



2 de julio de 2019  
**DJ-03414-2019**

Dr. Roberto Cervantes  
Gerente General  
Caja Costarricense de Seguro Social

**Asunto: Solicitud de criterio en relación con las reformas introducidas por el Decreto Ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H sobre la aplicación de la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en la CCSS y el acta de acuerdos suscrita entre la CCSS y representantes sindicales para la implementación de la citada Ley.**

Estimado señor:

De conformidad con su solicitud, requiere que esta instancia se pronuncie en cuanto al planteamiento realizado por los representantes sindicales en la reunión sostenida el día 28 de junio del presente año, sobre la situación jurídica del acta de acuerdos suscrita entre la CCSS y esas agrupaciones, en relación con el Decreto Ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H, referente a la aplicación de la Ley No. 9635.

### **I. Antecedentes**

- 1) La Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, se publicó en el alcance N° 202 del Diario Oficial La Gaceta del 04 de diciembre de 2018.
- 2) A partir de la promulgación de la citada Ley, la Junta Directiva de la CCSS, en el acuerdo primero del artículo 20° de la sesión N° 9011, celebrada el 17 de enero de 2019, acordó iniciar un proceso de diálogo con el sector sindical en relación con los alcances de la citada ley.
- 3) Mediante el Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H publicado en el Diario Oficial La Gaceta de 18 de febrero de 2019, se emitió el Reglamento del Título III de la Ley N° 9635, Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, referente al Empleo Público.
- 4) El 20 de febrero de 2019, se suscribió el acta de acuerdos celebrada entre la CCSS y los representantes sindicales para la implementación de la Ley N° 9635.



- 5) Por medio del alcance N° 113 publicado en el Diario Oficial la Gaceta el 22 de mayo de 2019, se reformó el Reglamento emitido a la Ley N° 9635, por medio del Decreto Ejecutivo 41729-MIDEPLAN-H, específicamente se modificaron los artículos 14 (incentivo de anualidad) y 17 (conversión de incentivos a montos nominales fijos).
- 6) El 28 de junio de 2019, en las instalaciones de la CCSS, se reunieron los representantes de la Institución con los representantes sindicales, a solicitud de éstos últimos, con la finalidad de conocer la situación en que se encuentra el acta de acuerdos suscrita entre la CCSS y esas agrupaciones, en relación con el Decreto Ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H, referente a la aplicación de la Ley No. 9635, ante un posible llamado a huelga.

## II. Criterio jurídico

La disyuntiva que se plantea es determinar la situación jurídica en que se encuentra el acta de acuerdos suscrita entre la CCSS y los representantes sindicales ante la reforma reciente introducida al Reglamento a la Ley N° 9635, mediante decreto N° 41729-MIDEPLAN-H, de fecha 22 de mayo del 2019, publicado en La Gaceta, mediante alcance no. 113

Con la vigencia de la Ley N° 9635, en lo que respecta al título III de la modificación de la "Ley N° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 09 de octubre de 1957", se vinieron a implementar una serie de reformas en lo referente al régimen de remuneraciones y pago de incentivos salariales en el sector público, los cuales resultan de aplicación para la CCSS, tal y como se analizó en su oportunidad por parte de esta Dirección Jurídica y la Dirección de Administración y Gestión de Personal<sup>1</sup>.

Como consecuencia de la promulgación de la Ley N° 9635, la Junta Directiva de la CCSS, en el acuerdo primero del artículo 20° de la sesión N° 9011, celebrada el 17 de enero de 2019, acordó iniciar un proceso de diálogo con el sector sindical en relación con sus alcances, instruyendo lo siguiente: *"ACUERDO PRIMERO: iniciar un diálogo con el sector sindical sobre los alcances de las disposiciones de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, en cuanto a la administración de los recursos humanos y financieros de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dicho diálogo se realizará en apego al principio de legalidad y conforme a las directrices administrativas"*. -La cursiva no es del original-

Del resultado del proceso de diálogo encabezado por el señor Presidente Ejecutivo, su persona, demás gerentes y los representantes de los sindicatos, culminó con la suscripción del acta de acuerdos a las 20:00 horas del día 20 de febrero del presente año, en cuanto a los alcances técnicos-legales tanto de la Ley N° 9635 como del Reglamento vigente en ese entonces, en los temas referidos al reconocimiento de anualidades, incentivos, complementos, sobresueldos y pluses salariales, régimen de dedicación exclusiva, prohibición, carrera

<sup>1</sup> Criterio técnico-jurídico DJ-0022-2019/DAGP-0048-2019 del 24 de enero de 2019.



---

profesional, evaluación del desempeño, auxilio de cesantía, pago bisemanal, regla fiscal y tope al salario total.

Tal y como se aprecia en el tema de las anualidades, incentivos, complementos, sobresueldos y pluses salariales, dedicación exclusiva, prohibición y carrera profesional, donde lo que se acordó fue clarificar con detalle lo que procede ante los diferentes contextos que se pueden presentar con el personal de la Institución, en la búsqueda de su correcta aplicación, con la finalidad de proteger los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas que la ley y reglamento establecieron deben ser cumplidos.

Se observa que, en temas como evaluación del desempeño, auxilio de cesantía y pago bisemanal, se acordó realizar algunas acciones de construcción, valoración y análisis a la luz de lo que regula la ley y el reglamento, de acuerdo con las particularidades que presenta la CCSS.

Bajo ese contexto, el análisis efectuado permite concluir que, con la citada suscripción del acta de acuerdos las autoridades institucionales, **no incurrieron en un proceso de negociación sino de interpretación y ajuste a las particularidades remunerativas de la CCSS, de las nuevas disposiciones de la ley y el reglamento vigente en ese entonces**, en la búsqueda de su efectivo cumplimiento, en apego con el principio de legalidad lo cual a la vez conllevó a que se generara un **buen ambiente laboral de paz y tranquilidad a lo interno de la Institución**, ante la incertidumbre y dudas que habían surgido entre los trabajadores, con las nuevas disposiciones en materia de empleo público.

No obstante lo anterior, a tan sólo tres meses después de la emisión del Reglamento del 18 de febrero de 2019, se publica una **reforma a ese Reglamento por medio del Decreto Ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H a la Ley N° 9635 (Alcance N° 113 a la Gaceta del 22 de mayo del 2019)**, donde **se establecen nuevas disposiciones** en lo referente al **incentivo de anualidad y la conversión de incentivos a montos nominales fijos**, tanto los ya recibidos previo a la vigencia de la citada Ley, como los que se adquieran posterior a su vigencia, siendo que esta última regulación emitida, cambió sustancialmente algunos tópicos del anterior reglamento.

Estas modificaciones vienen a variar parte de los acuerdos que se suscribieron con los representantes sindicales, lo cual implica que la Institución y los propios gremios suscribientes quedan en una situación de **incerteza jurídica** ante estas nuevas disposiciones de cara a los acuerdos suscritos en un proceso de diálogo, donde mediaron aspectos como **transparencia y buena fe** entre las partes, dentro del marco legal. Acuerdos que fueron del conocimiento de la Junta Directiva de la CCSS (acuerdo segundo, artículo 10 de la sesión No. 9029, celebrada el 29 de abril de 2019), **sobre los cuales se giraron instrucciones al personal encargado de su aplicación y desde el 20 de febrero del presente año están siendo implementados.**



Tal y como se observa del acta de acuerdos suscrita, en cuanto al incentivo por anualidad, se acordó que las anualidades acumuladas por los trabajadores antes de la vigencia de la Ley N° 9635, se respetarán en su forma de cálculo y se continuarán reconociendo y remunerando de acuerdo con el porcentaje establecido para cada puesto, siendo que en cambio las anualidades que se generasen con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada Ley, serían pagadas a valor nominal, conforme a la fórmula de cálculo establecido en esa norma.

En relación con el párrafo anterior, el acuerdo suscrito al que se ha hecho alusión, lo fue al amparo de una norma de rango legal que específicamente indica el respeto de los derechos adquiridos, en consonancia con el Reglamento vigente en ese momento, que, al tono con la Ley, establecía el respeto de esos derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. Situación que vino a variar con la emisión del posterior Reglamento a la Ley.

Lo anterior es conteste con los artículo 56 y el transitorio XXV de la ley 9535, así como lo establecido en los artículo 3 y 14 del reglamento a la ley publicado mediante Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H, Alcance 38 del 18 de febrero del 2019, días previos a la suscripción del acuerdo sindical.

**i) Sobre el respeto de los derechos adquiridos y el principio de jerarquía normativa en el caso concreto**

Resulta oportuno traer a colación que al ser el ordenamiento jurídico administrativo una unidad dinámica en la que convergen y se articulan entre sí, diferentes normas jurídicas, en muchos casos de diferente rango u origen, esa relación de convergencia temporal de fuentes normativas se ordena o articula alrededor del **principio de jerarquía normativa**, en el que se establece un orden riguroso y de prevalencia de aplicación conforme a lo que indica el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, se trata de conocer cuando una fuente es superior a otra, y en caso de que se suscite un conflicto desaplicar la de inferior rango<sup>2</sup>, valga decir de entrada, la norma de rango legal, priva sobre norma de rango reglamentario.

En el presente caso, se tiene un conjunto de acuerdos tomados por la Administración con la representación sindical, acuerdos que inicialmente eran congruentes con la Ley N° 9635 y su Reglamento, sin embargo, al darse una modificación posterior a dicho reglamento, ya los citados acuerdos no se ajustan a las nuevas disposiciones, por lo que, existe una incompatibilidad, lo cual conlleva a que se encuentren en conflicto sobreviniente y necesariamente deba buscarse una solución, con la finalidad de restaurar la coherencia del sistema y el respeto al principio de seguridad jurídica.

<sup>2</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen 349-2004 del 10 de noviembre de 2004.



Esto por cuanto, en relación con el monto del **incentivo por anualidad**, se estipula que, a partir de la entrada en vigencia de la ley, el resultado de la evaluación del desempeño será el único parámetro para su otorgamiento y será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable (artículo 50). Detallándose en el transitorio XXXI de la citada ley, que, para el cálculo del monto nominal fijo, se aplicará el 1,94% del salario base para clases profesionales y el 2,54% para las clases no profesionales, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018; por lo que, **se varió la forma de cálculo de dicho beneficio que anteriormente era un porcentaje que se aplicaba respecto del salario base del funcionario a un monto nominal fijo, en los términos indicados.**

Nótese que, el **artículo 56 de la Ley N° 9635** referente a la aplicación de los incentivos, topes y compensaciones estipula: “Los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remunerados a la fecha de entrada en vigencia de la ley *serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales*”.

Además, en la parte correspondiente a los **transitorios de la Ley**, en el **transitorio XXV**, se indica: *“El salario total de los servidores que se encuentren activos en las instituciones contempladas en el artículo 26 a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y se les respetarán los derechos adquiridos que ostenten”*, lo cual significa que el legislador por medio del citado transitorio reguló las situaciones de los trabajadores existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, precisando que **el salario total<sup>3</sup> no le podrá ser disminuido, debiendo respetarse los derechos adquiridos; que en el caso correspondiente a la anualidad, al formar parte del salario total del trabajador, no puede verse afectada ante los nuevos porcentajes que se introducen con la citada Ley, únicamente hacia futuro se podrán aplicar los nuevos montos.**

Conteste con la Ley N° 9635, con la **emisión del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H “Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a empleo público”**, el cual entró en vigencia a partir del 18 de febrero de 2019<sup>4</sup>, definía las reglas para la interpretación y aplicación de las disposiciones relativas a las remuneraciones de los trabajadores.

Este Reglamento en su artículo No. 3, referente al ámbito de aplicación, en lo que interesa señala:

*Artículo 3.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones del Título III de la Ley N° 9635 denominado “Modificación De La Ley N.º 2166, Ley de Salarios de la*

<sup>3</sup> La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que: *“La jurisprudencia y la doctrina, son conformes estableciendo, que el salario comprende no sólo el fijado en la escala respectiva, sino también las remuneraciones adicionales, sean estas bonificaciones, comisiones, premios, zonaje, antigüedad, etc.; por lo que salario o sueldo se refiere a la totalidad de beneficios que recibe el trabajador.”* (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. N° 289 de las 10:00 horas de 17 de marzo de 2000). (El subrayado no corresponde al original).

<sup>4</sup> Publicado en la Gaceta No. 34, Alcance 38.



---

*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 No. 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 No. 9635, integraban el salario total del servidor público, en propiedad o interino. (el subrayado es nuestro)***

Como se lee en este artículo, hace especial énfasis en los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas lo que respalda los términos en que se suscribió el acta de acuerdos en la CCSS.

En lo que respecta al tema de las anualidades, el artículo 14 estipulaba:

***“Artículo 14.- Anualidades. El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:***

- a) El incentivo se reconocerá únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan cumplido con la calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.*
- b) El incentivo será un monto nominal fijo para cada escala salarial, que permanecerá invariable, será reconocido en la primera quincena del mes de junio de cada año, y pagado de manera retroactiva según la fecha del cumplimiento de la anualidad que en cada caso corresponda.*
- c) El cálculo del monto nominal fijo corresponde a un 1,94% (uno coma noventa y cuatro por ciento) del salario base de las clases profesionales y*



de 2.54% (dos coma cincuenta y cuatro por ciento) para clases no profesionales, de manera inmediata a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018, de conformidad con lo establecido en el transitorio XXXI de la Ley N° 9635.

- d) *Los cambios respecto al parámetro de cálculo de las anualidades serán aplicables a todos los servidores a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, en las nuevas anualidades que estos adquieran. Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de dicha ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 y el Transitorio XXV de la misma, mantendrán las condiciones en que se otorgaron”.*

Nótese que la frase “*mantendrán las condiciones en que se otorgaron*”, referida en la norma supracitada, se refiere a que la fórmula de cálculo del incentivo por anualidad, será porcentualizada, tal y como ha sido reconocida a los trabajadores de la CCSS, y en respeto de los derechos adquiridos que la propia Ley 9635 estableció en su artículo 56.

Sin embargo, a pesar de la claridad y conformidad con el ordenamiento jurídico que presenta la norma trascrita anteriormente, en el Alcance N° 113 del Diario Oficial La Gaceta de 22 de mayo de 2019, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H, en el cual se reforman los artículos 14, 17 y 22 del Decreto Ejecutivo 41564-MIDEPLAN-H.

Con respecto al artículo 14, sobre las anualidades, se establecieron nuevas disposiciones, el cual, en lo conducente, señala:

**“Artículo 14.- Anualidades.** *El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:*

- a) *Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos, producto de la forma en que se revalorizaban antes del 4 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635 y el Transitorio XXV de la Ley N° 9635. Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.*

*(...)”*

Como se aprecia de lo transcrito, dichas disposiciones no tienen un alineamiento jerárquico, puesto que no respetan la fórmula de cálculo adquirida con la anualidad, referida en la Ley N° 9635 en los artículos 56 y el transitorio XXV y el Reglamento del 18 de febrero de 2019, que en el caso de este último establecía el respeto a los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas



consolidadas, con lo que podría estarse vaciando de contenido a la propia Ley, vía Decreto Ejecutivo.

Tómese en cuenta que como producto del diálogo institucional entre representantes de la CCSS y representantes sindicales, se suscitaron acuerdos técnico-jurídicos ajustados a la Ley y al Reglamento vigente en ese entonces y en el tema de la anualidad se acordó que, al amparo de ese régimen jurídico citado, todas aquellas anualidades que se hubiesen adquirido anteriormente a la vigencia de la Ley, se mantendrán no solo en la cantidad acumulada en ese momento, sino en cuanto a la fórmula de cálculo que le habrá dado origen (porcentualizado). Además, se acordó dentro de ese marco jurídico que las anualidades que se generaron después del 04 de diciembre del 2018, sería reconocidas y pagadas de forma nominal, de acuerdo con la fórmula de cálculo que la propia Ley establece.

De este modo, estas reformas vinieron a variar lo que había quedado claro para nuestra Institución que, en el reglamento a la ley se establecían disposiciones no solo en cuanto a la aplicación futura del cambio de mecanismo de cálculo de las nuevas anualidades que se otorguen una vez vigente la Ley No. 9635, sino también en el tema de conservación de derechos patrimoniales adquiridos. Estas disposiciones aparte de que expresamente están indicadas en la citada Ley y su Reglamento previo a la reforma, guardaban congruencia con el ordenamiento jurídico, en el sentido de que la ley surte efecto únicamente hacia el futuro, sin posibilidad de modificar situaciones surgidas antes de su vigencia, sin embargo, a partir de dicha reforma se modificó evidentemente la forma de su cálculo y aplicación, lo cual varió lo consignado en el acta de acuerdos aludida, al estar supeditada a lo que se disponía antes de la reforma al reglamento.

Por consiguiente, a efecto de solucionar los problemas de incompatibilidad normativa, la Teoría General de Derecho ha establecido determinados argumentos normativos, que sirven como criterios hermenéuticos a efecto de lograr la coherencia y unidad del ordenamiento. Entre los criterios más utilizados están el argumento jerárquico, el cronológico y el de especialidad de la norma<sup>5</sup>. En el caso del primero, que es el que interesa en este asunto, debe comprenderse que los reglamentos tienen que sujetarse a lo disponga la Ley. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República ha expresado:

***“Lo anterior supone, una relación de subordinación, según la cual “Las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la superior. Es el caso de la Constitución frente a la ley y al resto de las normas del orden, y es también el caso de la ley frente al reglamento (...) en caso de contradicción prevalece siempre y necesariamente la ley. Esto expresa y aplica el principio llamado de “jerarquía”. Conforme el artículo 6 de la misma Ley General de Administración Pública, los reglamentos autónomos son parte de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, no obstante una de las fuentes***

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen 107-2004 del 15 de abril del 2004.



*del menor rango, y por ello deben subordinarse no solo a las fuentes superiores a la ley y a ésta misma, sino también a los reglamentos ejecutivos que hayan sido dictados por los órganos competentes". (Dictamen C-058-2007 del 26 de febrero de 2007.)* –La cursiva y negrita no son del original-

Conforme con lo anterior, se desprende que una **norma inferior no puede modificar ni venir a sustituir lo dispuesto en una norma de rango superior**, situación que en el presente caso sucedió, a partir de la reciente reforma introducida al Reglamento.

## ii. Sobre el principio de confianza legítima

La confianza legítima supone la garantía de una estabilidad para los administrados en las relaciones jurídico-administrativas como parte del Estado de Derecho<sup>6</sup>; se plantea como un atenuante al rigor del principio de legalidad<sup>7</sup>, es decir, para reducir el uso abusivo de este principio.

El principio de protección de la confianza legítima tiene su origen en el principio de buena fe, y a la vez supone un enfrentamiento entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad, es decir, que a la vez deviene del principio de seguridad jurídica<sup>8</sup>.

En el derecho costarricense, en el campo del derecho público, el principio de protección de la confianza legítima se ha invocado en la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional. Al respecto, el **Tribunal Contencioso-Administrativo**, sección cuarta, sobre el citado principio ha manifestado:

*II) SOBRE EL FONDO: [...] II.3)- SOBRE LA CONFIANZA LEGITIMA Y LOS DERECHOS SUBJETIVOS DEL ADMINISTRADO OBTENIDOS DE BUENA FE: Sobre este tema es relevante indicar que los derechos subjetivos se amparan en los principios de seguridad jurídica, intangibilidad de los actos propios de la Administración Pública, el de buena fe y confianza legítima. [ ] la confianza legítima es un saber a que atenerse válidamente, es reconocer la buena fe del administrado para no someterlo a los cambios políticos. Siendo importante*

<sup>6</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J. B., – El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública–, RAP, núm. 171, 2006, p. 252.

<sup>7</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J. B., – El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública–, RAP, núm. 171, 2006, p. 252.

<sup>8</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?, Civitas-Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2010, p. 22. Al respecto señala Iñigo SANZ RUBIALES, «la fuente de la confianza legítima se encuentra en el principio de seguridad jurídica. Así lo han venido entendiendo la jurisprudencia alemana y comunitaria, y la doctrina especializada». Vid. – El principio...–, p. 99. La confianza legítima es un principio debatido sobre sus efectos en el ordenamiento jurídico y su estabilidad, así, para Raúl LETELIER WARTENBERG, «la confianza legítima, al contrario, produce seguridad solo en el individuo beneficiado y no a nivel de sistema jurídico». Vid. – Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos–, RCD, núm. 2, 2014, p. 624.



---

*indicar que este principio se concreta fundamentalmente en la teoría de la intangibilidad de los actos propios declaratorios de derechos para el administrado [ ]. -La cursiva no es del original- (Sentencia N° 84-2013 del 16 de setiembre de 2013).*

Sobre el principio de protección de la confianza legítima, la **Sala Constitucional** ha señalado:

*“IV.-EL PRINCIPIO GENERAL DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA DEL CIUDADANO FRENTE A LOS PODERES PÚBLICOS. Sobre el desarrollo de este principio y su profunda raigambre constitucional, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente: “Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la acción de la Administración Pública. El Tribunal Supremo Español, en su sentencia del 1º de febrero de 1990, consideró que este principio “... ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuanto se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego –interés individual e interés general- la revocación o dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que solo pueden serle restituidos con graves perjuicios en su patrimonio”. -La cursiva no es del original- (Sentencia N° 10171-2010 del 11 de junio de 2010)*

Según se desprende de lo anterior, el principio de protección de la confianza legítima es aplicable en situaciones jurídicas entre los administrados y las administraciones públicas, por la estabilidad que debe existir en tales situaciones y, a la vez por la tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

Por tal razón, tenemos que al amparo de la Ley N° 9635 y su Reglamento (18 de febrero de 2019), un grupo de representantes sindicales e institucionales interpretaron los alcances en cuanto a la fórmula de cálculo y pago de la anualidades, dentro del marco jurídico vigente en ese momento, sin embargo, tres meses después se reforma el Reglamento (22 de mayo de 2019) que había sido emitido, en un tema sustancial de la anualidad, sea la fórmula de cálculo de las anualidades ya acumuladas, anteriores a la vigencia de la ley, siendo que se cambian las reglas establecidas, poniendo entre dicho lo acordado y lesionando el Principio de Confianza Legítima.



---

### III. Conclusión y recomendación

En razón de lo expuesto, esta asesoría legal considera que con la emisión de la reforma al Reglamento (Decreto Ejecutivo 41729-MIDEPLAN-H) del 22 de mayo de 2019, se quebranta el principio de jerarquía normativa en cuanto al tema de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas y además el principio de confianza legítima, socavándose así la validez jurídica y técnica de los acuerdos suscritos con los representantes sindicales, razón por la que estimamos pertinente se considere mantener la validez de dichos acuerdos, dado que se generaron en el contexto de un marco jurídico que le servía de fundamento.

En consecuencia, respetuosamente se recomienda, plantear a las autoridades del Poder Ejecutivo, valorar la posibilidad de la emisión de una norma transitoria complementaria al último decreto emitido, en que se establezca el respeto a la validez y vigencia de aquellos acuerdos que se hubiesen emitido mientras estuvo vigente el Decreto N° 41564-MIDEPLAN-H (18 de febrero de 2019), en el tanto se hubiesen ajustado a dicho Decreto.

Sin otro particular suscriben,

Lic. Gilberth Alfaro Morales  
**Director Jurídico c/ rango de Subgerente**

Mariana Ovares Aguilar  
**Jefe a.i. Área de Gestión Técnica  
y Asistencia Jurídica**

Dylana Jiménez Méndez  
**Abogada**

Cc Dr. Román Macaya Haye, Presidente Ejecutivo



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
DIRECCIÓN JURÍDICA c/ RANGO SUBGERENCIA  
Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica

☎2539-0966 ☎2223-5460 o 2257-5006

✉ [ga\\_dj@ccss.sa.cr](mailto:ga_dj@ccss.sa.cr)

---