



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

San José, 13 de mayo de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Señor
Edwin Herrera Arias
Director Ejecutivo
Consejo de Seguridad Vial

Asunto: Respuesta Oficio N°DE-2020-2154.

Estimado señor:

Reciba un atento saludo. En respuesta a su Oficio N°DE-2020-2154 de 28 de abril de 2020, en el que indicó: *“Vistos los criterios vertidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica mediante oficios N° DM-1546-2019 del 10 de octubre del 2019 y MIDEPLAN-DM-OF-0111-2020 del 29 de enero del 2020, solicito con todo respeto una aclaración con el fin de armonizar las posturas ahí señaladas, específicamente con lo relacionado a los contratos de Dedicación Exclusiva sin fecha de vencimiento previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”* y al que adjuntó los Oficios N°AL-1766-2020 de 3 de abril de 2020, suscrito por el señor Carlos E. Rivas Fernández Encargado de la Asesoría Legal y N°DGDH-2020-1000 de 24 de abril de 2020 suscrito por el señor Eddie Elizondo Mora, Jefe a.i. del Departamento de Gestión y Desarrollo Humano, como criterios técnicos; procedo a dar respuesta en los siguientes términos:

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, ni aquellas que corresponden a la Contraloría General de la República (CGR) como encargada del control y fiscalización de la





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 2

Hacienda Pública, de conformidad con los artículos 1, 4, 8, 9, 10, 12, 24 y 29, N°7428 de 7 de setiembre de 1994, ni las competencias otorgadas a la Autoridad Presupuestaria y su Secretaría Técnica en cumplimiento de las disposiciones derivadas del artículo 21 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N°8131 de 18 de setiembre de 2001, en cuanto a la emisión de Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos, para las entidades públicas, ministerios y demás órganos; por lo que dentro de los límites que establecen dichas leyes, cualquier órgano puede acudir a ellos a realizar las consultas que correspondan.

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 PGR o la CGR 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.- SOBRE EL CONTRATO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA:

Con respecto a los contratos de Dedicación Exclusiva y debido a los extractos que cita el consultante, conviene retomar cronológicamente lo que este Despacho ha





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 3

sostenido, en este casi año y medio de fungir como Rectoría de Empleo Público, según la competencia otorgada por el artículo 46¹ de la Ley de Salarios de la Administración Pública, como sigue:

1.- CRITERIOS DE ESTE DESPACHO MINISTERIAL:

A.- Oficio N°DM-1546-2019 de 10 de octubre de 2019²:

En este caso, al evacuar consulta incoada por Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) y una vez puntualizados los elementos de hecho y de derecho, se llegó a las siguientes conclusiones:

“(…)

1.- *La suscripción de un contrato de dedicación exclusiva, es facultativo y debe fundarse en la necesidad comprobada de la institución de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva y excluyente de cualquier otro ejercicio liberal de su profesión o de otras relacionadas con el cargo, por el periodo de tiempo definido contractualmente, el cual por mandato de ley, no puede ser inferior a un año ni superior a cinco años, salvo en los casos contemplados en el párrafo tercero del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H.*

2.- **La remuneración por concepto de dedicación exclusiva no constituye per se un beneficio permanente ni un derecho adquirido, pues depende de que por necesidad debidamente justificada, la institución suscriba un contrato con la persona funcionaria, por lo que podría ocurrir que al cumplirse el plazo máximo de cinco años, la Administración no lo renueve.** lo cual implica que la persona servidora pública vea disminuido su salario total en un determinado porcentaje, sin que sea procedente afirmar que en tales casos se estaría presentando una transgresión a lo estipulado en el Transitorio XXV del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, 9635. En

¹ “Artículo 46- Rectoría de Empleo Público. Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.

Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.”

² En idéntico sentido: Oficios N°DM-304-19 de 28 de febrero de 2019, DM-1186-2019 de 13 de agosto de 2019, DM-1194-2019 de 16 de agosto de 2019 y DM-1859-2019 de 12 de diciembre de 2019.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 4

este sentido, la Procuraduría General de la República en Dictamen C-166-2019 de 13 de junio de 2019, con respecto a la improcedencia de disminuir el salario total como producto de la aplicación de la Ley 9635, señaló: “Al respecto, debemos indicar que el Transitorio XXV de la ley n°9635 tiene como finalidad que ningún funcionario activo al momento de la entrada en vigencia de esa ley sufra una disminución salarial como producto de ese cambio normativo. Por ello hemos sostenido –ver OJ-041-2019 del 29 de mayo de 2019- que en el caso de funcionarios que percibían válidamente rubros como bienios o quinquenios (que fueron suprimidos por el artículo 40 de la Ley de Salarios de la Administración Pública) debe mantenerseles en su salario el pago de una suma nominal fija por ese concepto pues, de lo contrario, la entrada en vigencia de la ley sí supondría para ellos una disminución salarial.

A pesar de lo anterior, el Transitorio XXV aludido no protege a los servidores activos al 4 de diciembre de 2018 (fecha en que entró en vigencia la ley n°9635) de toda forma de disminución salarial futura, pues si esa disminución obedece a una causa ajena a la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, como ocurriría por ejemplo en el caso de un ascenso a un puesto no sujeto a prohibición, en el de una reasignación descendente, en el de un traslado a un puesto de una categoría inferior, etc., no aplica la prohibición de disminuir el salario total, pues esa disminución se hubiese producido aun sin la existencia de la ley n°9635.

Del mismo modo, si no ha habido continuidad en la relación de empleo o, aun habiéndola, no ha existido continuidad en la percepción de determinados sobresueldos, tampoco aplica la prohibición de disminuir el salario total de los funcionarios activos al 4 de diciembre de 2018.”

3.- De igual forma, el hecho de que no se suscriba o renueve un contrato de dedicación exclusiva no libera a la persona funcionaria de la obligación de abstenerse de participar en actividades que afecten su imparcialidad, creen un conflicto de interés o favorezcan intereses particulares.

4.- Lo que constituye un derecho adquirido, en los términos que prescriben los transitorios XXV y XXVIII, es el mantenimiento de los porcentajes de remuneración por concepto de dedicación exclusiva vigentes al momento de publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para aquellas personas funcionarias que tenían un contrato firmado y vigente, siempre que se mantenga la continuidad laboral, con independencia de los movimientos de personal intra o interinstitucional concernientes a dicha persona





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 5

funcionaria y de los cambios en razón del requisito académico (lo anterior según lo sostenido por la PGR en Dictamen C-166-2019 de 13 de junio de 2019, respecto de los artículos 4 inciso d) y 5 inciso b) del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a Empleo Público y los ajustes aplicados a dicho Reglamento mediante el Decreto Ejecutivo 41904-MIDEPLAN-H de 9 de agosto de 2019).

5.- La Procuraduría General de la República en el Dictamen C-060-2019, al referirse a la prevalencia jerárquica de la Ley frente a las convenciones colectivas (que de igual forma nacen de una norma que permite el acuerdo de voluntades entre los trabajadores y el patrono, con la particularidad de que es de carácter colectivo y que le resultan de aplicación normas de derecho internacional, como lo son las de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-), señaló: “Ahora bien, es frecuente que entre los intérpretes del Derecho y, sobre todo entre algunos operadores jurídicos, se produzca una especie de deslumbramiento que les lleve a pensar que debe prevalecer la eficacia de los convenios (arts. 62 constitucional, 54, 55 y 712 del Código de Trabajo vigente), incluso sobre las leyes ordinarias; lo cual es jurídicamente inadmisibles, porque en realidad el convenio colectivo es una norma que sólo tiene fuerza vinculante y despliega su eficacia en el campo de juego que la Ley señala, jamás al contrario. Véase que en nuestro ordenamiento jurídico la Ley no sólo es la configuradora del Estatuto de Personal en el empleo público (art. 191 constitucional), incluido en aquél el reconocimiento del derecho a la negociación de convenciones colectivas en las Administraciones Públicas (art. 112 inciso 5) de la Ley General de la Administración Pública —LGAP-, reforma introducida por la Reforma Procesal Laboral, No. 9343), sino que también la Ley es la que configura este último derecho (arts. 688 ss. del Código de Trabajo vigente). De modo que nuestro Ordenamiento Jurídico se limita a reconocer la existencia de las convenciones colectivas en el Sector Público y señala la obligatoriedad de lo acordado en ellas. Pero esto no implica atribuirle rango constitucional o de ley al contenido de ningún convenio, sino que este contenido deberá mantenerse dentro de la legalidad administrativa, pues son las leyes estatales las competentes para fijar la jerarquía de las fuentes jurídicas (art. 6 de la LGAP) y la ley aplicable a este respecto (art. 57 del Código de Trabajo vigente) ha dispuesto que el convenio colectivo esté subordinado a las Leyes”; lo que aplicado analógicamente, necesariamente conlleva a la conclusión de que **un contrato de dedicación exclusiva suscrito de previo a la promulgación de la Ley no puede surtir efectos indefinidamente pues iría en contra de la letra del artículo 28 párrafo segundo de la**





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 6

Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Nótese que el *Transitorio XXVI* es parte de un cuerpo normativo y como tal 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 lo que establecen los Transitorios XXV, XXVI y XXVIII en concordancia con los artículos 28, 29 y 30 citados, se desprende con meridiana claridad que los derechos adquiridos de las personas funcionarias que se protegen corresponden a la imposibilidad de un detrimento patrimonial para quienes tenían un contrato de dedicación exclusiva vigente que reconocía un porcentaje superior al que se instaura, pero no los excluye de la disposición de que necesariamente los contratos de dedicación exclusiva deben circunscribirse a un lapso temporal que no puede ser menor que un año ni mayor de cinco años** (salvo que se trate de un contrato a plazo fijo menor que el mínimo) , pues de lo contrario, el legislador no hubiera expresamente señalado en el artículo 28 que el pago por dedicación exclusiva no constituye un beneficio permanente ni un derecho adquirido, por lo que una vez vencido no hay obligación de renovar el contrato, si la necesidad institucional no lo justifica, tampoco hubiera previsto en el artículo 30 el procedimiento para su prórroga ni hubiera enumerado taxativamente en el *Transitorio XVIII* los supuestos en los que no resultarían de aplicación los nuevos porcentajes.

6.- El artículo 30 de la Ley de Salarios de la Administración Pública establece claramente la responsabilidad de las personas servidoras públicas de solicitar a su jefatura inmediata la prórroga, con 60 días naturales de anticipación al vencimiento, de sus contratos de dedicación exclusiva, para que la Administración revise tal solicitud. Asimismo, el artículo 6 de la Resolución DG-254-2009 de la Dirección General de Servicio Civil es clara en indicar que en caso de no firmarse la prórroga, al cumplirse el plazo establecido en el contrato, la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos respectiva, debe efectuar el trámite correspondiente para eliminar la remuneración por concepto de Dedicación Exclusiva, salvo que la Administración, en uso de sus prerrogativas y previa resolución administrativa razonada, en virtud de la necesidad institucional y habiendo efectuado una ponderación del costo de oportunidad de suscribir contratos de dedicación exclusiva, decida suscribir con las personas servidoras públicas nuevos contratos que contemplen los parámetros establecidos en la Ley de Salarios de la Administración Pública.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 7

7.- Para efectuar el cómputo del plazo contractual de 5 años establecido en el artículo 35 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en caso de contratos que no tengan término final, el criterio de este Despacho Ministerial es que se tome como fecha inicial del cómputo la fecha de publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y que a partir de dicha fecha se cuenten los 5 años que corresponden.

8.- En caso de que previo al vencimiento, la institución prorrogue –previa emisión de resolución debidamente razonada- el contrato de una persona servidora pública que recibía remuneración por concepto de dedicación exclusiva antes del 4 de diciembre de 2018 y que ha mantenido continuidad laboral (con independencia de los movimientos de personal y del cambio en el requisito académico) deberá seguir recibiendo el porcentaje que recibía a dicha fecha.

9.- La Dirección General de Servicio Civil, mediante resolución DG-127-2019 de las 10:00 horas del 28 de junio de 2019 modificó la Resolución DG-254-2009 de las 13:00 horas del 12 de agosto de 2009 y actualizó con detalle los lineamientos que deben aplicar las instituciones del Régimen de Servicio Civil para la aplicación de la Dedicación Exclusiva.”

En este criterio y los precedentes -citados supra-, en el marco de las competencias otorgadas a este Despacho, en estricto apego al principio de legalidad y atendiendo a su vez a la jurisprudencia administrativa de la PGR y lo resuelto por la DGSC en el ejercicio de sus competencias técnicas, se sostuvo que la suscripción del contrato de Dedicación Exclusiva se justifica en la necesidad institucional debidamente comprobada de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva y excluyente de cualquier otro ejercicio liberal de su profesión o de otras relacionadas con el cargo, por el periodo de tiempo definido contractualmente, por ello, no constituye un derecho adquirido ni un beneficio permanente, y según lo instituye el artículo 28³ de la Ley de Salarios de la Administración Pública debe contar con un plazo de vigencia -no puede ser inferior

³ “Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva. El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley.

El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.

Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido; por lo que al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo.

El no suscribir contrato por dedicación exclusiva no exime al funcionario del deber de abstenerse de participar en actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de interés o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público.”





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 8

a un año ni superior a cinco años-, para cuyo cómputo se propuso una fórmula sencilla.

De igual forma, se señaló que lo que sí constituye un derecho adquirido, en los términos que prescriben los transitorios XXV⁴, XXVI⁵ y XXVIII⁶, es el mantenimiento de los porcentajes de remuneración por concepto de dedicación exclusiva vigentes al momento de publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para aquellas personas funcionarias que tenían un contrato firmado y vigente, siempre que se mantenga la continuidad laboral, con independencia de los movimientos de personal intra o interinstitucional concernientes a dicha persona funcionaria y de los cambios en razón del requisito académico.

B.- Oficio N°MIDEPLAN-DM-OF-111-2020 de 29 de enero de 2020:

Posteriormente, considerando la ingente cantidad de consultas y consecuentemente, de criterios jurídicos debidamente fundados que ha recibido este Despacho, en razón de su condición de Rector de Empleo Público y aplicando la hermenéutica jurídica en la interpretación de normas, surgió una nueva línea de interpretación en lo tocante a qué debía considerarse como “*derecho adquirido*” o “*situación jurídica consolidada*” de las personas funcionarias que con anterioridad a la publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sea el 4 de diciembre de 2018, contaban con un contrato de Dedicación Exclusiva debidamente suscrito, vigente y **sin un término final**, a partir de la letra del artículo 28 de la Ley de Salarios de la Administración Pública en relación con los transitorios XXV, XVI y XXVIII de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

⁴ “TRANSITORIO XXV. 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.

Las remuneraciones de los funcionarios que a la entrada en vigencia de la presente ley superen los límites a las remuneraciones establecidos en los artículos 41, 42, 43 y 44, contenidos en el nuevo capítulo V de la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, no podrán ajustarse por ningún concepto, incluido el costo de vida, mientras superen dicho límite.”

⁵ “TRANSITORIO XXVI. Las disposiciones contempladas en el artículo 28 de la presente ley no serán aplicables a los contratos por dedicación exclusiva que se hayan suscrito y estuvieran vigentes, con antelación a la entrada en vigencia de la presente ley.”

⁶ “TRANSITORIO XXVIII. Los porcentajes dispuestos en el artículo 35 no serán de aplicación para los servidores que:

1. A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con un contrato de dedicación exclusiva en vigor.
2. Presenten movimientos de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, siempre que el servidor involucrado cuente con un contrato vigente.
3. Cuando un contrato de dedicación exclusiva pierde vigencia durante la suspensión temporal de la relación de empleo público, por las razones expresamente previstas en el ordenamiento jurídico.”

⁷ En relación con éste, véase Oficio N°MIDEPLAN-DM-OF-0120-2020 de 30 de enero de 2020.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 9

Así las cosas, este Despacho acogió e hizo propia esa nueva lectura del transitorio XVI de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por lo que al dar respuesta a la consulta realizada por la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) y dado que precisamente se refería a los contratos de Dedicación Exclusiva que a pesar de cumplir con las otras dos condiciones (estar suscritos y vigentes) no contaban con un plazo definido; **se optó por reconsiderar de oficio el criterio sostenido anteriormente** –y reseñado en el numeral anterior–, en aras de interpretar las disposiciones normativas procurando armonizar la satisfacción de la necesidad social y el interés público con el respeto a los derechos e intereses de las personas funcionarias públicas, realizando así las regulaciones de los artículos 4⁸, 8⁹ y 10¹⁰ de la Ley General de la Administración Pública, N°6227 de 2 de mayo de 1978 y las normas de la Ley de Salarios de la Administración Pública y de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, citadas anteriormente.

En Oficio N°MIDEPLAN-DM-OF-111-2019 citado, en lo tocante al plazo de los contratos de Dedicación Exclusiva, ante las interrogantes:

“3. Con base en el Reglamento creado también ¿se debe elaborar contratos de dedicación exclusiva al personal que ya tenían contrato, pero que no tenían establecidos fechas de vencimiento (por alguna omisión).?”

3.1 ¿Debemos volver hacerles los contratos para cada trabajador que ya tenía contrato antes de entrar en vigencia la Ley 9635 únicamente porque tuvimos la omisión de no ponerles fecha de vencimiento a los contratos anteriores a la ley?

3.2 ¿Si la respuesta anterior es positiva, esos contratos de dedicación, se deben hacer con vigencia de cada 5 años o no corresponde porque ya tenían establecido los lineamientos en los contratos anteriores?”

Este Despacho, señaló:

⁸ “Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”

⁹ “Artículo 8º.-El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.”

¹⁰ “Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.”





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 10

“Con respecto a los contratos de Dedicación Exclusiva suscritos y vigentes antes del 4 de diciembre de 2018, procede aplicar las normas Transitorias XXV y XXVI del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en virtud de las cuales el salario total de las personas servidoras públicas que se encontraban activas antes de la entrada en vigencia del Título III de la Ley de cita, no puede ser disminuido, respetando los derechos adquiridos que ostenten, siendo que a los contratos de dedicación exclusiva suscritos y vigentes de previo al 4 de diciembre de 2018 no les resultan aplicables las disposiciones establecidas en el artículo 28 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. En este sentido deben reconsiderarse de oficio, y en lo conducente, los criterios contenidos en los oficios DM-1186-2019, DM-1546-2019 y DM-1859-2019, de modo que aquellos contratos suscritos antes del 4 de diciembre de 2018, que no tengan término final, se conserven tal y como están, acorde con lo establecido en el Transitorio XXVI citado previamente.”

Lo anterior resulta acorde con la línea de criterio emitida por la Procuraduría General de la República en dictamen N°166 del 13 de junio de 2019, que a su vez fue parte de las consideraciones que fundamentaron la reforma al Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018, emitida mediante Decreto Ejecutivo N°41904-MIDEPLAN-H de 9 de agosto de 2019. El dictamen en cuestión señala en lo que interesa: **“De conformidad con el Transitorio XXVI en relación con el XXVIII de la ley n.° 9635, si un funcionario contaba con un contrato de dedicación exclusiva vigente al 4 de diciembre del 2018, y posteriormente modifica su grado académico de bachiller a licenciatura o superior, no le serían aplicables los porcentajes del artículo 35 de la ley n.° 9635; sin embargo, si se acude al artículo 4, inciso d), del decreto n.° 41564, esos porcentajes sí le serían aplicables. Igualmente, si un funcionario en las condiciones del ejemplo anterior experimenta un movimiento de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación y se aplica a su situación el Transitorio XXVI en relación con el XXVIII de la ley n.° 9667, no le serían aplicables los porcentajes del artículo 35 de la ley n.° 9635; sin embargo, si se acude al artículo 5, inciso b), del decreto n.° 41564, esos porcentajes sí le serían aplicables, si el movimiento implica un cambio en razón del requisito académico. Esa situación evidencia que hubo un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.”** (La negrita es del original).

2.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DE LA PGR:





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 11

Por otro lado, resulta de interés reseñar los pronunciamientos más relevantes de la PGR -en razón de su competencia como órgano consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública y cuyos criterios se encuentran revestidos de fuerza vinculante- en lo referente al contrato de Dedicación Exclusiva y que, desde la óptica de este Despacho, evidencian la progresividad de su jurisprudencia administrativa.

A.- Dictamen N°C-166-2019 de 13 de junio de 2019:

En atención a consulta interpuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones, que a su vez fue parte de las consideraciones que fundamentaron la reforma al Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018, emitida mediante Decreto Ejecutivo N°41904-MIDEPLAN-H de 9 de agosto de 2019, publicado en el Alcance Digital N°152 a La Gaceta Digital N°152 de 14 de agosto de 2019; la PGR, indicó:

“De conformidad con el Transitorio XXVI en relación con el XXVIII de la ley n.º 9635, si un funcionario contaba con un contrato de dedicación exclusiva vigente al 4 de diciembre del 2018, y posteriormente modifica su grado académico de bachiller a licenciatura o superior, no le serían aplicables los porcentajes del artículo 35 de la ley n.º 9635; sin embargo, si se acude al artículo 4, inciso d)¹¹, del decreto n.º 41564, esos porcentajes sí le serían aplicables. Igualmente, si un funcionario en las condiciones del ejemplo anterior experimenta un movimiento de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación y se aplica a su situación el Transitorio XXVI en relación con el XXVIII de la ley n.º 9667, no le serían aplicables los porcentajes del artículo 35 de la ley n.º 9635; sin embargo, si se acude al artículo 5, inciso b)¹², del decreto n.º 41564, esos porcentajes sí le serían aplicables, si el movimiento implica un cambio en razón del requisito académico. Esa situación evidencia que hubo un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Las exigencias previstas en el artículo 4, inciso d), y 5, inciso b), del reglamento en estudio, no son útiles para hacer efectivo el mandato del legislador, sino que, por el contrario, impiden ejecutar lo expresamente dispuesto en el Transitorios XXVIII de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Por ello, al apreciarse un

¹¹ El inciso d) del artículo 4 fue derogado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°41904-H-MIDEPLAN de 9 de agosto de 2019.

¹² El inciso d) del artículo 5 fue reformado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°41904-H-MIDEPLAN de 9 de agosto de 2019.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 12

exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo procedente es sugerir al Poder Ejecutivo la corrección respectiva, para lo cual se remite copia de este dictamen a las jerarcas de los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional, a efecto de que valoren esa posibilidad. (El destacado es suplido).

B.- Dictamen N°C-335-2019 de 11 de noviembre del 2019¹³:

Posteriormente, y una vez reformadas las normas que previamente consideró que excedían la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, sobre la naturaleza jurídica de la Dedicación Exclusiva, indicó:

“II.- SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEDICACIÓN EXCLUSIVA

La Ley de Salarios de la Administración Pública (n.º 2166 de 9 de octubre de 1957, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ya mencionada) definió, en su artículo 27.1, la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva.

Según esa norma, la dedicación exclusiva es el “... régimen de naturaleza contractual que surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido.

Es de carácter potestativo y únicamente podrá ser otorgada a los funcionarios del sector público que firmen el respectivo contrato. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto.” (El subrayado es nuestro).

Por su parte, los artículos 28 y siguientes de la Ley de Salarios mencionada regularon la forma en que ha de aplicarse la figura de la dedicación exclusiva en el sector público. Concretamente, el artículo 35 de esa ley estableció los porcentajes de compensación económica que se deben cancelar a los funcionarios que suscriban contratos de dedicación exclusiva con las distintas instituciones públicas mencionadas en el artículo 26 de la misma Ley de Salarios. El texto del artículo 35 aludido es el siguiente:

“Artículo 35- Porcentajes de compensación por dedicación exclusiva. Se establecen las siguientes compensaciones económicas

¹³ En lo conducente, véase Dictamen N°C-277-2019 de 20 de setiembre del 2019.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 13

sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración:

1. Un veinticinco por ciento (25%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
2. Un diez por ciento (10%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.”

Por su parte, los Transitorios XXVI y XXVIII de la ley n.º 9635, establecieron la forma en que debe aplicarse la nueva regulación a los servidores públicos que se encontraban activos al 4 de diciembre del 2018, fecha en que inició la vigencia de esa ley:

“TRANSITORIO XXVI. Las disposiciones contempladas en el artículo 28 de la presente ley no serán aplicables a los contratos por dedicación exclusiva que se hayan suscrito y estuvieran vigentes, con antelación a la entrada en vigencia de la presente ley.”

“TRANSITORIO XXVIII. Los porcentajes dispuestos en el artículo 35 no serán de aplicación para los servidores que:

1. A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con un contrato de dedicación exclusiva en vigor.
2. Presenten movimientos de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, siempre que el servidor involucrado cuente con un contrato vigente.
3. Cuando un contrato de dedicación exclusiva pierde vigencia durante la suspensión temporal de la relación de empleo público, por las razones expresamente previstas en el ordenamiento jurídico.”

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 2º de la ley n.º 9655 del 4 de febrero del 2019, se interpretó de forma auténtica este numeral, en el sentido de que, a las funcionarias y los funcionarios del Ministerio de Educación Pública, que cumplan con los requisitos para asumir un cargo en ascenso en carrera administrativa, se les aplicarán los porcentajes vigentes a la entrada en vigor de la Ley n.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018).

Posteriormente, por medio del decreto n.º 41564 citado, el Poder Ejecutivo emitió el “Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público”. Los artículos 4 y 5 de ese reglamento regularon también la forma en que han de aplicarse los porcentajes de compensación económica, por dedicación exclusiva, contemplados en el artículo 35 de la ley 9635:

“Artículo 4.- Contratos de dedicación exclusiva. Los porcentajes señalados en el artículo 35 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635, serán aplicables a:

- a) Los servidores que sean nombrados por primera vez en la Administración Pública, con posterioridad a la entrada en vigencia de la





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 14

Ley N° 9635, en un puesto en el cual cumplen con los requisitos legales y académicos para optar por un contrato de dedicación exclusiva.

b) Los servidores que previo a la publicación de la Ley N° 9635, no contaban con un contrato de dedicación exclusiva.

c) Los servidores que finalizan su relación laboral y posteriormente se reincorporan a una institución del Estado, por interrupción de la continuidad laboral.

d) (Derogado por el artículo 3° del decreto ejecutivo N° 41904 del 9 de agosto de 2019)

En los cuatro supuestos enunciados, la Administración deberá acreditar una necesidad institucional para suscribir el contrato de dedicación exclusiva, en los términos establecidos en la Ley N° 9635; así como verificar el cumplimiento pleno de los requisitos legales y académicos aplicables.”

“Artículo 5.- Servidores con contratos de dedicación exclusiva previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635. De conformidad con lo dispuesto en los transitorios XXV y XXVIII, los porcentajes regulados en el artículo 35 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635, no serán aplicables a:

a) Los servidores que previo la publicación de la Ley N° 9635, contaban con un contrato de dedicación exclusiva.

b) Aquellos movimientos de personal a través de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, sea en una misma institución o entre instituciones del Estado, siempre y cuando la persona servidora cuente con un contrato de dedicación exclusiva previo a la publicación de Ley N° 9635. Lo anterior, siempre que exista la continuidad laboral. Las personas servidoras que cuentan con un contrato de dedicación exclusiva vigente, suscrito de previo a la publicación de la Ley N° 9635 con la condición de grado académico de Bachiller Universitario, que procedan a modificar dicha condición con referencia al grado de Licenciatura o superior, seguirán percibiendo los porcentajes de dedicación exclusiva que regían antes de la entrada en vigencia de la Ley 9635. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41904 del 9 de agosto de 2019).

c) Las prórrogas de los contratos de dedicación exclusiva de aquellos servidores que previo a la publicación de la Ley N° 9635 suscribieron un contrato de dedicación exclusiva, siempre y cuando la Administración acredite la necesidad de prorrogar el contrato, de conformidad con lo señalado en el artículo 29 de dicha ley.”

De la lectura de las disposiciones transcritas resulta claro que la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, no modificó el carácter





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 15

contractual de la dedicación exclusiva, sino que, por el contrario, lo ratificó expresamente.

Por otra parte, **si bien es cierto, el Transitorio XXV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas dispuso que “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”, ello no implica que los funcionarios que tenían vigente un contrato de dedicación exclusiva al 4 de diciembre del 2018 (fecha en la cual entró en vigencia la ley n.º 9635) hayan adquirido el derecho a permanecer indefinidamente bajo ese régimen, pues ello depende de la necesidad de la Administración, así como de la voluntad del servidor público.**

Sobre ese punto, ya ésta Procuraduría, en su OJ-041-2019 del 29 de mayo del 2019, había indicado que **“Un funcionario que suscribió un contrato de dedicación exclusiva no tiene un derecho adquirido a que, una vez vencido el plazo de ese contrato, se deban suscribir nuevos contratos tendentes a preservar indefinidamente el convenio. Por ello, la suscripción de un nuevo contrato dependerá de las necesidades de la Administración y de la anuencia del funcionario.”** (La negrita subrayada es suplida)

C.- Dictamen N°C-032-2020 de 31 de enero de 2020:

Recién iniciando este año, y tan solo dos días después de que este Despacho reconsiderara de oficio su posición inicial, la PGR retomó la línea del criterio transcrito anteriormente, y esto se resume en el siguiente extracto:

“(…) debemos indicar que para el pago de la compensación económica por dedicación exclusiva a los funcionarios (...) deberán aplicarse las reglas establecidas en el artículo 35 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en los Transitorios XXVI y XXVIII de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y en los artículos 4 y 5 del “Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público”.

D.- Dictamen N°109-2020 de 31 de marzo del 2020¹⁴:

¹⁴ Reiterado por Dictámenes N°132-2020 de 7 de abril de 2020 y N°153-2020 de 24 de abril de 2020.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 16

En este criterio, la PGR se refiere pormenorizadamente al caso de los contratos de Dedicación Exclusiva firmados y vigentes con anterioridad a la publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pero que –a pesar de las Resoluciones de la DGSC– su plazo era indefinido. Por tal motivo, resulta de sumo interés, transcribir los aspectos más significativos:

*“Sin mayores pretensiones que abreviar un largo y complejo proceso histórico normativo, en términos generales, diremos que conforme a las diversas normas que han regulado sucesivamente el Régimen de la Dedicación Exclusiva para los Profesionales del Poder Ejecutivo, la naturaleza de dicho instituto siempre ha sido contractual y consensuada; esto es, producto del acuerdo formal entre la entidad patronal (Administración Pública) y el servidor público profesional, en el sentido de que éste último, por razones de interés público, se dedicará de forma exclusiva al ejercicio de las funciones del cargo público para el que ocupa, renunciando al ejercicio privado de su profesión, y por el cual el primero le retribuirá económicamente, a modo de plus –no como componente salarial permanente un porcentaje adicional específico calculado sobre el salario base de aquel puesto específico. Y **fue a partir de la Resolución DG-074-95 de las 09:00 hrs. del 10 de julio de 1995, por la que la Dirección General de Servicio Civil modifica parcialmente la Resolución DG-070-94 de las 09:00 hrs. del 3 de agosto de 1994 –normas que regulan el Régimen de la Dedicación Exclusiva para los Profesionales del Poder Ejecutivo-, que se estableció el carácter temporal, a plazo fijo o determinado, del acuerdo contractual de voluntades que se suscriba al efecto; lo que ha permitido sujetar los derechos y obligaciones de las partes a un margen de vigencia específico, y una vez vencido aquél, la Administración no tiene la obligación de renovarlo ni de mantener, en tesis de principio, las condiciones salariales derivadas de aquel plus.***

*Posteriormente, se emitieron otras resoluciones que modificaron parcialmente el régimen aplicable, como las resoluciones DG-074-2002 de 25 de abril de 2002, DG-364-2003 del 19 de agosto de 2003, y otras que lo modificaron integralmente, como la DG- 207-2009 del 03 de julio de 2009, la DG-254-2009, de 11 de agosto de 2009, y las **resoluciones DG- 082-2018 de 15 de junio de 2018 y DG-127-2019 de 28 de junio de 2019; estas últimas por las que, por un lado, con base en las políticas de contingencia fiscal imperantes y en aras de contribuir a la restricción del gasto en materia retributiva, se rebajaron los porcentajes asignados para el cálculo de la compensación económica por concepto de la Dedicación Exclusiva, y por la otra, se adecuó dicho régimen a las modificaciones introducidas por la***





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 17

Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas No. 9635 de 3 de diciembre de 2018, concretamente su Título III Modificación de la Ley No. 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957 y sus reformas) y su Reglamento –Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H-, respectivamente. Y debemos advertir que en todas ellas se insistió y reiteró la obligación de que la Dedicación Exclusiva se pactara por un período de tiempo definido, hasta entonces abierto y no predeterminado normativamente como ahora, y que debía ser expresamente previsto dentro del contrato, a fin de prever, entre otras cosas, la disponibilidad presupuestaria del pago de la compensación económica respectiva.” (El destacado es suplido).

Añadiendo más adelante:

“El cambio más sustancial y significativo introducido por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635, en materia de la Dedicación Exclusiva, siguiendo la línea ya trazada anteriormente por la citada resolución DG-082-2018 de 15 de junio de 2018, fue el rebajó –pero esta vez por mandato de ley - de los porcentajes asignados para el cálculo de la compensación económica por aquél concepto, a un 25% para los servidores con nivel de Licenciatura u otro grado académico superior y un 10% para profesionales con nivel de bachiller universitario (art. 35); calculados sobre el salario base correspondiente al puesto que ocupe el funcionario (art. 38 inciso 2). Disposiciones aplicables, en términos generales, a los funcionarios que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la citada Ley No. 9635, suscriban nuevos contratos de Dedicación Exclusiva con las distintas instituciones públicas mencionadas en el artículo 26 de la misma Ley de Salarios reformada (Dictámenes C-277-2019, de 20 de setiembre de 2019 y C-335-2019, op. cit.), pues con base en lo dispuesto por los Transitorios XXV y XXVIII del Título III de la Ley No. 9635, y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H vigente a la fecha, esos nuevos porcentajes rebajados no serán de aplicación, en principio y en lo que interesa a la presente consulta, para los servidores que a la fecha de entrada en vigencia de la citada Ley contaran con un contrato de Dedicación Exclusiva vigente. De modo que estos últimos conservarían, en caso de ulteriores prórrogas debidamente justificadas, los porcentajes devengados anteriormente; esto en aras del principio de indemnidad salarial.

Como puede inferirse de lo expuesto, y partiendo del hecho de que las disposiciones legislativas han de interpretarse en la dirección más racional que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige,





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 18

dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular (art. 10 de la Ley General de la Administración Pública), podemos afirmar que **frente a las reformas instauradas por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los contratos de Dedicación Exclusiva suscritos y vigentes con antelación al 4 de diciembre de 2018, surtirán efectos durante el plazo determinado convenido, según las particularidades pactadas de esa relación remunerativa. Pero una vez acaecido o fenecido aquél, en caso de que la Administración decida discrecionalmente prorrogarlos, se sujetarán a las nuevas disposiciones introducidas al régimen jurídico de la Dedicación Exclusiva por la citada Ley de Fortalecimiento; preservando, eso sí, los porcentajes devengados anteriormente.**

Por consiguiente, **la situación particular de los contratos por Dedicación Exclusiva suscritos anteriormente a plazo indefinido o sin fecha de vencimiento, rebasa los alcances mismos del Transitorio XXVI del Título III de la Ley No.9635, pues sin lugar a dudas la protección que genera aquella disposición de derecho intertemporal, es con respecto al plazo "fijo" del contrato de dedicación exclusiva suscrito de previo a la publicación de la Ley N°9635; reconociéndose que tales contratos surtirán efectos durante el plazo determinado así convenido. Véase que el aplicar aquel Transitorio en estos otros casos implicaría que los funcionarios que tenían un contrato de Dedicación Exclusiva sin sujeción a plazo, lo mantendrían de forma permanente e indefinida; constituyéndose así, por la vía de interpretación, excepciones que la propia Ley No. 9635 no contempló; máxime cuando la misma Ley ratifica que, por su naturaleza contractual y por esencia a plazo fijo, dicho instituto jurídico contractual no se constituye en una suerte de derecho adquirido o situación jurídica consolidada.**

De modo que, por imperativo legal, no podría subsistir un régimen de Dedicación Exclusiva permanente que no se justifique y desarrolle dentro de los límites legales impuestos por la Ley No. 9635. **Por lo que debieran de valorarse por parte de la Administración, al menos dos opciones, a fin de regularizar o normalizar aquellos anteriormente suscritos a plazo indeterminado o sin fecha de vencimiento, o en el peor de los casos, rescindirlos.**

De previo es importante advertir que, conforme a la declinación de competencia por parte de la Contraloría General de la República en un asunto similar al presente, en el que se firmó un contrato de Dedicación Exclusiva en el que no se indicó fecha de finalización (DJ-812, de fecha 25 de junio de 2018 –Oficio No. 08872-, de la División Jurídica), ejercemos nuestra función consultiva-asesora genérica en esta materia.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 19

*Entonces, de conformidad con las potestades exorbitantes implícitas o inherentes en materia de contratación administrativa y de su privilegio de autotutela, **como primera opción sugerida, la Administración activa podría valorar introducir por adenda una modificación unilateral del plazo de los contratos de Dedicación Exclusiva que fueron originariamente suscritos sin límite de tiempo o a término indeterminado, y así lograr su sujeción a un período de tiempo definido, que podría ser de 1 a 5 años, conforme al nuevo régimen legal instaurado.** Modificación que, a modo de convalidación, no cambia la naturaleza ni impide sus funcionalidad y que, por el contrario, ajusta el contrato dentro de los límites fijados por el Ordenamiento Jurídico (arts. 3, 4 y 12 de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, y 208 de su Reglamento, Decreto Ejecutivo No. 33411; arts. 9, 167, 168 y 187 de la Ley General de la Administración Pública); la cual en todo caso deberá ser motivada (art. 136 de la LGAP).*

***Y en caso de existir renuencia injustificada, por parte de los servidores, de acoger la modificación unilateral en los términos recomendados, como última ratio, podría valorarse la rescisión contractual por conveniencia al interés público** (Véase al respecto el pronunciamiento OJ-067-2005, op. cit. Los dictámenes C-290-2007, de 23 de agosto de 2007 y C-380-2014, de 5 de noviembre de 2014. Así como las resoluciones Nos. 2003-00072 de las 09:40 hrs. del 14 de febrero de 2003, 2006-00216 de las 09:25 hrs. del 7 de abril de 2006, 2012-000219 de las 09:15 hrs. del 9 de marzo de 2012, todas de la Sala Segunda).” (El destacado es suplido).*

Entonces, en el caso de los contratos de dedicación exclusiva suscritos anteriormente a plazo indefinido o sin fecha de vencimiento, se sugiere introducir por adenda una modificación unilateral del plazo y así lograr su sujeción a un período de tiempo definido, que podría ser de 1 a 5 años, conforme al nuevo régimen legal instaurado. Modificación que, a modo de convalidación, ajusta el contrato dentro de los límites fijados por la Ley de Salarios de la Administración Pública y es concordante con lo resuelto por la DGSC.

III.- CONCLUSIONES:

Con base en los fundamentos normativos y de jurisprudencia administrativa, debe concluirse que:





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 20

1.- En el caso de las personas servidoras públicas con contratos de Dedicación Exclusiva suscritos y vigentes de previo al 4 de diciembre de 2018, éstas se encuentran exceptuadas de la aplicación de los numerales 28 y 35 de la Ley de Salarios de la Administración Pública por disposición expresa de Transitorios XXV, XXVI y XXVIII del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y en igual sentido, del artículo 5 del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público, aunque con posterioridad a esa fecha experimenten movimientos de personal o cambios en su condición académica, siempre y cuando no haya habido ruptura de la continuidad laboral. *A contrario sensu*, a las personas servidoras públicas que de previo al 4 de diciembre de 2018 no contaban con contratos de dedicación exclusiva, se incorporaron por primera vez a la Administración Pública con posterioridad a esa fecha o se reincorporaron una vez producida la ruptura de la continuidad laboral, si se encuentran sujetos a las disposiciones de los artículos 28 y 35 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, así como del artículo 4 del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público.

2.- En atención a la jurisprudencia administrativa reiterada de la PGR y retomando lo indicado en el apartado I de este Oficio, respecto a los alcances y condición de opinión de los pronunciamientos de este Despacho, a partir de la interpretación de la normativa vigente -en estricto apego al principio de legalidad- y de 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; **lo procedente es rectificar lo indicado en los Oficios N°MIDEPLAN-DM-OF-111-2020 de 29 de enero de 2020 y N°MIDEPLAN-DM-OF-120-2020 de 30 de enero de 2020**¹⁵; en lo concerniente a los alcances del Transitorio XXVI del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas respecto a los contratos de Dedicación Exclusiva suscritos y vigentes al 4 de diciembre de 2018 -fecha de publicación de dicha Ley-, cuyo plazo fuera indefinido o no constara expresamente un término final, pues no puede subsistir un régimen de Dedicación Exclusiva permanente y que no se instaure o prorrogue atendiendo los límites y las condiciones establecidas por la Ley de Salarios de la Administración Pública.

3.- En consecuencia, corresponde retomar la posición originaria sostenida en los Oficios N°DM-304-19 de 28 de febrero de 2019, DM-1186-2019 de 13 de agosto de 2019, DM-1194-2019 de 16 de agosto de 2019, DM-1546 de 10 de octubre de 2019 y DM-1859-2019 de 12 de diciembre de 2019, en el sentido de que la remuneración por concepto de dedicación exclusiva no constituye *per se* un beneficio permanente ni un derecho adquirido, pues depende de que por necesidad debidamente

¹⁵ En razón de la remisión que realiza al Oficio N°MIDEPLAN-DM-OF-111-2020.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 21

justificada, la institución suscriba un contrato con la persona funcionaria, por lo que podría ocurrir que al cumplirse el plazo máximo de cinco años, la Administración no lo renueve, lo cual implica que la persona servidora pública vea disminuido su salario total en un determinado porcentaje, sin que sea procedente afirmar que en tales casos se estaría presentando una transgresión a lo estipulado en el Transitorio XXV del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. De igual forma, el hecho de que no se suscriba o renueve un contrato de dedicación exclusiva no libera a la persona funcionaria de la obligación de abstenerse de participar en actividades que afecten su imparcialidad, creen un conflicto de interés o favorezcan intereses particulares. Lo que sí constituye un derecho adquirido, en los términos que prescriben los transitorios XXV y XXVIII, es el mantenimiento de los porcentajes de remuneración por concepto de dedicación exclusiva vigentes al momento de publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para aquellas personas funcionarias que tenían un contrato firmado y vigente, siempre que se mantenga la continuidad laboral, con independencia de los movimientos de personal intra o interinstitucional concernientes a dicha persona funcionaria y de los cambios en razón del requisito académico.

4.- Para efectuar el cómputo del plazo contractual de 1 a 5 años establecido en el artículo 28 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en caso de que los contratos sean a plazo indefinido o que no tengan término final, las instituciones bajo el ámbito de cobertura del artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, deberán valorar una de las opciones sugeridas por la PGR¹⁶ con el fin de adecuarlos al ordenamiento jurídico vigente, las cuales consisten en:

A.- Realizar por adenda una modificación unilateral del plazo de los contratos de Dedicación Exclusiva que fueron originariamente suscritos sin límite de tiempo o a plazo indeterminado, y así lograr su sujeción a un período de tiempo definido, que podría ser de 1 a 5 años, conforme al nuevo régimen legal instaurado. Modificación que, a modo de convalidación, ajusta el contrato dentro de los límites fijados por la Ley de Salarios de la Administración Pública y es concordante con lo resuelto por la DGSC. En este sentido, este Despacho como Rectoría de Empleo Público, exhorta a las instituciones bajo su ámbito de competencia, para que realicen adendas a los contratos de Dedicación Exclusiva suscritos y vigentes, incluyendo el plazo, según los límites establecidos legalmente.

¹⁶ En Dictámenes N°109-2020 de 31 de marzo del 2020, N°132-2020 de 7 de abril de 2020 y N°153-2020 de 24 de abril de 2020.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0553-2020

Pág. 22

B.- Ante la renuencia injustificada, por parte de las personas funcionarias, de acoger la modificación unilateral indicada anteriormente, como *última ratio*, podría valorarse la rescisión contractual por convenir al interés público.

Dejo así evacuada la consulta sometida a consideración.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

MJGD

- C. Sra. Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social.
Sres. Andrés Arias Rodríguez, Oficial Mayor y Director General Administrativo Financiero y Mario Bolaños Ramírez, Jefe Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
Sr. Luis Antonio Sobrado, Presidente. Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).
Sr. Manuel Enrique Vega Villalobos, Director Ejecutivo. Consejo de Transporte Público (CTP).
Sra. Victoria Hernández Mora, Ministra de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
Sr. Gerardo Alvarado Blanco, Gerente General. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
Sra. Ivania García Vindas, Jefa de Despacho, MIDEPLAN.
Sr. Rolando Hidalgo Ramírez, Asesor de Despacho, MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez, Jefa de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.
Archivo.

