



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

San José, 3 de diciembre de 2019  
DM-1780-2019

Señor:  
Efraín Miranda Carballo.  
Secretario Ejecutivo.  
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación.

**Asunto: Respuesta al oficio SE 236-2019.**

Estimado señor:

Se hace referencia al oficio indicado, mediante el cual se solicita criterio técnico de la rectoría en empleo público, relativo a la procedencia o no de reconocer las anualidades que un funcionario hubiese obtenido en el pasado y reingrese a la administración pública una vez que se haya roto la continuidad laboral, producto de un cese con responsabilidad patronal.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°. 9635, de 3 de diciembre de 2018, se materializó una reforma al numeral 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°. 2166, de 9 de octubre de 1957, concretamente al ordinal 12, que regula a nivel legal lo relativo al pago de anualidades.

Esta reforma, generó un cambio sustancial en la norma, según se aprecia.

Ley de Salarios de la Administración Pública.	
Anterior	Vigente
ARTICULO 12.- Los aumentos de sueldo a que hace referencia el artículo 5° se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:	Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año.  Si el servidor fuera ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los





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

DM-1780-2019

Pág. 2

- |   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| <p>a) Si el servidor fuere trasladado a un puesto de igual o inferior categoría a la del puesto que estuviere ocupando, no habrá interrupción alguna en cuanto al cómputo del tiempo para el aumento de salario;</p> <p>b) Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; sin embargo, si en el antiguo puesto hubiere adquirido derecho a uno o más aumentos anuales, éstos se le computarán de acuerdo con la categoría del cargo al cual se le asciende.</p> <p>c) Las vacaciones, la enfermedad justificada, el desempeño temporal de otro puesto público, aunque éste estuviere excluido del Régimen de Servicio Civil, los permisos sin goce de salario para realizar estudios en organismos internacionales de los cuales Costa Rica sea miembro y las licencias para adiestramiento o estudios relativos a la función propia que desempeña el funcionario o en una disciplina afín, en la cual regresara a trabajar por comprobada necesidad nacional, no interrumpen el período de un año requerido para el aumento de sueldo;</p> <p>d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5° anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público.</p> <p>Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en</p> | <p>incentivos ya reconocidos.</p> |
|---|-----------------------------------|





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

DM-1780-2019

Pág. 3

materia de negociación salarial.	
----------------------------------	--

Como se puede apreciar supra, el cambio sufrido fue significativo y es comprensible que puedan presentarse dudas como la planteada, sobre todo si se toma en consideración que el reconocimiento de anualidades de un servidor que reingresa a la administración, luego de haberse roto su continuidad mediando o no pago de prestaciones ha sido un aspecto controvertido.

Como antecedente para ubicar el contexto jurídico al respecto, remontarse al inciso 4), subinciso c) del artículo 2 del Reglamento para el Procedimiento del pago de anualidades adeudadas, Decreto Ejecutivo N°. 18181, de 14 de junio 1888, el cual textualmente disponía:

*“Artículo 2º.- El pago a que se refiere el numeral anterior se regulará, además, por los siguientes requisitos:*

*[...]*

*4º.- No se reconocerán anualidades:*

*[...]*

*c) en los casos en que el servidor haya sido despedido por justa causa o que en su separación haya mediado pago de prestaciones laborales, se reconocerán las anualidades a que se haya hecho acreedor el servidor posteriormente a su reingreso a la Administración Pública*

*[...]”*

Esta norma, fue objeto de múltiples controversias a nivel judicial, y posteriormente, debido a una copiosa cantidad de fallos de la jurisdicción laboral en contra de esta disposición, la Procuraduría General de la República recomendó la no aplicación de dicha norma en sede administrativa, y en consecuencia el Poder Ejecutivo se vio compelido a derogarla, lo cual se materializó mediante el Decreto Ejecutivo N°. 22781, Reforma Reglamento sobre Pago de Anualidades en Administración Pública, de 26 de octubre de 1993.

Sobre este asunto en particular, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, se refirió en la resolución 264 - 1999, en los siguientes términos:





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

DM-1780-2019

Pág. 4

*“Esta Sala, en forma reiterada se ha pronunciado al respecto, en el sentido que, un decreto no puede modificar una ley estableciendo requisitos no previstos por ésta, y, siendo que el decreto aludido establece requisitos no previstos en la Ley 6835 de 22 de diciembre de 1982 para el pago de anualidades, el mismo deviene en ilegal, por lo que en lo que contraría lo dispuesto en la ley, no puede ser aplicado en sede judicial. Por mandato expreso del artículo 8, inciso 2), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, **el Decreto Ejecutivo N° 18181-H, del 14 de junio de 1988, que reglamenta el pago de anualidades adeudadas, resulta inaplicable dicho decreto específicamente al establecer una serie de limitaciones que la ley reglamentada no establece***

*En reiteradas oportunidades se ha pronunciado este tribunal, en el sentido que, **ni la Ley de Salarios de la Administración Pública, ni la ley 6835 indicada, establecen que el reconocimiento de la antigüedad acumulada en el sector público, para el otorgamiento de aumentos anuales, sólo procede cuando se da el traslado del servidor de un ente a otro y en el tanto que en el de procedencia los incrementos dichos hubieren sido ya reconocidos.**” (El resaltado no es original)*

Retomando este precedente, la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-039-1993, concluyó:

*“Con fundamento en lo expuesto, este Despacho concluye que la disposición contenida en el aparte c) del inciso 4° del numeral 2° del Decreto Ejecutivo N° 18181-H de 14 de junio de 1988, **donde se imponen restricciones al reconocimiento de anualidades, no debe ser aplicado en sede administrativa.**” (El resaltado no es original)*

Adicionalmente, es imperioso mencionar que cuando ha operado un cese con responsabilidad laboral, los elementos que componen la liquidación del servidor son los siguientes: vacaciones, cesantía, preaviso, aguinaldo y salario escolar, los cuales si bien pueden ser influenciados por las anualidades que el servidor tuviese, estas como tal no se liquidan de manera independiente dentro de las prestaciones legales de un trabajador.

También, es menester recordar la redacción del inciso f) del canon 14 del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°. 41564, de 11 de febrero de 2019:

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

*[...]*





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

DM-1780-2019

Pág. 5

*f) Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales.”*

Como se observa de la transcripción anterior, es claro que el articulado no resulta distinciones de ninguna índole y únicamente se limita a indicar que “*deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones*”.

Asimismo, hay que llamar la atención que contrario a la errónea generalización, el ordenamiento jurídico administrativo no se agota en las normas escritas, pues este también se compone de fuentes no escritas, según se evidencia en el precepto 7 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°. 6227, de 2 de mayo de 1978:

*“Artículo 7°.-*

- 1. Las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho- servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.*
- 2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley.*
- 3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.”* (El resaltado no es original)

En esta misma inteligencia, el numeral 9 del Código Civil, fungiendo como base del ordenamiento, ya preveía este mismo mecanismo para dotar de soluciones a las distintas situaciones jurídicas que se le presenten al operador:

*“ARTÍCULO 9°- La jurisprudencia contribuirá a informar el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezcan las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Plena al aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.”*

Por lo tanto, resulta evidente que si en el caso analizado por la jurisdicción laboral era jurídicamente improcedente el no reconocimiento de las anualidades obtenidas con anterioridad a la ruptura de la relación laboral con o sin responsabilidad laboral, una vez que se daba el reintegro del servidor a la administración aún y cuando se hubiese dado la ruptura de la continuidad laboral, pese que existía una norma reglamentaria que así lo





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

DM-1780-2019

Pág. 6

establecía, con mucha mayor razón sería ilegal no reconocerlas en la actualidad en virtud de que esa norma dejó de existir desde 1993.

Por último, esta rectoría estima indispensable recordar que la interpretación de las normas jurídicas, se encuentra regidas por una serie de principios, dentro de los cuales se encuentra el “*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”, y en consecuencia si el inciso f) del artículo 14 -norma que regula el reconocimiento de anualidades obtenidas con anterioridad- del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°. 41564, de 11 de febrero de 2019, no realiza distinciones como la que analiza, no es dable que el operador jurídico las realice.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo.  
Ministra

- C. Sr. Jean Carlo Barrientos Araya, Asesor Legal CONAPE.  
Sr. Ingrid Vega Barquero, Recursos Humanos CONAPE.  
Archivo

