



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018

Investigación de base

Reforma del empleo público en la Ley 9635
Fortalecimiento de las Finanzas Públicas:
discusión y conflictos de interpretación

Investigador:
José Mario Achoy Sánchez

San José | 2019



Tabla de contenido

Introducción	3
Metodología.....	4
Antecedentes.....	5
Implementación de la Reforma	6
Aspectos preliminares sobre el fondo de la reforma	6
Implementación de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas	8
Sobre los aspectos de procedimiento	8
Sobre las divergencias para implementar la ley nº 9635	9
Criterios institucionales sobre la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas	10
Componentes salariales no contemplados en la ley nº 9635	15
Conclusiones generales	16
Adición a la Ley de Salarios de la Administración Pública.....	16
Manifestaciones de implementación diferenciada	16
Divergencias se relacionan con remuneraciones salariales	17
No existe un mecanismo de control de cumplimiento	17
Omisión de otros componentes salariales.....	17
Aplicación según el tipo de plaza del funcionario.....	17
Referencias consultadas.....	18
Normas.....	18
Pronunciamientos, acuerdos y dictámenes	18
Jurisprudencia	19
Entrevistas.....	19

Introducción

El proyecto de ley n° 20580, insertado en la corriente legislativa desde el 9 de noviembre de 2017, incluyó en su contenido una forma integral a la Ley de Salarios de la Administración Pública y al sistema de evaluación del desempeño que se aplica en las dependencias estatales.

En ese sentido, desde el momento de su presentación y hasta la fecha en que se convirtió en Ley de la República (3 de diciembre de 2018), el proceso ordinario involucró la participación y consulta a instituciones, organizaciones sociales y sindicales, así como las consideraciones del control previo de constitucionalidad para garantizar su validez jurídica.

Pese a que el proceso de formación de la ley exige el criterio de los principales actores institucionales que se verán alcanzados por los efectos de la eventual aprobación; lo cierto es que, una vez aprobado el proyecto n° 20580, algunas dependencias estatales iniciaron un proceso de análisis, estudio y medición de los alcances de la reforma, a fin de estimar la implementación de las disposiciones contenidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esto quiere decir que aún y cuando una determinada institución pudo haberse referido en un sentido específico con respecto al proyecto de ley en la fase de tramitación, una vez aprobada la ley su posición con respecto a la norma podría ser divergente en relación

Aunque el texto de la ley no distingue entre instituciones públicas para su aplicación, muchas de ellas ejercieron los mecanismos internos y externos a su alcance para llevar a cabo un trabajo de interpretación en la tarea de implementar la mencionada ley a los funcionarios que laboran en sus dependencias.

Corresponde en esta investigación, como principal objetivo, identificar cuáles son los puntos de divergencia externados por las instituciones públicas, con respecto a la implementación de las disposiciones relativas al empleo público que fueron reformadas por medio de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas n°9635.

Concretamente, se procederá a investigar lo siguiente: a) la identificación de las instituciones que han manifestado una aplicación diferenciada de la ley n° 9635; b) los criterios institucionales que han manifestado para sustentar tal decisión; c) las características y el tipo de órgano administrativo que asume la decisión sobre cómo implementar la reforma al régimen de empleo de cada institución; y, d) los alcances del criterio institucional para la aplicación de la ley n° 9635.

Es importante señalar que, si bien la toma de decisiones se efectuó en la esfera de lo jurídico, las implicaciones y los efectos en cuanto a la reforma de empleo público también implicaron una discusión relevante en el plano de lo socio-político; al tratarse de aspectos relacionados con derechos adquiridos, remuneraciones del sector público y evaluaciones del desempeño, entre otros. Por ello, la aprobación e implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, dejó entrever el carácter de actores socio-políticos de instituciones como el Poder Judicial o el Tribunal Supremo de Elecciones.

Metodología

La presente investigación se desarrolló a partir de la recopilación de insumos documentales en los que se plasmó la voluntad de las instituciones con respecto a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. En ese sentido, algunas posiciones fueron tomadas por medio de acuerdos, recomendaciones, decretos o circulares, según fuera la institución, para que el acto administrativo mediante el cual se regulaba la aplicación de la ley nº 9635 adquiriera la validez legal de sustentar las decisiones.

A partir de lo anterior, la información fue adquirida por medio de las plataformas institucionales en las que se divulgan sus principales actos administrativos, como por ejemplo el Sistema Costarricense de Información Jurídica y los sitios electrónicos de transparencia en los que se publicitan las acciones administrativas de cada institución.

Además se efectuaron consultas específicas a autoridades institucionales y funcionarios de las dependencias jurídicas que llevaron a cabo la construcción de los criterios institucionales para sustentar las decisiones relativas a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Una vez identificada la información correspondiente, se sistematizó de forma que no solo permitiera un análisis en perspectiva con respecto a la comparación entre instituciones, sino también un estudio detallado sobre los criterios específicos y el sustento legal que cada una de ellas ha manifestado en cuanto a la implementación de la ley nº 9635.

Es importante mencionar que, el objeto de estudio de la presente investigación está delimitado únicamente a aquellas instituciones que han dispuesto o manifestado expresamente alguna divergencia en cuanto a la implementación plena de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Estas son: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial y la Universidad de Costa Rica.

Si bien en su mayoría son instituciones autónomas o descentralizadas, así como otros Poderes de la República, lo cierto es que todos los entes públicos cobijados bajo el estatuto del Servicio Civil asumieron la posición emanada por la Dirección General de este régimen de empleo público. Ello fue así, en virtud de que esta instancia gubernamental adscribe a todo el empleo público correspondiente al Gobierno Central (Poder Ejecutivo).

Por ello, no se encontraron manifestaciones divergentes dictadas desde este tipo de instituciones, pues el órgano administrativo mencionado se responsabilizó de implementar unificadamente a todas las instituciones a su cargo las disposiciones correspondientes.

Antecedentes

En consonancia con lo expuesto en la introducción de este documento, la aprobación e implementación de la reforma fiscal, en relación con los extremos de empleo público, no se limitó a una discusión técnica o jurídica sobre sus alcances.

Ello es así, en virtud de que también se llevó a cabo un proceso en el que estuvo involucrada la participación política de grupos de presión, organizaciones sindicales y focos productivos. Al respecto, el Informe del Estado de la Nación (2018) señalaba lo siguiente en cuanto al desarrollo del proyecto n° 20580 en la Asamblea Legislativa:

El avance de la reforma generó reacciones de distintos grupos de presión. El 10 de septiembre los sindicatos del sector público declararon una huelga general, que afectó los servicios de educación, salud y puertos. Este sector propuso solventar la situación fiscal con medidas como aumentar impuestos específicos sobre utilidades, transacciones financieras y zonas francas, entre otros, sin incluir algún planteamiento relacionado con la contención o reestructuración del gasto público.

Si bien el texto del proyecto fue divulgado y consultado a las bases institucionales respecto de las cuales se generaría un grado de impacto, lo cierto es que algunas de ellas no adelantaron criterio en relación con los alcances que pudiera ocasionar tal reforma en el régimen de empleo de cada institución.

Un ejemplo de ello fue el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual dispuso desde el pleno de sus Magistrados Propietarios que se abstenía de rendir un criterio sobre el fondo del proyecto, en virtud de que “el proyecto de ley en consulta contempla normas que atañen a la remuneración para quienes conforman el nivel superior jerárquico del sector público, nos abstenemos de emitir criterio en apego al principio de probidad” (TSE, 2018).

No obstante, desde un extremo distinto, se trató del Poder Judicial debía dictaminar si el proyecto de ley en consulta generaba algún impacto en la labor esencial y sustantiva de la función jurisdiccional. Lo anterior, debido a que ese criterio inclusive determinaba, por mandato constitucional, la cantidad de votos necesarios para la aprobación de la reforma.

Nótese que, si bien el proyecto fue consultado previamente a las instituciones respecto de las cuales se potenciaba algún efecto concerniente a su régimen de empleo, lo cierto es que tales entes se pronunciaron sobre los ajustes de implementación hasta el momento en que la reforma fue aprobada por el congreso.

Implementación de la Reforma

Aspectos preliminares sobre el fondo de la reforma

Si bien la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas implicó una reforma al sistema tributario de nuestro país, lo cierto es que uno de sus componentes de modificación también se enfocó en los aspectos relativos al empleo público de las instituciones costarricenses. En tal sentido, la ley nº 9635 estableció una serie de reformas y modificaciones a los regímenes salariales de la Administración Pública, relacionados con los tipos de pluses salariales que reciben los funcionarios y la forma de cálculo de tales incentivos.

Concretamente, esta norma tiene impacto en los siguientes componentes de retribución económica para los empleados públicos: a) dedicación exclusiva; b) prohibición; c) anualidad; d) cesantía; y, e) sobresueldos. La adición efectuada a la Ley de Salarios de la Administración Pública, crea las siguientes disposiciones para cada uno de los diferentes componentes de retribución económica:

Dedicación Exclusiva

- 25% sobre salario base para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
- 10% sobre salario base para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.

Prohibición

- 30% sobre salario base para funcionarios con nivel de licenciatura o grado académico superior
- 15% sobre salario base para funcionario con nivel académico de bachillerato

Cesantía

- Fija un tope de 8 años para todos los funcionarios

Otros incentivos

- Cualquier incentivo fijado en montos porcentuales, será reconocido sobre cálculo nominal con referencia en el salario base del funcionario al 2018

Anualidad

- El monto de anualidad deberá ser reconocido en términos nominales invariables. No procederá el pago por bienio, quinquenios o cualquier otra remuneración por años de servicio.

Carrera Profesional

- Los puntos solo serán reconocidos y remunerados durante 5 años desde el otorgamiento. No procederá el reconocimiento de capacitación recibida en instituciones públicas y tampoco aquellos méritos académicos que son requisitos del puesto.

Tómese en consideración que la reforma fiscal adiciona a la Ley de Salarios de la Administración Pública, mediante la creación de las disposiciones que fueron señaladas en la descripción anterior. Debido a que anteriormente este tema estaba regulado en normas reglamentarias, leyes y directrices de manera diferente en todas las instituciones y de manera diferente para todos los funcionarios, es hasta la entrada en vigencia de la reforma fiscal, que existe un estado uniforme de reglas aplicables a los sistemas de remuneración salarial para todos los empleados públicos cubiertos por su ámbito de aplicación.

En síntesis, no es posible delimitar un “estado anterior” sobre el reconocimiento de pluses y componentes de remuneración salarial, pues ello se encontraba en una condición de dispersión, respecto de la cual existían diferentes pluses entre instituciones públicas y entre funcionarios; todo ello, regulado por normas de inferior rango: directrices, reglamentos internos, acuerdos, etc.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que la reformada Ley de Salarios de la Administración Pública, no establecía anteriormente un ámbito de aplicación respecto de las instituciones que debían estar sujetas a sus disposiciones. Por ello, un aspecto novedoso insertado por la reforma, es el hecho de que se adicionó un artículo específico para establecer a cuáles instituciones les aplican las regulaciones sobre el régimen de empleo público que inserta la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

En ese sentido, se insertó un texto que especifica el ámbito de aplicación de la ley, por lo que ello determinó la voluntad de los legisladores para establecer las instituciones públicas que están sujetas a las nuevas disposiciones.

La reforma incorporada, sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, señala lo siguiente:

Artículo 26-. Aplicación

Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

- 1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.*
- 2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades.*

Aunado a lo anterior, el régimen de empleo público de las instituciones no contaba anteriormente con una instancia que centralizara, por mandato de ley, todos los aspectos relacionados con los funcionarios de las instituciones públicas. Es decir, cada entidad podía administrar sus aspectos de empleo público, conforme a lo que la normativa le permitiera y no existía una centralización entre instituciones que regulara tales aspectos.

Sin embargo, la reforma fiscal adicionó el artículo 46 a la Ley de Salarios de la Administración Pública, en el cual se le otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la rectoría sobre todo lo

correspondiente a la materia y regulación de empleo público (políticas, remuneración, reglamentación y planificación).

Corresponde señalar que, si bien el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es una entidad competente por la materia para conocer sobre este tipo de temas y que ahora le ha sido designada esa labor por voluntad de los congresistas; lo cierto es que esa cartera pertenece al Poder Ejecutivo y, consecuentemente, uno de los conflictos jurídico-políticos que se ha generado a partir de la reforma fiscal, es la discusión sobre el alcance de ese Ministerio en instituciones autónomas, descentralizadas y otros Poderes de la República.

Implementación de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas

Sobre los aspectos de procedimiento

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, las instituciones han efectuado un proceso de análisis, estudio y valoración para poder implementar las disposiciones relacionadas con el régimen de empleo público. Sin embargo, la diversidad normativa en la que se sustenta cada uno de esos aspectos para cada entidad pública, implica un esfuerzo de acciones administrativas para implementar lo señalado en la ley n° 9635.

Una de esas diferencias entre instituciones, se concentra en el órgano encargado y responsable de tomar decisiones en cuanto a la implementación de las nuevas disposiciones. En algunos casos, esa facultad recae en una instancia política o un órgano colegiado (un pleno de Magistrados), pero en otros esa es una función que le corresponde a una autoridad estrictamente administrativa (una Dirección de Recursos Humanos).

Asimismo, es posible que, previo a implementar las medidas relacionadas con el empleo público, algunas instituciones consulten a sus dependencias técnicas de recursos humanos para validar las decisiones y contar con mejores insumos o criterios en la toma de decisiones.

Por ese motivo, se procedió a analizar el procedimiento interno aplicado por las instituciones públicas que fueron objeto de este estudio, en cuanto a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas sobre los aspectos del régimen de empleo público.

Institución	Tipo de órgano que toma la decisión	de Instancia que toma la decisión	Informe previo de la instancia técnica	de Adopción de recomendaciones de instancia técnica
Tribunal Supremo de Elecciones	Político	Pleno de Magistrados	Informe del Departamento Legal	Parcialmente y en proceso de consulta ante la PGR y el MIDEPLAN
Caja Costarricense de Seguro Social	Político	Junta Directiva	Informe de la Dirección Jurídica y Recursos Humanos	En proceso de consulta ante las dependencias administrativas internas
Poder Judicial	Político	Corte Plena	Informe de la Dirección Jurídica	Parcialmente
Universidad de Costa Rica	Administrativo	Rectoría	No se contó con informe técnico	Parcialmente

Según se detalló en la tabla anterior, la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no solo difiere entre instituciones con respecto a las disposiciones de fondo, sino también en cuanto al procedimiento llevado a cabo para su adopción y entre los tipos de órganos responsables de tomar las decisiones sobre sus alcances. Aunado a ello, los mecanismos instituciones utilizados también difieren entre sí; toda vez que, aún y cuando es solo una posibilidad contar con el informe de una instancia técnica (Oficina de Recursos Humanos, Dirección Legal), lo cierto es que también es potestativo para esas autoridades acoger o no las recomendaciones de tales insumos técnicos.

Sobre las divergencias para implementar la ley nº 9635

El proceso de aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas implicó la consulta a las instituciones públicas que serían potencialmente afectadas por las disposiciones del texto del proyecto. No obstante, debe estimarse que existe la posibilidad material de que, aún y cuando las instituciones pudieron haber sido consultadas previamente, lo cierto es que al entrar en vigencia la ley, su implementación podría diferir con respecto al criterio que rindieron anteriormente. Ello es así, en virtud de que el criterio o dictamen que una institución rinde cuando el proyecto de ley se encuentra en periodo de consulta, no tiene un carácter vinculante para esa misma institución respecto de la entrada en vigencia de la ley.

Conforme a lo expuesto anteriormente, existen instituciones que manifestaron divergencias en cuanto a la aplicación de la ley, posterior a la entrada en vigencia, según los acuerdos, circulares y decretos emanados sobre este tema y que sirvieron de base para la presente investigación.

El detalle de cada una, en relación con las divergencias expresadas sobre las disposiciones legales para el régimen salarial, se muestra a continuación:

COMPONENTE SALARIAL	Tribunal Supremo de Elecciones	Poder Judicial	Caja Costarricense de Seguro Social	Universidad de Costa Rica
Dedicación exclusiva	En consulta ante la PGR	Aplican ley n°9635 para nuevos contratos	Aplican ley n°9635 para nuevos contratos	Suspendió todas las suscripciones de nuevos contratos
Prohibición	Aplica ley n° 9635 para nuevos funcionarios	Aplica ley n°9635 para nuevos funcionarios	Aplica ley n°9635 para nuevos funcionarios	-NA-
Anualidad	Aplica ley n° 9635 para nuevos funcionarios	No aplica ley n° 9635, debido a Ley de Salarios del Poder Judicial	Aplica ley n°9635 para nuevos funcionarios	No aplica ley n° 9635, por Convención Colectiva
Carrera Profesional	Aplica ley n° 9635 solo para nuevas solicitudes de valoración	No aplica ley n° 9635, debido al Estatuto de Servicio Judicial	Aplica ley n° 9635 solo para nuevas solicitudes de valoración	Suspendió el reconocimiento de nuevas solicitudes
Cesantía	Se mantiene: 8 años	Aplica ley n° 9635 para nuevos funcionarios	Aplica ley n°9635 para nuevos funcionarios	En proceso judicial ante Tribunal Contencioso Administrativo
Otros incentivos	Monto nominal para nuevos reconocimientos y monto porcentual para los reconocidos	Aplica ley n° 9635 para nuevos funcionarios	En estudio	No se ha pronunciado

Criterios institucionales sobre la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas

- **Tribunal Supremo de Elecciones**

Esta institución solicitó el criterio técnico de su Dirección Jurídica, ante lo cual acordó, en el seno del pleno de Magistrados propietarios, las disposiciones en cuanto a la forma de remuneración para sus funcionarios y la prestación de los servicios con respecto a las medidas de contención del gasto que pretende la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Un hallazgo extraído del acuerdo que tomó el Tribunal Supremo de Elecciones, es el hecho de que se indica expresamente la comprensión de la coyuntura en la que se aprueba la Ley n° 9635.

No obstante, esa institución señala que, a pesar de tal análisis, procederá a disponer de la forma en que resulte necesaria, las partidas y nombramientos que permitan desarrollar la actividad esencial que desempeña. Concretamente, el acuerdo señala lo siguiente:

Por otra parte, pese a entender de las situaciones que se presentan en los Departamentos, relacionados con la operatividad de los nombramientos y pagos a fin de cumplir los mandatos de la Ley n.º 9635, este Tribunal continuará disponiendo las designaciones de las personas funcionarias que sean necesarias para atender debidamente el servicio público ordinario que estamos llamados a prestar, principalmente de cara a las próximas elecciones municipales, en razón de lo cual no acoge la recomendación 9.1 (Tribunal Supremo de Elecciones, 2019).

La recomendación 9.1. a la cual no se acogió el Tribunal y que se indica en la cita anterior, se refería a la modalidad de salario único global a los funcionarios de servicios especiales que son contratados únicamente durante el periodo de elecciones para cubrir las necesidades de estos procesos. En síntesis, ese órgano rechazó la posibilidad de aplicar esa modalidad de remuneración, por lo que se mantiene un sistema salarial que contempla el reconocimiento de pluses e incentivos para este tipo de funcionarios.

Es importante tomar cuenta que, conforme se expondrá en las conclusiones de esta investigación, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no tiene un mecanismo de control y fiscalización relacionado con su cumplimiento e implementación. Por ello, aún y cuando el TSE haya acordado que dispondrá de los recursos que sean necesarios para cumplir su labor esencial, lo cierto es que no existe un instrumento ni instancia que determine la proporcionalidad del gasto ni la verificación de algún incumplimiento.

En lo concerniente a la implementación de otros aspectos propios del régimen de empleo del Tribunal, se acogió la recomendación de realizar las consultas a la Procuraduría General de la República y al MIDEPLAN, a fin de analizar la implementación de las medidas que, según el criterio del TSE, podrían afectar la condición de sus empleados.

Asimismo, la institución consultó a la PGR si, en el caso de que las nuevas reglas se apliquen a los funcionarios actuales, con respecto a los movimientos de personal (por ascenso, traslado, permuta, reclasificación y recargo, entre otros), esa aplicación implicaría la posibilidad de que perciban un salario bruto inferior al que se venía disfrutando. Sobre este extremo, esa Institución argumenta que: “la consulta resulta del mismo modo pertinente porque, a juicio del Tribunal, el monto bruto del salario anterior constituiría un límite infranqueable en la aplicación de la nueva normativa, a la luz del principio constitucional de irretroactividad” (Tribunal Supremo de Elecciones, 2019).

Finalmente, se aclara que, a la fecha de la presente investigación, el Tribunal Supremo de Elecciones no ha recibido el dictamen de las consultas efectuadas a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Por ello, la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no se ha consolidado de manera completa en esa institución jurisdiccional.

- **PODER JUDICIAL**

En la sesión de Corte Plena efectuada el 18 de marzo del año en curso, ese órgano conoció el dictamen requerido a la Dirección Jurídica de la Institución. Al respecto, por medio de acuerdo tomado por 14 miembros de la Corte, se estableció una aplicación diferenciada con respecto a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. En esa votación, los Magistrados de la Sala Constitucional se abstuvieron, para no ser susceptibles de adelantar criterio en una eventual acción de inconstitucionalidad.

El Poder Judicial es una institución que cuenta con normas especiales de rango legal, cuyo objeto son los componentes salariales de manera específica. En ese sentido, si bien otras instituciones también cuentan con normas especiales para regular estos aspectos, lo cierto es que tales prácticas usualmente se efectúan a través de reglamentos (como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones).

No obstante, en el caso del Poder Judicial este aspecto ha sido promulgado por medio de leyes específicas y, según la jerarquía de las normas, tal situación genera la posibilidad de que esas disposiciones puedan prevalecer sobre reglas generales. Ese es el criterio rendido por la Dirección Jurídica de la institución y validado por la Corte Plena de Magistrados.

Al existir una disposición legal y específica sobre la materia, el criterio de la Dirección Jurídica (acogido por la Corte Plena) y el voto 19511-2018 de la Sala Constitucional, coinciden en el hecho de que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no resulta estrictamente aplicable a su régimen salarial, en el tanto se presenta la existencia de normas específicas que limitan su implementación para este Poder de la República.

- **Universidad de Costa Rica**

En el caso de esta Institución, las medidas inmediatas a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas fueron tomadas de manera unilateral por la Rectoría en su condición de instancia superior administrativa.

Resulta importante señalar que, en el marco de la defensa ante los recortes presupuestarios del Fondo Estatal para la Educación Superior, se emitió una resolución en meses anteriores a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, relacionada con su régimen de empleo, como medida de contención del gasto.

Concretamente, esta institución dictó las resoluciones R-5254-2018 (31 de julio de 2018) y R-55-2019 (1 de marzo de 2019). En esas ocasiones, la Rectoría estableció las nuevas reglas aplicables sobre el régimen de empleo en la Universidad. Una vez aprobada la ley nº 9635, se restringieron aún más las medidas adoptadas previamente con la resolución R-55-2019.

En cuanto a la implementación concreta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el criterio de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica (UCR), fue rendido por medio del dictamen OJ-58-2019, en el cual se estableció lo siguiente:

La Universidad de Costa Rica no fue incluida dentro del ámbito de aplicación de esta ley, ya que la Institución no pertenece a la Administración Descentralizada ni mucho menos a la Administración Central. Dicho de forma más sencilla, el legislador no incluyó a las Universidades Estatales dentro del ámbito de aplicación del artículo 26.

Con motivo de lo anterior y por el reglamento a la ley nº 9635 publicado por el Poder Ejecutivo, las Universidades son las únicas instituciones públicas que han judicializado la implementación de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Específicamente, la UCR, UNA, UTN, UNED y el TEC interpusieron una gestión ante el Tribunal Contencioso Administrativo para impugnar el reglamento dictado por el Poder Ejecutivo en cuanto a la implementación de la reforma fiscal. Uno de los argumentos planteados por estas instituciones, a través de la Oficina Jurídica de la UCR en el dictamen OJ-58-2019, señala lo siguiente:

En cuanto tales, dichas disposiciones no pueden aplicarse a las Universidades estatales por cuanto la Ley de Salarios de la Administración Pública no es aplicable y nunca ha sido aplicada a las Universidades estatales. En otras palabras, no pueden aplicarse a las Universidades Públicas una ley que modifica un cuerpo legal que desde su origen no se concibió para las Universidades.

Por ese motivo, a la fecha no consta que se haya efectuado una implementación en sentido estricto de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; sino que, con motivo de los ajustes presupuestarios al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), las Universidades han llevado a cabo medidas de contención del gasto que involucran el impacto en el régimen salarial de los funcionarios.

Existen rubros específicos, como la anualidad, que no se calculan según los montos y métodos nominales establecidos por la ley, sino que su reconocimiento y remuneración continúa siendo porcentual sin distinguir entre funcionarios activos de nuevo ingreso.

Nótese que estas instituciones figuran como los actores públicos en manifestar una interpretación absolutamente divergente del ámbito de aplicación de la ley nº 9635 y que han llevado sus argumentos ante los Tribunales de Justicia. El principal componente alegado es el de la “autonomía constitucional” que deriva desde su creación; sin embargo, la resolución de esta disputa está sujeta a lo que disponga el Tribunal Contencioso Administrativo.

- **Caja Costarricense de Seguro Social**

En el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Junta Directiva de esa institución aún no ha acordado disposiciones específicas en cuanto a la implementación de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Ello es así, en virtud de que hasta el momento se encuentra en proceso de elaboración una propuesta encomendada a la Dirección Jurídica y a la Dirección de Recursos Humanos de la CCSS.

La CCSS procedió a realizar la debida consulta ante las instancias competentes y a analizar en sus dependencias internas la necesidad de excepcionar a la institución del pago mensual con adelanto quincenal establecido en el artículo 52 que se adiciona a la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Lo anterior se debe a que en la CCSS existe un régimen de remuneración bajo la modalidad de pago bisemanal; ello es así, en virtud de las particularidades de jornada que se aplican a diferentes estratos de los empleados que laboran para la institución.

El otro punto respecto del cual se ha iniciado un proceso de estudio, es la determinación de “puestos esenciales” en los cuales no resulte aplicable el congelamiento de plazas como medida para la contención del gasto. El motivo de este análisis se debe a que existen una serie de puestos en los que, en caso de jubilación o renuncia del servidor, el congelamiento de la plaza podría afectar de manera directa la prestación de servicios esenciales y, consecuentemente, la lesión a derechos fundamentales (acceso a la salud) para la población receptora del servicio.

Según se expuso en una de las entrevistas efectuadas para los efectos de esta investigación y a manera de ejemplo, el congelamiento de plazas de profesionales en salud, podría implicar una reducción en la capacidad institucional para atender y garantizar el acceso a la salud de quienes acuden a los servicios que presta la CCSS.

En síntesis, si bien la medida podría ser beneficiosa para la reducción del gasto, un médico especialista que labora en un centro de salud determinado y cuya plaza sea indisponible a futuro con motivo de su retiro, podría ocasionar una lesión a los derechos fundamentales de la población; en el sentido de que, sumado al déficit de especialistas que enfrenta la institución, se reduciría la capacidad presupuestaria para hacer frente a las necesidades de quienes requieren ese servicio.

Con motivo de lo anterior, la CCSS actualmente realiza un proceso de estudio para determinar las plazas profesionales que podrían ser susceptibles de congelamiento y aquellas que no podrían ser parte de la medida por comprometer de manera esencial la prestación del servicio de salud.

Esta circunstancia no se presenta en las demás instituciones analizadas en la presente investigación y resulta ser un aspecto importante; pues se ha situado para decisión por parte de las autoridades del ente público, el procedimiento de contención del gasto de frente con la garantía de acceso a la salud para la población costarricense.

Componentes salariales no contemplados en la ley nº 9635

Según se detalló en los aspectos preliminares de este informe, la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas regula un conjunto común de pluses y componentes salariales para el régimen de empleo público en las instituciones contempladas para su ámbito de aplicación.

No obstante, los pluses salariales que fueron incluidos para contener el gasto, no son los únicos componentes que reciben los funcionarios en las instituciones. Es decir, si bien la ley nº 9635 uniforma y regula los incentivos establecidos en la Ley de Salarios de la Administración Pública, lo cierto es que existen otros componentes que reconocen económicamente beneficios para empleados públicos y que no se encuentran expresamente en esa ley.

Sobre este extremo, la adición efectuada a esa norma, se estableció de la siguiente manera:

Artículo 54- Conversión de incentivos a montos nominales fijos *Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.*

Para ejemplificar lo anterior, se indican a continuación algunos pluses de instituciones públicas que no están incluidos en la norma:

Institución	Componente salarial	Norma que lo regula
Tribunal Supremo de Elecciones	Responsabilidad por el Ejercicio de la Función Electoral (18% sobre salario base)	Decretos números 03-2001, 13-2001 y 03-2009 del Tribunal Supremo de Elecciones
	Competitividad laboral (26% sobre salario base de puestos específicos)	Decreto número 09-2012 emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones el 15 de junio de 2012 y publicado en el diario oficial La Gaceta número 132 de 9 de julio de 2012.
Poder Judicial	Índice Gerencial (97,2% sobre salario base)	Acuerdo de Corte Plena, sesión nº 26 del 11 de agosto de 2008.
	Regionalización (definido por Consejo Superior para cada caso)	Reglamento para el Pago del Incentivo por Regionalización en el Poder Judicial
Universidad de Costa Rica	Sueldo de Dirección Superior (desde 20% hasta 40% sobre el salario base, según sea el puesto)	Reglamento del régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica
	Pasos por méritos académicos (4% por paso sobre salario base)	Reglamento del régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica

Caja Costarricense de Seguro Social	Disponibilidad médica (desde 29,1% hasta 36,1% sobre salario base, según el día de disponibilidad)	Reglamento Único de Disponibilidades Médicas
	Asignación para vivienda (10% sobre salario base a funcionarios en zonas alejadas del GAM)	Sesión No. 5857 del 20 de setiembre de 1984, de la Junta Directiva de la CCSS

Según se mencionó anteriormente, los ejemplos de pluses salariales indicados en el cuadro nº 6, continúan siendo reconocidos y remunerados según las reglas en que fueron establecidos por la norma que los habilitó; sin embargo, las instituciones públicas que los otorgan, no se han pronunciado ni referido sobre la procedencia o inaplicación del artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionado por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Sobre este aspecto, el hallazgo relevante se enfoca en que la ley nº 9635 no estableció en sus reformas y adiciones, ningún mecanismo o autoridad de control para la implementación en los regímenes de empleo público de las instituciones. La norma omite un mecanismo de fiscalización con respecto al desarrollo de sus alcances, ni dispone algún régimen sancionatorio en relación con el eventual incumplimiento por parte de las instituciones públicas involucradas a las que cubre la reforma fiscal.

Conclusiones generales

Adición a la Ley de Salarios de la Administración Pública

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas modificó el régimen de empleo público, por medio de la inserción de aspectos relacionados con remuneraciones y operación del servicio público. Con el fin de establecer las instituciones a las cuales resultan aplicables estas disposiciones, se indicó de manera expresa un ámbito de aplicación que abarca al sector centralizado, descentralizado, autónomo y empresas públicas. Todo lo anterior, se llevó a cabo por medio de la inclusión de un artículo específico en la Ley de Salarios de la Administración Pública, relacionado con su ámbito de aplicación.

Manifestaciones de implementación diferenciada

Según se indicó en la aclaración metodológica, las instituciones públicas que fueron analizadas en esta investigación, son aquellas que han expresado formalmente una aplicación diferenciada para aplicar la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en sus regímenes salariales.

En ese sentido, los mecanismos para establecer esa divergencia en la aplicación varían en 3 sentidos:

- por la forma, pues los órganos que toman las decisiones son políticos, administrativos o de naturaleza mixta (político-administrativa);

- por el fondo, pues los argumentos que cada institución alega para la aplicación diferenciada son distintos entre sí y tienen un fundamento especial
- sobre las soluciones de implementación, pues las diferentes Administraciones han canalizado su interpretación por medio de acuerdos y opciones institucionales divergentes, según sus posibilidades.

Divergencias se relacionan con remuneraciones salariales

Las principales diferencias entre instituciones para implementar la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se enfocan en los aspectos de componentes salariales que son reconocidos y otorgados a los funcionarios. En ese sentido, las posiciones varían desde su aplicación en el tiempo (retroactividad), la forma en que se calcula el incentivo (nominal o porcentual) y los funcionarios que son susceptibles de afectación (de nuevo ingreso o activos).

No existe un mecanismo de control de cumplimiento

Si bien se establece al MIDEPLAN como ente rector de la materia de empleo público, a través de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; lo cierto es que la ley no cuenta con mecanismos específicos de control, fiscalización y cumplimiento para implementar las medidas de empleo público señaladas en la norma. Asimismo, tampoco se resuelve el hecho de que, al ser el MIDEPLAN una instancia del Poder Ejecutivo, no cuenta con las facultades legales necesarias para disponer sobre aspectos de instituciones autónomas y otros Poderes de la República.

Omisión de otros componentes salariales

En el caso de algunas instituciones públicas, como el Poder Judicial, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no regula específicos del régimen de empleo público de esa institución. Por ello, a raíz de la sentencia de la Sala Constitucional nº 19511-2018, se mantiene la posibilidad de continuar la vigencia de algunos componentes del sector público, cuya reforma no fue introducida en la ley nº 9635 y que, por tratarse de pluses creados de manera especial, no fueron contemplado en esa ley.

Aplicación según el tipo de plaza del funcionario

Según se detalló, las instituciones también varían la implementación de la ley según el tipo de plazas en las que son nombrados los empleados públicos: a) en el caso del TSE, ese órgano rechazó la recomendación de aplicar un sistema de remuneración global a quienes son contratados en las plazas de servicios especiales para un proceso electoral; y, b) en el caso de la CCSS, esa institución se encuentra en

un proceso de determinación técnica para conocer cuáles plazas son susceptibles de ser “congeladas” en el presupuesto y cuáles son imprescindibles para la prestación del servicio público de salud.

Referencias consultadas

Normas

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas nº 9635.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). Ley de Salarios de la Administración Pública

Caja Costarricense de Seguro Social. (2010). Reglamento único de disponibilidades médicas nº 8449-1 de la Caja Costarricense de Seguro Social

Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial. (2014). Reglamento para el Pago de Incentivo por Regionalización del Poder Judicial.

Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. (1991). Regulaciones del régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Decreto nº 09-2019 para el incentivo por competitividad del Tribunal Supremo de Elecciones.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2001). Decreto sobre el incentivo de responsabilidad por el ejercicio de la función electoral y sus modificaciones nº 03-2001-13-2001 y 03-2009

Pronunciamientos, acuerdos y dictámenes

Poder Judicial de Costa Rica. (2008). Acuerdo tomado en la sesión nº 26 del 11 de agosto de 2008 por la Corte Plena de Magistrados

Poder Judicial de Costa Rica. (2008). Acuerdo tomado en la nº 11 del 18 de marzo de 2019 por la Corte Plena de Magistrados

Dirección Jurídica del Poder Judicial de Costa Rica. (2018). Informe referente al impacto de la Ley 9635 en las relaciones de Empleo del Poder Judicial, oficio nº DJ-824-2019.

Caja Costarricense de Seguro Social. (1984) Acuerdo tomado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en la sesión nº 5857 del 20 de setiembre de 1984.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2018). Actas de las sesiones de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social nº 9005, 9006, 9007 y 9008.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2019). Acuerdo tomado en la sesión nº 42 del 12 de abril de 2019 por el Pleno de Magistrados

Tribunal Supremo de Elecciones. (2019). Estudio complementario sobre la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas elaborado por el Departamento Legal, oficio nº DL-202-2019.

Universidad de Costa Rica. (2018). Resolución R-5254-2018 emitida por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica.

Universidad de Costa Rica. (2018). Resolución R-55-2019 emitida por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica.

Universidad de Costa Rica. (2018). Resolución R-73-2019 emitida por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica.

Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). Sentencia nº 19511-2018 de las 21:45 hrs. del 23 de noviembre de setiembre de 2018. Consulta legislativa sobre el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Entrevistas

Karen Vargas López. (2019). Asesora Legal de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Marlen León Guzmán. (2019). Vicerrectora de Docencia de la Universidad de Costa Rica.

Luis Baudrit Carrillo. (2019). Director de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Andrei Cambroner Torres. (2019). Letrado de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Julia Varela Araya. (2019). Magistrada Propietaria de la Sala Segunda y miembro de la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial