



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

San José, 4 de noviembre de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020

Señora
María Devandas Calderón
Directora de Despacho
Ministerio de la Presidencia

Estimada señora:

En atención a su Oficio DM-1178-2020 de 21 de octubre del 2020, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con la propuesta de anteproyecto de Ley denominado *“Interpretación auténtica del artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, del 3 de diciembre de 2018, el cual adicionó el numeral 57 aparte o) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, a la luz del artículo 173 del Código Notarial”* procede emitir las siguientes consideraciones:

I.- Principales elementos de interés:

1.- El Ministerio de Justicia, proponente del anteproyecto sometido a consulta, señala en la exposición de motivos, que mediante el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 del 3 de diciembre de 2018, se adicionó el numeral 57 aparte o) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, que reformó el artículo 23 de la Ley N°6934 la cual corresponde a una reforma a la Ley de Registro Nacional de 28 de noviembre de 1983, siendo que por un yerro del Legislador, no se reformó la Ley de Creación del Registro Nacional, N°5695, sino la Ley N°6934 que sólo cuenta con 3 artículos por lo que el artículo 23 en dicha reforma no existe.

Asimismo, indica que de las actas de debate durante el proceso de formación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635, se desprende que la intención del Legislador en la modificación del artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional consistió en establecer los límites y criterios generales para el reconocimiento de la compensación económica por concepto de prohibición, y no la derogación del Régimen Salarial para la Actividad de Informática del Registro Nacional, mismo que se deriva del artículo 173 del Código Notarial, el cual se mantiene incólume aún después de la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

En virtud de lo anterior señala que resulta procedente llevar a cabo una interpretación auténtica, concretamente del numeral 57 aparte o) de la Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionado por el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas,





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 2

en el sentido de que no fue la intención del Legislador ordinario suprimir el Régimen Salarial para la Actividad de Informática del Registro Nacional, establecido luego de la entrada en vigencia del Código Notarial, coexistiendo con el artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional, N°5695.

2.- En virtud de las razones expuestas en el punto anterior, se propone una interpretación auténtica en el sentido de que el actual artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 del 3 de diciembre de 2018, el cual adicionó el numeral 57 aparte o) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, no sólo establece los límites y criterios generales para el reconocimiento de la compensación económica por concepto de prohibición, sino también conserva el Régimen Salarial para la Actividad de Informática del Registro Nacional, creado mediante el numeral 173 del Código Notarial.

II.- Reforma a la Ley de Registro Nacional, ley N°. 6934 del 28 de noviembre 1983

La Ley 6934 del 28 de noviembre de 1983 tiene 3 artículos, en su artículo 2° se establece adicionar cuatro artículos el 19, 20, 21 y 22 a la Ley de Creación del Registro Nacional, ley N°.5695 del 28 de mayo de 1975, y se trasladó el que hasta ese momento era el artículo 19 como artículo 23, de modo que para ese momento el artículo 23 de la Ley 5695 establecía:

"Artículo 23.- Por decreto ejecutivo se determinará el porcentaje que, sobre la base salarial, se reconocerá al personal técnico o profesional pagado por el presupuesto de la Junta Administrativa, por concepto de prohibición del ejercicio profesional."

Con respecto al alcance y aplicación de este artículo 23, la Procuraduría General de la República señaló mediante Dictamen C-020 del 22 de enero de 1987 lo siguiente:

"Es lo propio señalar que el fundamento jurídico original del pago de la compensación económica salarial por concepto de prohibición del ejercicio de la profesión para los funcionarios del Registro Nacional que ocupen puestos de Técnico o de Profesional, aparece por vez primera en el artículo 23 de la Ley del Registro Nacional. Dicho artículo fue adicionado mediante Ley No. 6934 de 28 de noviembre de 1983, es decir, antes de esta última modificación legislativa, el articulado se componía de 19 numerales, y luego de ella, se conforma con 23. De modo que, resulta impreciso afirmar que este artículo 23 se encuentre en el contenido normativo de la Ley del Registro Nacional, desde mayo de 1975, como se expresa en la consulta, ya que su inclusión ocurre como nueva norma, hasta el día 28 de noviembre de 1983, fecha en que es publicada en La Gaceta la Ley No. 6934. Su redacción es la siguiente:

*"Por decreto ejecutivo se determinará el porcentaje que, sobre la base salarial, se reconocerá al *personal técnico o profesional pagado por el presupuesto de la Junta Administrativa*, por concepto de prohibición del ejercicio profesional". (Los subrayados son nuestros) (** Subrayados).*





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 3

Como se observa, en su origen la norma otorga el beneficio sólo a un grupo de servidores del Registro Nacional, y es el que esté ocupando puestos de *técnico* o puestos de *profesional*, aún más, que sea el personal pagado con fondos de la Junta Administrativa.

Luego de esta adición legislativa que reconoce el incremento o compensación económica, por concepto de prohibición del ejercicio profesional a esos servidores taxativamente descritos, aparece, por así decirlo, una interpretación auténtica de los artículos 19 y 23 (aquél referido a la dedicación exclusiva de técnicos o profesionales), que, tendente a favorecer a otro grupo de servidores del Registro Nacional, les incluye dentro de sus supuestos. Nos referimos a la norma presupuestaria 29ª de la Ley 6995 de 24 de julio de 1985 (presupuesto extraordinario), que preceptúa:

"Artículo 29. Interprétense auténticamente los artículos 19 y 23 de la Ley del Registro Nacional No. 5695 de 28 de mayo de 1975, modificada por el artículo 2 de la Ley 5950 de 27 de octubre de 1976 y por Ley 6934 del 28 de noviembre de 1983, *en el sentido de que los diplomados de la Escuela de Ciencias y Técnicas Registrales de la Universidad Nacional están comprendidos en la categoría de "técnicos". * Los beneficios que señalan los citados artículos 19 y 23 de la Ley del Registro Nacional *se aplicarán a los servidores pagados con fondos del Presupuesto Nacional y a los pagados con recursos del presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional".*

Así, estos diplomados de la Escuela de Ciencias y Técnicas Registrales de la Universidad Nacional, obtienen el beneficio que nos ocupa, por medio de una norma presupuestaria, y se integran al grupo de servidores que la ley determina: técnicos; por otra parte, igualmente esta norma interpretativa "presupuestaria", extiende la cobertura normativa de los artículos 19 y 23 de la Ley del Registro Nacional a los servidores técnicos y a los profesionales pagados con fondos del Presupuesto Nacional, y no sólo a los que perciben su salario con recursos presupuestarios de la Junta Administrativa, modificándose realmente los dos artículos interpretados, excediéndose, por supuesto, en la técnica interpretativa legislativa.

De modo que a pesar de esta última incorrección, tenemos que **por normas legales promulgadas ex-profeso, los técnicos y los profesionales del Registro Nacional han obtenido el derecho a percibir una compensación económica por prohibición del ejercicio de una profesión; al principio sólo los que fueran pagados con fondos del presupuesto de la Junta Administrativa, luego incluso los que son pagados con fondos del Presupuesto Nacional, y finalmente los diplomados de la Escuela de Ciencias y Técnicas Registrales, obtienen la inclusión dentro del concepto "técnico" del artículo 23, en una norma interpretativa presupuestaria, y así también el derecho a percibir el beneficio.**" (Lo destacado es suplido).

III.- Régimen Salarial para la Actividad de Informática del Registro Nacional





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 4

Posteriormente, mediante artículo 173 del nuevo Código Notarial, ley N°.7764 del 17 de abril de 1998, se reformó el artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional, ley N°.5695 del 28 de mayo de 1975, de la siguiente manera:

“Artículo 23.-La Junta Administrativa del Registro Nacional creará su propio régimen de salarios para el personal de informática y estará autorizada para contratar al personal requerido, técnico y profesional, que satisfaga las necesidades del servicio público. Este personal será pagado con fondos de la Junta, por el plazo que estipule o por término indefinido, y continuará gozando de los beneficios y las garantías establecidas en el Estatuto de Régimen del Servicio Civil, sus reglamentos y las normas afines.

Para hacerse acreedores a este régimen de salarios, los funcionarios deberán realizar y aprobar las pruebas que definirá la Junta Administrativa del Registro Nacional, además de cumplir con los requisitos establecidos en la normativa ordinaria en materia de concursos de antecedentes.

Por decreto ejecutivo se determinarán la escala de salarios, las categorías de puestos y los demás requisitos para la ejecución de esta norma.”

En esa misma línea el artículo 188 del Código Notarial, ley N°.7764 de 17 de abril de 1998 adicionó una norma transitoria a la Ley de creación del Registro Nacional, ley N°. 5695 de 28 de mayo de 1975 que indicó:

“Transitorio VI.- Los funcionarios cubiertos por el Régimen del Servicio Civil, que desempeñan sus funciones en el Departamento de Informática del Registro Nacional, podrán incorporarse al régimen establecido en el artículo 23 de esta ley dentro del término de los tres meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia del Código Notarial, sin perjuicio de la estabilidad laboral y los beneficios adquiridos al amparo del Estatuto del Servicio Civil, siempre que aprueben los exámenes que se determinarán para el efecto.

Los funcionarios que no se acojan al régimen salarial establecido en la presente ley, continuarán en el régimen estatuido en el artículo 1 de la Ley No. 5867, de 15 de diciembre de 1975, el artículo 41 de la Ley No. 7097, de 18 de agosto de 1988, y en la Ley de Salarios de la Administración Pública, No. 2166, de 9 de octubre de 1957.”

Los alcances del artículo 23 de la Ley de creación del Registro Nacional fueron objeto de consulta ante la Procuraduría General de la República que mediante dictamen C-265-98 analizó en lo que interesa:

“Si el nuevo régimen propuesto en el artículo 23 señalado ¿requiere o no autorización para su ejecución o puesta en práctica por parte del Director General del Servicio Civil?” ha quedado bien claro de lo expuesto en el anterior acápite que, de acuerdo con el numeral 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional, recientemente reformado mediante el artículo 173 del nuevo Código Notarial, la Junta queda autorizada para nombrar e imponer el salario respectivo al personal técnico-informático requerido para la efectividad y eficiencia del servicio bajo su mando,





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 5

haciéndose hincapié en esta sección que, no obstante la norma en cuestión faculta un régimen de empleo propio para dicha materia especial, es lo cierto que su interpretación y aplicación debe tener su fundamento en los mandatos que contienen los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, en tanto "Un estatuto de servicio civil regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración, mediante un personal debidamente idóneo." De modo tal que, toda regulación de empleo público debe estarse a los aludidos presupuestos constitucionales, como se ha hecho con la promulgación de la citada Ley No. 158, la cual, por virtud del artículo 112.1 de la Ley General de la Administración Pública, ha servido de consulta al resto del Estado, cuando algunas de sus instituciones se encuentren ayuno de una normativa similar."

Y concluyó:

"En virtud de todo lo expuesto, y en concordancia con lo externado por la Dirección General del Servicio Civil en Oficio de fecha DG-845-98 de 3 de diciembre de 1998, es criterio de este Despacho que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional, reformado por el artículo 173 del nuevo Código Notarial, la Junta Administrativa de ese órgano se encuentra facultada para nombrar el personal requerido en la técnica de la informática del instituto registral, fijando los salarios de cada puesto. Asimismo, ese Órgano deliberativo queda facultado para establecer el procedimiento de la "idoneidad comprobada".

Lo anterior, con apego a los cánones que contiene los artículos 191 y 192 de la Carta Magna." De acuerdo al siguiente extracto del Acta de Subcomisión N°.15 de 25 de noviembre de 1996, folios 1748 y 1749 del Expediente Legislativo N°. 10.102, la motivación que originó la creación de un nuevo régimen para el personal técnico-informático del Registro Nacional fue la de poder establecer salarios competitivos que le permitieran al Registro retener a sus informáticos de experiencia y alto nivel técnico:

"El Registro no puede seguir en esa situación, hemos estudiado con mucho cuidado y con mucha atención en las últimas semanas qué proponer. Nosotros, creemos que la mejor opción es que la Junta Administrativa del Registro Nacional, tenga su propio régimen de salarios para el personal de informática. O sea, que por ley se autorice, para que los funcionarios de informática tengan su propio régimen de salarios, es la única manera de preservar los técnicos con un nivel técnico, valga la redundancia y ético idóneo para un cargo de este tipo, ¿Porqué? Porque en el Registro Nacional, nosotros no podemos estar cambiando los directores, los encargados de las diferentes secciones del centro de cómputo a cada rato, es gente que maneja mucha información; gente de un altísimo nivel, gente que tiene que tener una retribución acorde con los salarios que pagan en el mercado y es abismal la diferencia de salarios que hay."

IV.- Alcance de la Ley de Salarios de la Administración Pública

El artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°. 9635 de 3 de diciembre de 2018, adicionó capítulos y disposiciones transitorias a la Ley de Salarios de la





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 6

Administración Pública, Ley N°. 2166 de 9 de octubre de 1957, en materia de dedicación exclusiva, prohibición, auxilio de cesantía, límites a las remuneraciones, evaluación del desempeño, anualidad, modalidad de pago, carrera profesional, conversión de incentivos a montos nominales fijos así como una serie de reformas y derogatorias para unificar disposiciones en materia de incentivos y compensaciones, sin embargo, existen múltiples disposiciones en materia de empleo público y no todas pudieron ser reformadas o ajustadas de forma expresa, motivo por el cual, MIDEPLAN planteó consulta ante la Procuraduría General de la República que mediante Dictamen C-281 de 1° de octubre de 2019, concluyó en lo que interesa:

“1.- Para dirimir los conflictos de incompatibilidad normativa se ha hecho uso de varios criterios. Entre ellos, el jerárquico, según el cual, la norma de mayor rango priva sobre la de rango menor; el cronológico, el cual establece que, ante disposiciones de igual rango normativo, ha de privar la que haya sido emitida de último, lo que implica que la norma posterior deroga a la anterior del mismo rango; y el de especialidad, según el cual, la norma especial ha de privar sobre la norma general de igual rango, independientemente de la fecha de vigencia de cada una de ellas.

*2.- Los dos primeros criterios hermenéuticos aludidos presentan poca complejidad en su aplicación, pues basta con constatar datos objetivos (como son el rango normativo de las disposiciones en conflicto, o la fecha de emisión de esas disposiciones) para hacer prevalecer un precepto sobre otro; **sin embargo, el tercer criterio enunciado el de la especialidad, sí reviste mayor complejidad, pues aun cuando la regla es que la norma especial priva sobre la general, existen excepciones a esa regla, excepciones que aplican cuando se logra acreditar que la intención del legislador es que la norma general posterior prive sobre la norma especial anterior.***

*3.- **La intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto la Administración Central, como la descentralizada, con independencia del grado de autonomía de cada institución, o del tipo de servicios que se prestan al Estado.***

4.- Existe una contradicción entre la regla general para el pago de la compensación económica por prohibición prevista en el artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (la cual contempla el pago de un 30% para licenciatura o superior), y lo dispuesto en el inciso a) del artículo 1° de la ley n.° 5867 (el cual establece, para ese mismo supuesto, el pago de un 65% de compensación). Ante ello, considera ésta Procuraduría que debe privar la pretensión de generalidad y uniformidad que inspiró la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, operada por medio de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 7

5.- Si bien podría afirmarse que la Ley de Compensación por Pago de Prohibición es una ley especial en relación con la Ley de Salarios de la Administración Pública, pues regula un aspecto puntual de las relaciones de servicio aplicable a un grupo específico de servidores (los sujetos a una prohibición para el ejercicio liberal de su profesión), lo cierto es que, en éstos casos, **la pretensión de generalidad y uniformidad de la Ley de Salarios de la Administración Pública debe privar sobre la ley anterior que regula el pago de la compensación económica por prohibición.**

[...]"

V.- Interpretación Auténtica de la Asamblea Legislativa

El inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política establece que a la Asamblea Legislativa le corresponde dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo en lo que corresponda al Tribunal Supremo de Elecciones.

La interpretación auténtica nace de la necesidad específica de aclarar el sentido de la ley, se trata de una nueva ley cuyo objetivo específico es clarificar el sentido de una norma anterior, por lo que tiene efectos retroactivos al momento de la vigencia de la norma interpretada.

Con respecto a la correcta aplicación de la potestad legislativa de interpretación auténtica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

*"La inconstitucionalidad de la norma impugnada no admite duda. El inciso 3) del artículo 36 de la Sección V) de las Normas de Ejecución de Presupuesto de la Ley de Presupuestos Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Fiscal de 1989, número 7111 del doce de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, interpretó auténticamente el artículo 2 de la Ley para Ajustes de Precios con Empresas Nacionales de la Construcción, número 5501 del siete de mayo de mil novecientos setenta y cuatro, y estableció que la maquinaria y el equipo son elementos componentes del costo de los contratos y, que por ello, tanto sus costos fijos como el costo horario deben ser reajustados conforme con la misma Ley número 5501. Para ello, se utilizó un procedimiento diferente al que se previó constitucionalmente al efecto, con lo que se configuró un grave vicio formal de inconstitucionalidad que, tal y como solicita el Contralor General de la República, obliga a reparar el quebranto del parámetro constitucional, en los términos en que lo dispone el numeral 73 inciso c) de la Ley de esta Jurisdicción. - **En efecto, el objeto de la ley interpretativa es aclarar conceptos oscuros o dudosos de otra ley, y establecer de manera precisa cuál es su verdadero sentido, es decir, lo que se pretende es descubrir la verdadera intención del legislador, e incorporarla retroactivamente al contenido de la norma interpretada, y por ello, para la interpretación auténtica de las leyes, se requiere utilizar necesariamente, el procedimiento establecido en los numerales 123 a 129 de la Carta Fundamental y los del Reglamento de la Asamblea Legislativa correspondientes**, lo que no se hizo en el caso de la norma impugnada, que se incluyó en una ley de carácter presupuestario, sin que verse sobre la materia que regula esta norma especial. En este sentido, poco importa, como señaló el Procurador General Adjunto de la República, determinar si dicha norma constituye strictu sensu una ley interpretativa, o si por el contrario, se trata de una verdadera reforma a la ley número 5501 -en cuyo caso se habría producido otro*





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

MIDEPLAN-DM-OF-1526-2020
Pág. 8

exceso de poder legislativo-, pues resulta patente que al soslayar el procedimiento ordinario para el ejercicio de la función legislativa, en los términos dichos, se produjo una clara violación a los numerales 11, 121 incisos 1), 11), 123 a 129, y 176 a 180 de la Constitución Política, que se puede resumir en los términos de la sentencia número 6577-94 las quince horas seis minutos del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la que se indicó: ". (Lo destacado es suplido) Sala Constitucional, resolución N° 6223-96 de 9:33 hrs. del 15 de noviembre de 1996.

VI.- Conclusiones y recomendaciones

1.- El artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 del 3 de diciembre de 2018, adicionó el numeral 57 inciso o) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, que reformó el artículo 23 de la Ley N°6934 la cual corresponde a una reforma a la Ley de Registro Nacional de 28 de noviembre de 1983, siendo que por un yerro del Legislador, no se reformó la Ley de Creación del Registro Nacional, N°5695, sino la Ley N°6934 que sólo cuenta con 3 artículos por lo que dicha reforma no cuenta con un artículo 23 y el artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional no regula aspectos de compensación por prohibición sino que establece un régimen de salarios propio del personal de informática del Registro Nacional, que según la revisión de actas efectuada por el Ministerio de Justicia, no fue objeto de análisis o discusión por parte de los legisladores.

2.- La intención del legislador con la emisión del artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, como en el caso de los porcentajes procedentes por compensación en materia de prohibición, por lo que dichos parámetros resultan igualmente aplicables en el Registro Nacional.

3.- Se estima procedente gestionar una interpretación auténtica de la Asamblea Legislativa, concretamente del artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el cual adicionó el numeral 57 inciso o) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, con el fin de precisar la intención del Legislador con respecto al Régimen Salarial para la Actividad de Informática del Registro Nacional, establecido en el artículo 23 de la Ley de Creación del Registro Nacional.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Archivo.

