



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

San José, 15 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0890-2021

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VI
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio N°HAC-335-2021-2022 de 3 de setiembre de 2021, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado: *“REFORMA DEL ARTÍCULO 54 DEL TÍTULO III DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N.º9635, DE 03 DE DICIEMBRE DE 2018, Y SUS REFORMAS”*, expediente N°22.360.

Con ocasión de la oportunidad brindada, se estima conveniente señalar que del análisis efectuado al Proyecto de Ley venido en consulta, en concordancia con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional, N°5525 de 2 de mayo de 1974; en la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, reformada y adicionada por el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018; en el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN de 17 de mayo de 1994 y en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N°37735-PLAN de 6 de mayo de 2013; no se observan incidencias que adicionen, modifiquen o deroguen las competencias y atribuciones de MIDEPLAN.

Sin embargo, al tenor de las facultades y competencias de MIDEPLAN como Rector del Empleo Público, según el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y de la suscrita como Ministra Coordinadora del Equipo Económico, de conformidad con los artículos 2 inciso f), 3 y 4 inciso f) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, N°41187-MP-MIDEPLAN de 20 de junio de 2018, se estima necesario emitir las siguientes consideraciones:

I.- En cuanto a la exposición de motivos, coincide este Despacho Ministerial en que aún hay aspectos relacionados con el empleo público que deben ser optimizados, razón por la cual, el Poder Ejecutivo, además de las reformas impulsadas en el año 2018 con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, presentó



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

y actualmente se encuentra en la corriente legislativa el Proyecto de Ley de Empleo Público (Expediente 21.336), el cual promueve la evolución hacia un sistema más transparente, equitativo y sostenible. Sin embargo, no debe perderse de vista que el artículo 54 (según su redacción vigente), como parte de un cuerpo normativo, debe ser interpretado en concordancia con las demás normas que regulan la figura y no de forma desarticulada pues se corre el riesgo de caer en una interpretación incorrecta. Así pues, de su aplicación concordada con el artículo 56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y el Transitorio XXV del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se desprende con meridiana claridad que los derechos adquiridos de las personas funcionarias, imposibilitan un detrimento patrimonial respecto de aquellos incentivos o compensaciones (conocidos coloquialmente como “pluses”), existentes con anterioridad al 4 de diciembre de 2018; sin perjuicio de las restricciones y condiciones establecidas en los numerales 40, 55 y 56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública para nuevos incentivos. En tal sentido, resulta de interés, reseñar dos de los pronunciamientos, que al respecto ha emitido la Procuraduría General de la República (PGR), como sigue:

1.- Dictamen C-153-2019 de 6 de junio de 2019, en el cual en lo que interesa, señaló:
*“El hecho de que el artículo 40 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en relación con el 16 del reglamento al Título III de la ley n.º 9635, haya decidido dejar sin efecto algunos sobresueldos específicos como el de confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios y cualquier otro relacionado con acumulación de años de servicio distintos a la anualidad, respalda la afirmación de que **los sobresueldos existentes antes de la entrada en vigencia de esa ley, y que no sean los mencionados en el artículo 40 aludido, se mantienen vigentes y son aplicables al personal de las instituciones a las que se refiere el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, incluido el personal que se nombre en el futuro.**”* (El destacado es destacado).

2.- Dictamen C-150-2020 de 24 de abril de 2020, acerca de remuneraciones amparadas en instrumentos de mejor rango normativo, sostuvo:

“8. Cualquier otro plus o mejora de carácter remunerativo que se contemple únicamente en la convención colectiva o en un reglamento interno de esta comuna, y que no esté contemplado en la Ley N° 9635, o, incluso, sea disminuido en esa ley, ¿debe entenderse derogado o afectado en alguna forma?”

*Con respecto a este tema, debemos indicar (como ya lo hicimos en nuestro dictamen C-153-2019 del 6 de junio del 2019, reiterado en el C-194-2019 del 8 de julio del 2019, en el C-281-2019 del 1º de octubre del 2019, en el C-358-2019 del 3 de diciembre del 2019, y en el C-110-2020 del 31 de marzo del 2020) que **del análisis de la ley n.º 9635 y del decreto n.º 41564 citado, no se desprende que su intención haya sido la de derogar las disposiciones, de distinto rango, que regían la remuneración de los servidores públicos (salvo en los casos expresamente previstos en la propia ley) sino la de adecuar esa normativa a un marco general aplicable a cada uno de los componentes salariales existentes.***



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

Lo anterior queda de manifiesto, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, según el cual, "Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo...". Esa norma no deroga los incentivos o compensaciones existentes antes de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sino que establece la forma en que han de calcularse a futuro, ya no porcentualmente, sino mediante un monto nominal fijo.

El hecho de que el artículo 40 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en relación con el 16 del reglamento al Título III de la ley n.º 9635, haya decidido dejar sin efecto algunos sobresueldos específicos como el de confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios y cualquier otro relacionado con acumulación de años de servicio distintos a la anualidad, respalda la afirmación de que **los sobresueldos existentes antes de la entrada en vigencia de esa ley, y que no sean los mencionados en el artículo 40 aludido, se mantienen vigentes y son aplicables al personal de las instituciones a las que se refiere el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, incluido el personal que se nombre en el futuro.** (El destacado subrayado es suplido).

II.- Unido a lo anterior, también debe tomarse en cuenta, que el Transitorio XXXVI del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, definió la obligación de renegociar las convenciones colectivas, así como la condición de que en caso de renegociación, aquella deba apegarse en todo a los extremos de la Ley y de las regulaciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las mismas siguen siendo válidas según las regulaciones de los artículos 62 de la Constitución Política y 54 y siguientes del Código de Trabajo, Ley N°2 de 27 de agosto de 1943, los Convenios 87, 98 y 135 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por Costa Rica y en los términos delineados por la Sala Constitucional¹.

III.- Por otra parte, en lo que se refiere al fondo de la reforma, aplicando criterios de oportunidad y conveniencia, con miras a garantizar que el artículo 54 sea concordante con lo establecido en el artículo 56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y el Transitorio XXV del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como con el régimen salarial vigente al 4 de diciembre de 2018, fecha de entrada en

¹ A ese respecto, la Sala Constitucional en Voto N°2000-04453 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, resolvió: "(...) a) son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria); b) no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el sector público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común; c) igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplan, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas (...)"



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

vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, debe considerarse que el salario base para efectos de cálculos nominales, **debe ser el correspondiente al mes de julio de 2018**, en virtud de que mediante la Resolución N°DG-087-2018 de las 9:00 de 2 de julio de 2018 de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), se modificó la Escala de Sueldos de la Administración Pública contenida en la Resolución DG-012-2018 de 7 de febrero del 2018, revalorando en tres mil setecientos cincuenta colones (₡3.750,00) los salarios base contenidos en la misma, de tal suerte que **todas las clases de puestos asignadas a dicha Escala, quedaron revaloradas con rige a partir del 1° de julio de 2018**, por lo que en estricto cumplimiento de lo establecido en el Transitorio XXV del Título III de la Ley N° 9635 que en lo que interesa, dispone: “*El salario 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*”, los montos que ya habían ingresado a la esfera patrimonial de las personas funcionarias públicas al momento de aprobación de dicha Ley, no pueden ser reducidos o realizar una aplicación retroactiva; y en tal sentido, se decantaron los artículos 14 inciso c) y 17 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, reformado por el Decreto Ejecutivo N°41729-MIDEPLAN-H de 20 de mayo de 2019.

IV.- Del mismo modo, se recomienda que el abordaje técnico del Proyecto de Ley venido en consulta, tome en consideración las orientaciones y prioridades de política fiscal actuales según el criterio técnico que rinda el Ministerio de Hacienda así como las precisiones que sobre el caso de la convención colectiva referida, estime conveniente realizar el Ministerio de Educación Pública.

V.- Finalmente, no obsta mencionar que, es prudente que la Asamblea Legislativa valore si es adecuado o no que la ley defina el mecanismo o forma en la que deben ser nominalizados los incentivos salariales, o si por el contrario esta debería establecer lo que pareciera fue el espíritu del legislador al promulgar la norma, en el sentido que el fin perseguido era solamente detener el crecimiento de los mencionados incentivos como un efecto rebote cada vez que se ajustara el monto del salario base.

En los términos indicados, dejo rendido el criterio solicitado.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Sr. Rolando Hidalgo Ramírez. Jefe. Despacho Ministerial, MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez. Jefa. Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.
Archivo