



LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO EN COSTA RICA

Por Dr. Celín ARCE GÓMEZ ¹

Resumen. Los fundamentos del régimen del empleo público de Costa Rica se encuentran en la Constitución Política de 1949. A pesar de que se quiso que existiese tan solo un estatuto de la función pública, lo cierto es que existen múltiples normas en todo el Estado, lo que degeneró en regímenes diversos que conceden privilegios muy desproporcionados. La crisis de las finanzas del Estado aceleró la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que introdujo cambios sustanciales y de largo plazo en el empleo público y sentó las bases para un régimen general en toda la administración pública.

Palabras clave: Constitución Política, empleo público, diversidad de regímenes, crisis fiscal, restricción de derechos, Código de Trabajo, convención colectiva, salarios.

Abstract: The foundations of the public employment regime of Costa Rica are found in the Political Constitution of 1949. Although it was intended that there was only one civil service statute, the fact is that there are multiple norms throughout the State, which degenerated into very diverse regimes that grant very disproportionate privileges. The crisis in the State's finances accelerated the approval of the Law to Strengthen Public Finances, which introduced substantial and long-term changes in public employment and laid the foundations for a general regime throughout the public administration.

Keywords: Political Constitution, public employment, diversity of regimes, fiscal crisis, restriction of rights, Labor Code, collective agreement, wages.

¹ Abogado costarricense. Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Público.

Introducción

El régimen del empleo público en Costa Rica inicia con la promulgación de la Constitución Política (CP) de 1949 aún vigente, la cual estipula que un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración (art.191). A pesar de que dice que existirá uno solo, lo cierto es que existen muchos estatutos de la función pública, ya que el Poder Legislativo, la Contraloría General, las municipalidades, el Poder Judicial, el TSE y las instituciones autónomas cuentan con su propio estatuto, los que varían en su contenido y alcances, siendo el primer estatuto -que se considera como fuente jurídica general en la materia-, el Estatuto de Servicio Civil que rige primordialmente para el gobierno central.²

Desde la entrada en vigor de la CP de 1949, la reforma más profunda al régimen del empleo público se lleva a cabo con la aprobación de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635, del 03/12/2018³, reforma que se consolida con la Ley Marco de Empleo Público, No. 10.159, del 08/03/2022⁴.

A partir de lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo dar a conocer, en términos generales, las modificaciones más importantes que introducen dichas leyes y las motivaciones que indujeron al legislador a su aprobación.

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Esta ley contiene varias partes de las cuales interesa el título III que es el que introdujo las reformas al régimen del empleo público.

² Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953.

³ Publicada en la Gaceta 225 del 04/12/2018 Alcance: 202

⁴ Publicada en la Gaceta 46 del 09/03/2022 Alcance: 50

A. Ámbito de aplicación de la reforma

La reforma al empleo público se aplica a 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, además de las dependencias y los órganos auxiliares de estos. Igualmente, se aplica a la Administración descentralizada que comprende las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades (art. 26).

El reglamento de este capítulo agrega que la administración descentralizada comprende, además, a las universidades públicas y la Caja Costarricense del Seguro Social.⁵

Es una ley que se aplica, entonces, a todo el Estado costarricense con lo cual pretende dar un marco general en materia de empleo público y evitar así disparidades y hasta privilegios injustificados en ciertos sectores de la administración.

Esta ley fue impulsada con la clara intención de someter a criterios uniformes todo lo concerniente a la política salarial de la Administración Pública y superar, por fin, el archipiélago jurídico que se consolidó a lo largo del tiempo. La Sala Constitucional (SC) desde el año 1994 ya había indicado que el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública y que la política de salarios de Gobierno es parte

⁵ “Por Administración descentralizada, se entenderá a todas las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, universidades públicas, municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social”. Art. 3 D.E. No. 41564 del 11/02/2019. Por otro lado, las universidades interpusieron una acción de inconstitucionalidad cuestionando, entre otras, esta disposición, caso que se tramita en la SC en el expediente No. 20-2831-007-CO.

integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal.⁶

¿Qué modificaciones introduce la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas?

B.- Impone el tope máximo de 8 años al pago del auxilio de cesantía que contempla el Código de Trabajo

Indica que la indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los funcionarios de las instituciones, contempladas en el ámbito de aplicación, se regulará según lo establecido en el Código de Trabajo, por lo que no podrá superar los ocho años de indemnización.

¿Cuál fue la razón para introducir dicho límite al pago del auxilio de cesantía? Fundamentalmente, en el sector descentralizado, las instituciones con autonomía constitucional (universidades, instituciones autónomas, municipalidades, bancos estatales) y todas las que podían negociar convenciones colectivas, con el tiempo rompieron el tope de ocho meses de auxilio de cesantía que contempla el Código de Trabajo, por lo que se estaban reconociendo veinte o más meses por ese concepto y, en ciertos casos, ni siquiera había límite del todo, lo cual impactaba directamente las finanzas públicas, sin obviar la discriminación que ello genera dentro del Estado.

Por ejemplo, en el año 2006, la SC anuló la regla

⁶ “Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal”.

de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de Seguros, que otorgaba el pago de cesantía sin límite de tiempo a los empleados despedidos sin justa causa, es decir, por cualquier razón ajena a la voluntad del trabajador; oportunidad en la cual estimó que el pago en tal supuesto debía tener un tope, el cual fijó en 20 años.⁷ En el 2020, anuló cláusula de la convención colectiva de la Municipalidad de San Carlos que contemplaba el pago del auxilio de cesantía sin tope temporal alguno.⁸

En el año 2013, amplió dicho criterio de 20 años a los casos de jubilación y de muerte del trabajador.⁹

Empero, ese mismo día en forma casi simultánea, la SC estipuló como excepción válida el pago de auxilio de cesantía sin límite de años, los casos de supresión de plazas¹⁰. Empero, al año siguiente, deja sin efecto dicho criterio, al estimar como inconstitucionales cualesquiera disposiciones que dispongan un pago de auxilio de cesantía por encima de los veinte salarios incluido el caso de supresión de plazas.¹¹

En el mes de junio de 2018, al conocer una inconstitucionalidad en contra de la convención colectiva del Bancrédito, la SC modifica la jurisprudencia que sostenía como razonable un tope máximo de 20 años, al entender que dicha cantidad de años resulta desproporcionada respecto de los pagos que reciben los demás trabajadores estatales, cuyos beneficios también

⁷ Sala Constitucional sentencia 2006-17437 de las 16:35 horas del 29 de noviembre de 2006

⁸ Sala Constitucional voto 1806-2020

⁹ Sala Constitucional sentencia 2013-11455 las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013

¹⁰ Sala Constitucional sentencia 2013-11457 de las 15:05 minutos del 28 de agosto de 2013

¹¹ Sala Constitucional sentencia 2014-5798 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014. En el mismo sentido sentencia 2015-4247 de las 9:05 del 23 de marzo de 2015.

se financian con fondos públicos. Se concluye, consecuentemente, que un tope máximo de 12 años, es decir, el 50 % de mejora en el pago de auxilio de cesantía, cumple con los requisitos de proporcionalidad vistas las condiciones actuales del país, y no vacía el derecho de negociación colectiva en ese punto.¹²

Este criterio de 12 años de cesantía como límite es la jurisprudencia vigente y la SC la ha reiterado inclusive después de entrada en vigor de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a pesar de que esta fija un tope de ocho años, tal como fue expuesto *ut supra*; siendo un caso que llama la atención en que la SC resuelve que su jurisprudencia prevalece sobre una ley, a pesar de estar en abierta contradicción con esta.¹³

Otra reforma que introdujo, aunque tácita, consiste en prohibir el pago de auxilio de cesantía en caso de renuncia del trabajador; algo que se había

generalizado con las convenciones colectivas, en tanto que el Código de Trabajo siempre ha indicado que su reconocimiento procede tan solo para el caso de despido injustificado o por causa ajena a la voluntad del trabajador. Se dice tácita porque, al remitir al Código de Trabajo en materia del auxilio de cesantía, resulta que este no contempla el pago por renuncia simple, que es el criterio por lo demás reiterado de la SC, con lo que le está dando rango de ley a esta jurisprudencia.¹⁴

C.-Los sobresueldos pasan a ser montos nominales fijos

Desde décadas atrás, los servidores públicos podían percibir, además de su salario base, sobresueldos tales como prohibición y dedicación exclusiva, que se calculan de manera porcentual sobre el salario base; como es el caso de la prohibición para ejercer la profesión de manera liberal con un 65%.

Los incentivos o compensaciones existentes al 4 de diciembre del 2018, fecha de entrada en vigor de la Ley N.º 9635, que se encuentren expresados en términos porcentuales, deberán calcularse mediante un monto nominal fijo.

Esa obligación aplica tanto para las personas que iniciaron la prestación de servicios al Estado antes del 4 de diciembre del 2018 como para las que lo hicieron con posterioridad a esa fecha (art. 54 y 56 de la Ley de Salarios reformado por la Ley 9635 y Transitorio XXV de esta misma ley y artículo 17 del reglamento).

Entonces, los sobresueldos porcentuales deben nominalizarse, con las excepciones que la propia Ley de Salarios de la Administración Pública

¹² Sala Constitucional sentencia 2018- 8882 de 16:30 horas del cinco de junio de dos mil dieciocho. Agrega esta sentencia: “Por otra parte, en lo referido al pago de auxilio de cesantía sin límite de tiempo por reestructuración, fusión absorción o situaciones parecidas, se concluye que efectivamente es inconstitucional la disposición de ese tipo de pago sin límite de tiempo y además, se modifica la jurisprudencia de la Sala que sostenía como razonable un tope máximo de 20 años, al entenderse que dicha cantidad de años resulta desproporcionado respecto de los pagos que reciben los demás trabajadores estatales cuyos beneficios también se financian con fondos públicos”.

¹³ “Por conexidad, se declara inconstitucional el numeral 47 de esa convención y se elimina la frase “y el tope del auxilio de la cesantía será de veinte años como máximo” de tal norma, debiendo entenderse que el auxilio de cesantía o indemnización allí reconocido, debe ajustarse al tope de doce años señalado en esta sentencia”. SC voto 15419 – 2021. En igual sentido “ En consecuencia, se anulan del artículo 35 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Pérez Zeledón, las siguientes frases por resultar inconstitucionales: los topes de 14, 18 y 20 años; por lo que debe entenderse que el auxilio de cesantía o indemnización allí reconocida debe ajustarse al tope de doce años señalado en esta sentencia”. Voto N.º 27954 – 2022. Igualmente véase entre muchos otros los votos 8679-2019,9222-2019,9226-2019,9721-2019

¹⁴ Por ejemplo, declaró inconstitucional cláusula de la convención colectiva de la Municipalidad de San Carlos, al reconocer el acto de renuncia voluntaria como una causal para el otorgamiento del auxilio de cesantía. SC voto 1806-2020.

admite, como es el caso de la compensación económica por dedicación exclusiva y la compensación económica por prohibición. Esa obligación aplica tanto para las personas que iniciaron la prestación de servicios al Estado antes del 4 de diciembre del 2018 como para las que lo hicieron con posterioridad a esa fecha. Al nominalizarse dichos sobresueldos, dejan de ser evidentemente un disparador del gasto público en materia salarial.

IV.- La carrera profesional. Se introducen varias restricciones con el fin de evitar abusos que se estaban dando. Este incentivo no será reconocido para aquellos títulos o grados académicos que sean requisito para el puesto; las actividades de capacitación se reconocerán a los servidores públicos siempre y cuando estas no hayan sido sufragadas por las instituciones públicas.

Los nuevos puntos de carrera profesional solo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de cinco años (art. 53), ya anteriormente lo era de manera indefinida.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha indicado que la normativa no plantea limitación alguna en torno al reconocimiento de grados y posgrados adicionales a aquellos que sean requisitos del puesto y atinentes al mismo.¹⁵ Por otro lado, el Poder Ejecutivo emitió las Normas para la aplicación de la carrera profesional para las entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.¹⁶

V.- Redefine el marco jurídico de las anualidades

El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario, y se

harán acreedores a la anualidad quienes hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida. El 80 % de la calificación anual se realizará sobre el cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, y un 20 % será responsabilidad de la jefatura o superior (art. 48). El incentivo por anualidad será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable (art. 50).

El transitorio XXXI indica que, para el reconocimiento del incentivo por anualidad, inmediato a la entrada en vigencia de esta ley, se aplicará el 1,94% del salario base para clases profesionales, y el 2,54% para clases no profesionales, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018 para cada escala salarial.

Actualmente, en el caso de la Administración Central del Estado y demás instituciones homologadas bajo el régimen de mérito de la Dirección General de Servicio Civil, la anualidad ya no se calcula como un porcentaje del salario base, sino como un monto nominal fijo con independencia de la base salarial (Directriz No. 013-H, publicada en el Alcance a La Gaceta N0. 115 de 6 de junio de 2018 y arts. 26.2 y 50 de la Ley No. 9635).

Por muchos años, la ley fijó un tope de 30 anualidades, el cual la SC declaró inconstitucional, por lo que el número de anualidades que se pueden acumular no tiene límite.¹⁷

VI.- Tope al monto de las dietas en la Junta Directiva

Así como existían grandes disparidades

¹⁵ PGR-C-223-2021

¹⁶ Decreto Ejecutivo : 42945 del 19/02/2021

¹⁷ SC resolución N° 2008-015460

salariales en el sector público, lo mismo sucedía con el monto de las dietas en las diferentes instituciones del Estado. La dietas entendidas como la forma de remuneración que utilizan los órganos colegiados para compensar económicamente la asistencia de sus miembros a las distintas sesiones, en el caso de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas, no podrán superar por mes el equivalente a diez salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública. Además, será improcedente el pago de viáticos conjuntamente con dietas (art. 43).

VII- Tope al salario del Presidente de la República

La remuneración mensual bruta del Presidente de la República no podrá superar por mes el equivalente a 25 salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública. Esta remuneración estará sujeta a las deducciones de ley. Se prohíbe el pago de gastos de representación y gastos confidenciales (art. 41).

IX.- Se delimita el alcance de las convenciones colectivas

Por medio de este instrumento jurídico, los servidores públicos, fundamentalmente del sector descentralizado, lograron ampliar sus beneficios económico-salariales, por lo que no sorprende que la Ley 9635 introdujese restricciones. Para empezar, cabe preguntarse si las convenciones colectivas vigentes a la entrada en vigor de la Ley 6835 quedaron derogadas o no.

La CP y el Código de Trabajo reconocen "fuerza de ley" a las convenciones colectivas, empero, eso no significa que les otorga formal y sustancialmente naturaleza de leyes. La expresión "fuerza de ley" está referida a los efectos del pacto interpartes, pues se trata de un contrato; es utilizada para reforzar la idea de obligatoriedad

en ese ámbito. Tratándose de las Convenciones Colectivas, el término es utilizado en ese mismo sentido contractual; y tal utilización no significa que ellas adquieran la naturaleza jurídica de una Ley.¹⁸ O sea, tienen carácter de ley profesional, mas no rango de ley, y "esa condición no puede supeditar o sustituir las normas de derecho público que surgen del Poder Legislativo".¹⁹

Por tanto, las disposiciones sobre empleo público contenidas en la Ley 9635 prevalecen sobre las cláusulas de las convenciones colectivas, incluso las preexistentes que tengan un contenido contrario a ella, independientemente de que esta última lo disponga así de manera expresa o no. Consecuentemente, todos los sobresueldos contemplados en las convenciones colectivas vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 9635 deben ajustarse a sus preceptos.²⁰

En segundo lugar, en las negociaciones futuras, dichas convenciones no pueden ir en contra de lo que establece la Ley 9635 y la LGEP, por ser normas de rango superior y de interés público.²¹

¹⁸ Sala Primera Resolución No. 67 de las 14:50 hrs. del 17 de agosto de 1994.

¹⁹ Sala Segunda Res. No. 2018-001451 de las 10:20 hrs. del 24 de agosto de 2018.

²⁰ Sobre la eventual prevalencia en cuanto a la vigencia de las convenciones colectivas, la PGR tiene una copiosa jurisprudencia administrativa: véanse los dictámenes C-038-98 de 6 de marzo de 1998, C-058-2006 de 16 de febrero de 2006, C-198-2007 de 20 de junio de 2007 y C-379-2014 de 4 de noviembre de 2014. Y este último dictamen interesa también respecto a la denominada "ultractividad de convenios colectivos vencidos y denunciados"; la cual no puede ser ilimitada sine die, pues la idea es incentivar o estimular la renovación del contenido negocial de los convenios colectivos y evitar así la petrificación de las condiciones de trabajo pactadas, adaptándolas a la actual situación económica en términos de flexibilidad, y que no se demore en exceso el acuerdo renegociador. Aspecto que fue ratificado en el dictamen C-252-2018 de 21 de setiembre de 2018.

²¹ En la SC pende de resolución la acción de

La jurisprudencia judicial ha sido clara y reiterada en reconocer y advertir la supremacía de la Ley sobre la convención colectiva, ya que la ley es de origen estatal y de carácter forzoso ²²; razón por la cual las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público. ²³ Precisamente, la fuerza de ley les está conferida, en el tanto, las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación. ²⁴

De manera concomitante, la CGR envió un oficio al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social advirtiéndole de su deber de verificar que las convenciones colectivas que son sometidas a su revisión, mediante el proceso conocido como "homologación", no trasgredan la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Afirma el ente contralor que no procedería la negociación o bien la homologación de cláusulas que no se ajusten a la Ley, por ejemplo, la citada Ley No. 9635 y que, para el caso de las instituciones públicas (en sentido amplio), quedan supeditadas y subordinadas a respetar y ajustarse a las leyes que regulen no solo los mínimos, sino también los máximos de los derechos laborales de los trabajadores, así como a los principios de razonabilidad y proporcionalidad conforme las posibilidades de la institución que negocie el instrumento convencional. ²⁵

inconstitucionalidad No. 19-2620-0007-CO en la que se cuestiona, entre otros aspectos, la prevalencia o no de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sobre las Convenciones Colectivas vigentes. Lo que llegue a resolver esa Sala será el criterio jurídico definitivo que prevalecerá. Véase, además, sobre el particular el dictamen de la PGR No. C-091-2023

²² Véase Sala Segunda Resolución No. 2004-00335 – 2004 de las 09:40 hrs. del 7 de mayo de 2004.

²³ Véase Sala Constitucional Resolución No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996.

²⁴ Sala Segunda Resolución No. 783 de las 15:21 hrs. del 3 de junio de 2010.

²⁵ Oficio No. 18119 18 de noviembre de 2020 (DFOE-DI-2481)

En cuanto a las convenciones colectivas que otorgan más de ocho meses de auxilio de cesantía a la entrada en vigor de la ley, respeta ese derecho mientras se encuentren vigentes las convenciones que así lo contemplen, pero en ningún caso la indemnización podrá ser mayor a los 12 años (Pero, en caso de que ese beneficio lo otorgue otro tipo de instrumento jurídico, por ejemplo, un Estatuto de Personal, queda sin efecto la indemnización superior a los ocho años (Transitorio XXVII)).

En los casos en que se haya otorgado un derecho de cesantía superior a los ocho años por instrumentos jurídicos diferentes a convenciones colectivas, y que se encuentren vigentes, la cantidad de años por indemnizar no podrá superar los 12 años; en el caso de aquellas personas que ya hayan adquirido ese derecho; para todos los demás casos, quedará sin efecto cualquier indemnización superior a los ocho años. Finalmente, el transitorio XXXVI de la ley que ocupa este análisis impone a los jefes de las entidades públicas la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento.

VIII.- El pago de los salarios de los funcionarios públicos será mensual con adelanto quincenal (art. 52).

Consecuentemente, en aplicación del principio de legalidad, ninguna institución del Estado puede adoptar otra modalidad de remuneración para sus funcionarios.

Con esta disposición, se pretende prohibir la práctica del pago del llamado salario bisemanal, cuya legalidad y sustentos técnicos son cuestionables, ya que lo que se ha venido haciendo con él es disfrazar un aumento salarial. En efecto, si se toma el salario mensual pactado y se multiplica por el número de 12 meses para obtener el salario anual, y se divide entre 52 unidades idénticas, y luego se acuerda pagar cada

dos semanas, el trabajador percibiría su ingreso cada dos semanas que sería el pago bisemanal, pero el ingreso anual sería el mismo.²⁶

IX.-Reserva de ley para la creación de incentivos y compensaciones salariales (art. 55).

La creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de ley.

Se debe anotar que está pendiente de resolución, por parte de la SC, la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente No. 19-2620-0007-CO, en la que se impugna, entre otras normas, este artículo 55.

X- Se deroga todo otro beneficio que no autorice la ley

Los beneficios por confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios o por cualquier otro aspecto relacionado con acumulación de años de servicio distintos a la anualidad, quedan derogados y solo pueden ser creados por ley en el futuro, limitación que comprende las convenciones colectivas (art. 40).

La PGR se ha pronunciado de manera correcta, en el sentido de que los pluses componentes o incentivos salariales existentes antes del 4 de diciembre del 2018, fecha en que entró en vigencia la Ley No. 9635, y que no sean los mencionados en el artículo 40 *ibidem* -beneficios por confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios o por cualquier otro aspecto relacionado con acumulación de años de servicio distintos a la anualidad-, indistintamente del rango de su norma de creación, se mantienen vigentes, pero nominalizados en un monto fijo *-si fueron establecidos originalmente de forma porcentual-* y son aplicables al personal de las instituciones

²⁶ Véase sobre el particular el voto de la SC No. 2595 - 2005

a las que se refiere el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública; incluido el nuevo personal que se nombre después de aquella fecha y en el futuro.²⁷

También de manera correcta señaló en el anterior dictamen que, con base en el principio de indemnidad laboral²⁸ y con el fin de no afectar el salario que percibían los servidores públicos al momento de entrada en vigor de la ley 9635, estos pueden seguir percibiendo los pluses derogados por el artículo 40, pero convertidos en un monto nominal fijo.

Conclusiones

- 1.- Los fundamentos del régimen del empleo público en Costa Rica se encuentran en los artículos 191 y 192 de la CP.
- 2.- La intención del constituyente fue que existiese un solo estatuto para todo el Estado costarricense que es el Estatuto de Servicio Civil.
- 3.- El Estatuto del Servicio Civil el legislador lo restringió para el Poder Ejecutivo, es decir, a los ministerios.
- 4.- Lo anterior provocó que los otros poderes del Estado y las instituciones del sector descentralizado pudiesen promulgar su propio estatuto de la función pública.
- 5.- Esa diversidad de cuerpos normativos derivados de la autonomía constitucional o legal, según el caso, provocó que hubiese una regulación muy diversa y hasta caótica entre

²⁷ PGR C-276-2022

²⁸ Según el cual: el salario total de los servidores públicos que a la entrada en vigencia de esta última ley se encuentren activos en las instituciones contempladas dentro del ámbito de aplicación de su Título III (...), no podrá ser disminuido y se les respetarán los derechos adquiridos que ostenten". (Dictamen C-361-2020 de 09 de setiembre de 2020. En sentido similar los dictámenes C-153-2020 de 24 de abril de 2020 y C-107-2021 de 20 de abril de 2021).

ellos, generando desigualdades y privilegios injustificables.

- 6.- La posibilidad de negociar convenciones colectivas en ciertas instituciones consolidó, por su cuenta, una vía para crear beneficios que no existen en el resto del Estado generando desigualdades y descontento.
- 7.- Ese caótico archipiélago jurídico llegó a afectar las finanzas del Estado, ya que muchos beneficios salariales como las anualidades y los sobresueldos derivaron en verdaderos disparadores del gasto público, aunque el problema de las finanzas del Estado no obedece de manera exclusiva a la materia salarial.
- 8.- El agravamiento de las finanzas del Estado obligó al gobierno de Carlos Alvarado a presentar un proyecto de ley para evitar el crecimiento del déficit, el cual se convirtió en Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- 9.- Dicha ley, además de crear la regla fiscal, introdujo cambios importantes en el régimen del empleo en todo el Estado costarricense, siendo la reforma más sensible desde la CP de 1949.
- 10.- Se calcula que, a partir del año 2025, al equilibrarse el déficit podrían darse nuevamente incrementos salariales y en las pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

Achoy Sánchez, José Mario. Reforma del empleo público en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y conflictos de interpretación. Estado de la Nación, 2019.

Asamblea Legislativa:

Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Expediente No. 20.580,

publicado en el Alcance N.º 272 a la Gaceta N.º 215 del 14 de noviembre del 2017.

Dictamen afirmativo de mayoría Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Asamblea Legislativa, expediente No. 20.580

Sala Constitucional: Voto No. 2018-019511 que corresponde a las consultas facultativas de constitucionalidad referidas al proyecto de ley denominado “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, que se tramitó en el expediente legislativo No. 20.580.

Periódicos

Sauma Pablo. Los grupos con mayores beneficios en pluses son mayoría en el sector público. En Semanario Universidad 20 de agosto del 2019.

Comisión de UCR propone eliminar pago de anualidad para nuevos empleados. La Nación 27 de diciembre 2021.

ANEXO DE JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional

1996: voto 1355

2006: voto 17437-2006

2008: voto 15460

2013: voto 11455-2013; 11457-2013

2014: voto 5798-2014

2015: voto 4247-2015

2018: voto 8882

2019: voto 8679; 9222; 9226; 9721;

2020: voto 1806-2020

Sala Primera

1994: voto 67-94

Sala Segunda



2004: voto 335
2010: voto 783
2018: voto 1451

Procuraduría General de la República

1998: C-038
2006: C-058-2006
2007: C- 198
2014: C- 379
2020: C- 153; C-361
2021: C-107
2022: C-276
2023: C- 153

Contraloría General de la República

Oficio No. 18119- 18 de noviembre del 2020
(DFOE-DI-2481)