635 del 3 de diciembre de 2018), respetar el rige a partir de la fecha de publicación y dar cumplimiento a su contenido, ya que por disposición del legislador, lo que se pretende es adaptarse a futuro a las nuevas condiciones laborales, circunstancias imperantes que, constriñen lineamientos oportunos de reordenación y racionalización, para la limitación y reducción del gasto de la Administración Pública, exigidas por el proceso de consolidación fiscal y sostenibilidad de las cuentas públicas, con el propósito de aplacar el déficit público y buscar una real recuperación del equilibrio presupuestario.

7.- En cuanto al tema de las Convenciones Colectivas, la Procuraduría General de la República emitió criterio y aclaró que la Ley N°9635 está por encima de las Convenciones Colectivas, por lo que no acarrearía choque con el artículo 62 constitucional que establece

"ARTÍCULO 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados".





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 6

Por tanto, en cuanto al tema específico de los incentivos, compensaciones o pluses salariales de conformidad con el artículo 55 de la Ley N°9635 estos deberán ser creados por ley y no por Convenciones Colectivas.

Artículo 55- *“Reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales. La creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de ley”.*

Al respecto, la Procuraduría General de la República en dictamen C-060-2019 de 05 de marzo de 2019 señaló:

“Y en ese contexto es claro que la Ley estatal, aun aquella sobrevenida, debe prevalecer sobre lo dispuesto en los convenios colectivos en virtud del principio de jerarquía normativa, que impone la preeminencia de la Ley sobre el convenio colectivo; máxime cuando la norma legal está dirigida a derogar, y por ende, a determinar la pérdida de vigencia de las normas convencionales anteriores en un contenido normativo específico.” (Dictamen C-085-2018, de 25 de abril de 2018).

Continúa indicando:

*“Por todo ello, aun cuando el principio de autonomía colectiva en la regulación de las relaciones de trabajo del sector público se inserta en los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva; entendida esta última -con algún grado de estrechez conceptual- como el poder de regulación y ordenación consensuada de las relaciones laborales en su conjunto que se ha reconocido a los representantes de los trabajadores, con eficacia jurídica directa - fuerza de ley, a modo de norma especial - sobre los contratos individuales (arts. 54 y 55 del Código de Trabajo), **lo cierto es que esa fuerza vinculante de los convenios no hace a éstos inmunes a lo establecido en la Ley, aunque ésta sea posterior a aquellos y altere su equilibrio interno, pues no es de ningún modo oponible aquel derecho de negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios a la competencia normativa general del legislador**, que es expresión de la voluntad popular en los sistemas democráticos y que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, con independencia de su incidencia en situaciones jurídicas anteriores y en la producción de tratamientos diferenciados a través del tiempo (arts. 105 y 121 constitucional).*

Así que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las Leyes. Y en consecuencia, no hay derecho alguno a que lo establecido en el convenio colectivo permanezca inalterado y sea inmune a lo establecido en una ley posterior hasta el momento en que pierda vigencia; la existencia de convenciones colectivas no puede, de ningún modo, imposibilitar la producción de efectos dispuestos por las leyes y en la fecha prevista por





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 7

las mismas; lo que equivaldría contradecir el mandato del ordinal 129 constitucional, desarrollado en los arts. 7 y 8 del Código Civil. Por tanto, es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor y producir los efectos programados en la fecha dispuesta por el legislador.

Lo hasta aquí expuesto ratifica que la prevalencia de la ley en nuestro sistema constitucional está, por tanto, sólida e inequívocamente establecida en el ámbito del empleo público (art. 191 constitucional). Y en consecuencia, no podemos más que afirmar la primacía de rango de las disposiciones normativas contenidas en la Ley No. 9635 sobre las convenciones colectivas y cualesquiera otros productos de la negociación colectiva, así como la sujeción inexorable de éstas a lo dispuesto por aquella con carácter de derecho necesario e imperativo absoluto.

Y debemos ser claros y contundentes en señalar que con la modificación legal operada por la Ley No. 9635 no se busca la negación y mucho menos la supresión de la negociación colectiva y de su ejercicio efectivo como facultad negociadora de los sindicatos en nuestro medio, ni se está dejando inoperante o sin contenido – por dispensa o inaplicación administrativa- la convención colectiva suscrita en aquél ámbito institucional, sino la adaptación a futuro de las condiciones de trabajo a las nuevas circunstancias imperantes que, por disposición del legislador, obligan medidas coyunturales de reordenación y racionalización, para la contención y reducción del gasto de personal de las Administraciones públicas, exigidas por el proceso de consolidación fiscal y sostenibilidad de las cuentas públicas, a fin de frenar el déficit público y alcanzar la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Lo cual hace que dicho precepto legal resulte de por sí compatible con la efectividad de las convenciones colectivas pactadas.” (Lo destacado es suplido).

En el caso concreto, no se considera correcto afirmar que se esté violentando el Régimen Municipal o su autonomía, teniendo en cuenta que se está aplicando una ley de la república y salvaguardando el interés público por encima de intereses particulares, con el fin de lograr una reducción del gasto público y la estabilidad financiera del país, en este sentido, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N°9635 de 3 de diciembre de 2018) impone su superioridad frente a las convenciones colectivas, de tal suerte que aunque la convención en el sector público tiene fuerza vinculante y regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre las partes, lo cierto es que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, la convención está siempre sometida a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico, tiene potestad para regular en su totalidad las condiciones del empleo público.”

En virtud de la línea de criterio citada, la modalidad de pago en el sector municipal debe ajustarse a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166 de 9 de octubre de 1957 y en el artículo 21 del Reglamento del Título





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1834-2019

Pág. 8

III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H, siendo esta la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.

Dejo así evacuada la consulta sometida a consideración.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Archivo.

