ASAMBLEA LEGISLATIVA

REPÚBLICA DE COSTA RICA

INFORME FINAL DE MAYORÍA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONTROL DEL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICOS

EXPEDIENTE Nº 21.581

"INVESTIGACIÓN PARA DETERMINAR LOS ALCANCES DEL ACUERDO SUSCRITO POR EL PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CCSS ROMÁN MACAYA, CON LOS SINDICATOS DEL SECTOR MÉDICO (ANTERIORMENTE DENOMINADO) INVESTIGACIÓN Y SE LLAME A COMPARECER A VARIAS PERSONAS, PARA REFERIRSE AL ACUERDO QUE SE SUSCRIBIÓ EL 20 DE FEBRERO DEL PRESENTE AÑO CON LOS REPRESENTANTES SINDICALES, EN EL QUE CLARAMENTE SE ESTABLECEN PUNTOS QUE VIOLAN LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS"

Febrero, 2020

Asamblea Legislativa:

Los suscritos, miembros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 89 y 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, así como del artículo 181 de la Constitución Política, presentamos este informe final de mayoría y recomendamos al plenario legislativo su aprobación.

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Naturaleza de la Comisión Legislativa

El artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (que tiene rango constitucional en lo que compete) indica que la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, es el órgano encargado legislativo que tiene la condición de dictaminadora *e investigadora* y además *la fiscalización y vigilancia permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República.*

1.2. Límites constitucionales al trabajo de las comisiones parlamentarias respecto al ámbito del control político

En reiterada jurisprudencia, la Sala Constitucional ha determinado que:

> "*La potestad de investigación dada a la Asamblea Legislativa, la cual se realiza a través de comisiones, entendidas como instrumento de control político, cumple*

una función de esclarecimiento de situaciones o actuaciones de funcionarios públicos ***o de personajes de la vida pública, en relación con determinados hechos, que son expuestas a la opinión pública, a fin de esclarecer si son, o no, irreprochables.*** *Así,* ***en el tanto lo investigado por dichas comisiones ayude a formar opinión pública y sea una prolongación de ésta, se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico*** *(…)"* [1] /El destacado no es del original).

De la misma forma, indica:

"***La potestad de investigación legislativa, tiene como finalidad general, servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz, las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas el control político-, cuando para ello, se requiere investigar un determinado asunto. Nótese que no se trata de un estudio, sino de una investigación propiamente, pues en el primer caso no estaríamos en presencia de las comisiones establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, sino del otro tipo de investigaciones especiales previstas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa****. En resumen, las comisiones de investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones, a la que dada la multiplicidad de objetos y*

funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades(...) El destacado no es del original. [2]"

1.3. Acuerdos de la Comisión

En la sesión del 22 de agosto de 2019, según acta Nº 10 de la Comisión Permanente Especial del Control del Ingreso y Gasto Públicos, se presentó y aprobó la siguiente moción:

Moción N.° 1-10 de varias señoras diputadas:

La Caja Costarricense del Seguro Social, es una institución emblemática en nuestro país, la cual debe ser parte del cambio necesario para la reducción de gasto público. En un momento de crisis fiscal, donde todos y todas debemos contribuir para reestablecer el equilibrio de las finanzas públicas, es inaceptable que una institución pública, nacida desde la perspectiva de la solidaridad estatal y ciudadana, pretenda no acatar la ley que busca abonar a la solución del serio problema económico que enfrenta el Estado costarricense.

Por lo anterior, se presenta la siguiente moción:
Para que se abra una investigación y se llame a comparecer al señor Román Macaya Hayes, Presidente de la Caja Costarricense del Seguro Social, para que se refiera al acuerdo que suscribió el 20 de febrero del presente año con los representantes sindicales, en el que claramente se

establecen puntos que violentan la aplicación de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Asimismo, para que dentro de la presente investigación se llame a comparecer a la señora Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República, para que explique los alcances de la regla fiscal y el título de empleo público para la Caja Costarricense del Seguro Social y, además, proporcione un informe con las cifras concretas de cuánto le costaría al Estado la desaplicación de la regla fiscal y las medidas administrativas en el título de empleo público.

Adicionalmente, para que se llame a comparecer a la señora Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, con el fin de que se refiera a la desaplicación de la regla fiscal y el título de empleo público en algunos entes estatales y los alcances de la regla fiscal y empleo público para la Caja Costarricense de Seguro Social.

Se adjunta copia del Acta de Acuerdo celebrada entre la Caja Costarricense de Seguro Social y representantes sindicales para la implementación de la Ley N° 9635.

En la sesión del 29 de agosto de 2019, según acta Nº 11 de la Comisión Permanente Especial del Control del Ingreso y Gasto Públicos, se presentó y aprobó la siguiente moción:

Moción N.° 2 -11 del diputado Erick Rodríguez Steller:

En adición a la moción presentada en la sesión N° 10, del 22 de julio del presente año por las diputadas Silvia Hernández y Yorleny León, se convoque a la brevedad al señor Dr. Julio Jurado Fernández, Procurador General de la República, para que se refiera al acuerdo que se suscribió el 20 de febrero del presente año con los representantes sindicales y los representantes de la Caja Costarricense del Seguro Social, violentando así la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Que en la sesión Ordinaria No. 16 del 03 de octubre del 2019, según consta en el Acta respectiva se presentó y aprobó la siguiente moción:

Moción N.° 2-16 de la diputada Yorleny León Marchena:

Para que en el marco del Expediente 21.581, se llame en audiencia a la Ministra de Planificación, Pilar Garrido, para que se refiera a los cambios del Reglamento relativo a el título de Empleo Público de la Ley N° 9635.

En la sesión No. 17 del 10 de octubre del 2019 se presentaron y aprobaron las siguientes mociones:

Moción N.° 4-17 de varios señores diputados:

Para que de conformidad con las manifestaciones de la señora Ministra de Hacienda María del Rocío Aguilar Montoya en la comparecencia del día 03 de octubre de 2019 ante esta Comisión Legislativa, se convoque en audiencia al señor Ministro de la Presidencia Víctor Morales Mora para que se refiera a las declaraciones rendidas por la Ministra sobre el acuerdo que se suscribió el 20 de febrero de 2019 con los representantes sindicales.

Moción N.° 5-17 de la diputada Yorleny León Marchena:

Para que el expediente en adelante se denomine:

"INVESTIGACIÓN PARA DETERMINAR LOS ALCANCES DEL ACUERDO SUSCRITO POR EL PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CCSS ROMÁN MACAYA, CON LOS SINDICATOS DEL SECTOR MÉDICO."

En la sesión No. 19 del 24 de octubre del 2019 la Diputada Vega Rodríguez presentó la siguiente moción que fue rechazada por cuatro de los siete miembros presentes en la Comisión:

Moción N.° 2-19 de la diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

Para que el expediente N.° 21581 en adelante se denomine: "INVESTIGACIÓN PARA

DETERMINAR LOS ALCANCES DEL ACUERDO SUSCRITO POR EL ESTADO COSTARRICENSE, CON LOS SINDICATOS DEL SECTOR MÉDICO".

1.4. Audiencias recibidas

NOMBRE	PUESTO	ACTA
Román Macaya Hayes	Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social	N° 13 y N° 14 del 19 de septiembre del 2019
María del Rocío Aguilar Montoya	Ministra de Hacienda	N° 16 del 03 de octubre del 2019
Julio Jurado Fernández	Procurador General de la República	N° 17 del 10 de octubre del 2019
Luis Guillermo Bonilla	Procurador Adjunto del Área Función Pública, Procuraduría General de la República	N° 17 del 10 de octubre del 2019

Pilar Garrido Gonzalo	Ministra de Planificación Nacional y Política Económica	N° 19 y N° 20 del 25 de octubre del 2019
Daniel Soto Castro	Viceministro de lanificación Nacional y olítica Económica	N° 19 del 25 de octubre del 2019
Víctor Morales Mora	Ministro de la Presidencia	N° 20 del 25 de octubre del 2019

Es importante destacar que, pese a que se aprobó una moción de audiencia sesión N° 10 del 22 de agosto de 2019 para que compareciera Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República, esta audiencia no fue realizada a la fecha.

1.5. Objetivos de la Comisión Legislativa

1.5.1. Objetivo general

Cumplir con las responsabilidades asignadas a esta Comisión en el Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto a la fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública.

1.5.2. Objetivos específicos

Determinar si el acuerdo que la Caja Costarricense de Seguro Social suscribió el 20 de febrero del presente año con los

representantes sindicales violenta la aplicación de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

1.6 Método y cronología de trabajo de la comisión

La Comisión procedió a recibir en audiencia a las personas mencionadas, respetando su derecho a exponer y presentar los alegatos y pruebas correspondientes, así como a solicitar la información correspondiente para sustentar el presente informe.

PARTE II

2.1 Marco jurídico vigente durante la suscripción del acuerdo entre las autoridades de la Caja y del Gobierno con las agrupaciones sindicales del sector salud el 20 de febrero y 12 de agosto, del 2019.

EL 04 de diciembre del 2018 en el Alcance No. 202 del Diario Oficial la Gaceta, se publica la Ley 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, que para el caso del Título III relacionado con el “empleo público” rige a partir su publicación.

Sobre el marco particular de inmediata aplicación y de forma específica la Ley modifica el manejo que debe darse a algunos conceptos salariales del sector público cuyo articulado refirió textualmente lo siguiente:

> *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.

Artículo 56. Aplicación de los incentivos, topes y compensaciones. Los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remuneradas a la fecha de entrada en vigencia de la ley serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales.

Transitorio XXV. El salario total de los servidores que se encuentran 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.

El 20 de diciembre 2018, con la Ley en vigencia, la Caja inicia su implementación, mediante la publicación de una circular interna (GA-1858-2018/GM-16837-2018/GIT-1876-2018/GL-1598-2018/GP-8973-2018/GF-6162-2018), con la cual se informa a todas las oficinas de recursos humanos sobre las nuevas disposiciones en las siguientes materias:

a. Auxilio de cesantía (reducción del tope de 20 años a 8 años).
b. Carrera profesional
c. Prohibición
d. Impuesto a los ingresos
e. Dedicación exclusiva

f. Anualidades

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en el Alcance No. 38 de la Gaceta del 18 de febrero del 2019, publica el "REGLAMENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018, REFERENTE A EMPLEO PUBLICO. (Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H). Que en lo conducente dispone:

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

a) *El incentivo se reconocerá únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan cumplido con la calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.*

b) *El incentivo será un monto nominal fijo para cada escala salarial, que permanecerá invariable, será reconocido en la primera quincena del mes de junio de cada año, y pagado de manera retroactiva según la fecha del cumplimiento de la anualidad que en cada caso corresponda.*

c) *El cálculo del monto nominal fijo corresponde a un 1,94% (uno coma noventa y cuatro por ciento) del salario base de las clases profesionales y de 2.54% (dos coma cincuenta*

y cuatro por ciento) para clases no profesionales, de manera inmediata a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018, de conformidad con lo establecido en el transitorio XXXI de la Ley N° 9635.

d) *Los cambios respecto al parámetro de cálculo de las anualidades serán aplicables a todos los servidores a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, en las nuevas anualidades que estos adquieran. Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de dicha ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 y el Transitorio XXV de la misma, mantendrán las condiciones en que se otorgaron.*

Entre las consideraciones que fundan el contenido del Reglamento supra mencionado se señala que la Dirección General de Servicio Civil mediante criterios jurídicos No. AJ-OF-554-2018 y No. AJ-OF-013-2019, estableció que las disposiciones de la Ley No 9635 respecto del pago de compensación por prohibición, incentivos y otras compensaciones otorgadas a funcionarios públicos previo a la entrada en vigencia de la ley, deben mantenerse incólumes siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios, de conformidad con la Teoría del Estado como Patrono Único.

En el mismo criterio No AJ-OF-013-2019 se establece lo siguiente:

De conformidad con lo cual, es menester señalar que debe realizar una interpretación acorde con lo señalado en el

artículo 56 y el transitorio XXV de la Ley No 9635, que armonice la restricción del gasto público y los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de los servicios (…)

Del análisis realizado, esta Asesoría Jurídica arriba a las siguientes conclusiones:

(…)

3. Los porcentajes otorgados a los funcionarios sujetos al pago de dichas compensaciones, previo a la entrada en vigencia de la Ley No 9635, deben mantenerse, siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios, de conformidad con la Teoría del Estado como Patrono Único.

En síntesis, el marco regulatorio para el pago de incentivos, compensaciones y anualidades dispuso el respeto a los derechos adquiridos en relación con lo que había sido otorgado previo a la entrada en vigencia de la Ley de cita, “siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios”.

Como parte del proceso de implementación de la normativa que incluye la circular aprobada por la Caja, el 6 de febrero de 2019 se realizó una reunión con la participación de la Ministra de MIDEPLAN y representantes de las agrupaciones sindicales.
En ese contexto, el 20 de febrero del 2019 se suscribe un acta de acuerdos entre autoridades de la Caja y representantes sindicales, cuya adenda suscrita el día 21 del mismo mes y año, fue además

signada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El objetivo de dicha acta y su adenda fue continuar con la implementación de la Ley No 9635 y su reglamento (Decreto Ejecutivo 41564-MIDEPLAN-H), bajo el marco normativo vigente.

El acta de acuerdos en relación con el tema de anualidades señala:

ANUALIDADES

1. *Las anualidades acumuladas por las personas trabajadoras a la fecha de publicación de la ley No. 9635 se respetarán en su fórmula de cálculo y se continuarán reconociendo y remunerando de acuerdo con el porcentaje establecido para cada puesto.*

2. *Las futuras anualidades que las personas trabajadoras adquieran después de la vigencia de la Ley No. 9635, serán calculadas con un monto nominal fijo, con base en la escala salarial de enero 2018, según el puesto ocupado.*

Nótese que los acuerdos suscritos lo son a pocos días de la publicación y entrada en vigor del Reglamento a la Ley, emitido el 18 de febrero del 2019, sin embargo, a poco más de 3 meses de dicha publicación, el 22 de mayo del 2019, se publica un segundo decreto (Decreto Ejecutivo 41729-MIDEPLAN-H) que reforma el primero en lo que al trato que debía darse a las anualidades pre-existentes a la Ley toca. El nuevo reglamento dispone:

Artículo 14. Anualidades

a) Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley No 9635, se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos (…)

d) De conformidad con el artículo 12 de la Ley No 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley No 9635, al momento de ser ascendida la persona servidora pública, las anualidades que devengaba previo al ascenso, no podrán ser revalorizadas con el salario base del puesto al que se ascienda.

Así las cosas, se pasa de una norma (decreto 1) que estable el respeto a las condiciones pre-existentes al momento de entrar en vigor la Ley a otra norma (decreto 2), que establece la nominalización de las sumas correspondientes a las anualidades adquiridas previo a la entrada en vigor de la Ley.

Adicionalmente, dos meses después de haberse emitido el segundo decreto, con fecha 31 de julio del 2019, MIDEPLAN publica un tercer decreto (Decreto Ejecutivo 41564-MIDEPLAN-H) que viene a realizar otra modificación en relación con el trato para las anualidades. Este tercer decreto modifica el contenido del inciso d) del artículo 14, quedando su redacción así:

d) De conformidad con el artículo 12 de la Ley No 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley No 9635, si el servidor fuera ascendido las anualidades acumuladas se le

revalorizarán con el valor de la anualidad correspondiente a su nuevo puesto.

Así las cosas, se tiene que entre el 4 de diciembre de 2018 (fecha en que entró en vigencia la Ley) y el 31 de julio de 2019 (7 meses), la temática de anualidades sufrió tres cambios a nivel reglamentario.

Durante el mes de julio de 2019 el movimiento sindical anuncia en los medios que de no llegarse a un acuerdo en atención a la implementación de la Ley 9635, y su reglamento, estarían acudiendo a un movimiento de huelga indefinido, mismo que a pesar de las negociaciones que de manera permanente sostuvieron las autoridades de la CCSS con dichas organizaciones, se materializó el día 5 de agosto de 2019.

En línea con lo anterior, el 12 de agosto 2019, se logra un acuerdo que pone fin a la huelga y que fue suscrito por el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, las autoridades de la Caja y las agrupaciones sindicales.

Finalmente, el 14 de agosto del 2019, MIDEPLAN emite un cuarto decreto (Decreto Ejecutivo 41904-MIDEPLAN-H) con el que se reforma nuevamente el reglamento de la Ley No 9635. Otra vez toca el tema de la dedicación exclusiva y el cálculo de las anualidades según el tiempo prestado en otras instituciones públicas.

El 05 de setiembre del 2019 mediante oficio N° 13112 DFOE-SOC-0907 la Contraloría General de la República, una vez analizadas el acta de acuerdos de fecha 20 de febrero y su adenda del 21 de

febrero, así como el acuerdo suscrito el 12 de agosto, todos del año 2019 en relación con la aplicación del Título III de la LFFP y en los que como se ha mencionado se alude a temas como: anualidades, incentivos, complementos, sobresueldos y pluses salariales, dedicación exclusiva, prohibición, carrera profesional, evaluación del desempeño, auxilio de cesantía, pago bisemanal, regla fiscal, tope al salario total, señaló:

> "*Así las cosas, no toda actuación desplegada por una entidad pública corresponde al ejercicio de una función administrativa, ni tampoco su resultado puede ser tenido sin más como un acto administrativo. Ahora bien, una lectura detallada de los citados acuerdos da cuenta, de una excepcionalidad tal que los aleja de la posibilidad legal de ser considerados como actos administrativos. Primero, como acuerdo que es, obedece a una actuación multilateral, es decir, intervienen varias partes, mientras que los actos administrativos son siempre atribuibles sólo y exclusivamente a la Administración en el ejercicio de sus competencias, como manifestación libre y unilateral de la voluntad y no como resultado de coyunturas o situaciones diferentes, al punto que la presión y la violencia son causas que pueden viciar tales actos, cuando constituyan desviación de poder, en otras palabras, cuando los fines que se pretendan cumplir se aparten de las regulaciones legales existentes (130 LGAP).*
>
> *Segundo, el contenido de los acuerdos es diverso, van desde meras declaraciones como la referida al trabajo conjunto en pro de la presentación de un proyecto de ley para regular el*

pago bisemanal, hasta la intención de una declaratoria de lesividad en lo que corresponde al reconocimiento de anualidades y otros pluses. Pero todo ello, sin ninguna motivación, ni indicación de la normativa que lo sustenta, esto en sentido contrario a la motivación siempre exigida para cualquier acto administrativo (136 LGAP).

Tercero, la intención de las partes vincula con el interés de lograr una interpretación sobre el contenido y alcance de lo que ellos estiman son derechos adquiridos, como resultado de la irretroactividad de toda ley que impide afectar derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas (artículo 34 Constitución Política). Interpretación que, por su propia naturaleza y pese a ser compartida por los suscriptores de los acuerdos, dista de ser una declaración constitutiva de un derecho propiamente dicho.

En suma, la decisión de mantener inalterable la metodología sobre la que se calcula el pago de ciertos extremos laborales, no es en sí mismo un derecho adquirido.

(…)

Bajo este escenario, la conclusión es que no estamos frente a actos administrativos y, si esta premisa básica falta, pierde interés discutir si la anulación de un acto que como tal no ha nacido a la vida jurídica, debería plantearse en vía administrativa o en la sede judicial, porque sencillamente no

hay un acto concreto y favorable que eliminar del ordenamiento.

Así las cosas, no es jurídicamente posible que la Contraloría General proceda -según la pretensión de la denuncia- a declarar la nulidad los citados acuerdos, y tampoco que la CCSS proceda a emitir una declaratoria de lesividad, porque no hay actos que declarar lesivos al interés público, con la intención de instaurar luego el respectivo proceso judicial.

Además, ordena la CGR lo siguiente:

"*Conforme lo expuesto y con fundamento en las competencias de fiscalización otorgadas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículo 12 y 37 inciso 6 de su Ley Orgánica (Ley N.° 7428), se ordena lo siguiente:*

A la Junta Directiva de la CCSS y a su Presidente Ejecutivo o a quienes ocupen los respectivos cargos:

1.- En razón de que los acuerdos de febrero y agosto de 2019 no constituyen actos administrativos declaratorios de derechos, abstenerse de iniciar un proceso judicial de lesividad o cualquier otro tipo de procedimiento en vía administrativa para la declaratoria de nulidad del numeral 1.1, titulado "Anualidades" y el párrafo del numeral 2.1, titulado "Incentivos, complementos, sobresueldos y pluses" contenidos en el "Acta de Acuerdos" suscrita el 20 de febrero

de 2019 por representantes de la CCSS y representantes sindicales.

2.- Aplicar el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.° 9635, en las condiciones, términos y plazos establecidos en dicha norma.

3.- Sesionar extraordinariamente en un plazo máximo de cinco días hábiles después de notificado el presente documento, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Constitutiva de la CCSS, con la finalidad de que dichas autoridades adopten los acuerdos que acrediten el acatamiento de lo señalado en los puntos 3.1 y 3.2 anteriores y envíen copia a la Contraloría General de la República.

En relación con lo ordenado en el presente oficio, el Órgano Contralor advierte que cualquier actuación -omisa o activa- por parte de esa Administración, en contraposición a lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, o en general que resulten disconformes con el ordenamiento jurídico, podrán ser objeto de eventuales responsabilidades.

En obediencia a todo lo anterior, el 10 de setiembre de 2019 la Junta Directiva de la Caja acuerda atender en todos sus extremos la orden de la Contraloría General de la República.

De esta manera nótese que el análisis de las actuaciones realizadas por las autoridades de la Caja, los representantes

sindicales y las autoridades del Gobierno, tanto en la suscripción del acuerdo de febrero como del acuerdo de agosto, debe hacerse separadamente y según las circunstancias -en este caso tomando en cuenta esencialmente la normativa legal (Ley 9635) y reglamentaria vigente (en febrero solamente el primer decreto y en agosto ya los restantes)- para que pueda determinarse con verdadera justicia el fin motivador de la actuación.

A mayor abundamiento, téngase en cuenta que, es hasta el 01 de octubre de 2019, que la Procuraduría General de la República, emite criterio C-281-2019, en atención a consulta formulada en el mes de julio por MIDEPLAN, momento para el cual la situación de huelga se había resuelto y las modificaciones reglamentarias (cuatro decretos) ya se había materializado.

El MIDEPLAN, rector en materia de empleo público, formuló consulta ante la Procuraduría en razón de las dudas técnico - jurídicas que tenía respecto a la implementación de la Ley 9635.

2.2. HECHOS NO CONTROVERTIDOS:

Según los documentos, pruebas y resultados de las comparecencias que constan el Expediente legislativo creado para estos efectos, podemos concluir como hechos no controvertidos los siguientes:

A. El 3 de diciembre del 2018 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y se publicó

en La Gaceta el 4 del mismo mes convirtiéndose en la Ley N° 9635.

B. inciso c) del transitorio XL de la Ley N° 9635 estipula que rige el *título III, a partir de su publicación.* El título III es sobre la Modificación de la Ley N. 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957.

C. El artículo 56 de dicha Ley habla sobre la aplicación de los incentivos, topes y compensaciones y estipula lo siguiente:

> *Los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remunerados a la fecha de entrada en vigencia de la ley serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales.*

D. La Caja Costarricense de Seguro Social fue la primera institución pública en aplicar la nueva legislación mediante la circular No. GA-1858-2018 I GM-16837-2018 I GIT-1876-2018 I GL-1598-2018 I GP-8973-2018 I GF-6162-2018 del 20 de diciembre del 2018.

E. El 15 de enero del 2019 la Dirección General del Servicio Civil emite un criterio jurídico sobre los incentivos y compensaciones que al día de hoy continúa vigente. Ahí se menciona que se *debe realizar una interpretación acorde con lo señalado en el artículo 56 y el transitorio XXV de la Ley N.° 9635, que armonice la restricción del gasto público y los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de los servidores, con el objetivo de posibilitar el normal funcionamiento de la carrera administrativa, así como*

procurar la eficiencia en la Administración Pública. Y entre sus conclusiones incluye que,

(...)

3. Los porcentajes otorgados a los funcionarios sujetos al pago de dichas compensaciones, previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635, deben mantenerse, siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios, de conformidad con la Teoría del Estado como Patrono Único.

(...)

F. El 18 de febrero del 2019 se publica en el diario oficial La Gaceta el *Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley Nº 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente al Empleo Público*, mediante el decreto ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H. En su considerando IX declara,

Que la Dirección General de Servicio Civil, mediante criterios jurídicos N° AJ-OF-554-2018 y N° AJ-OF-013-2019, ha establecido que las disposiciones de la Ley N° 9635 respecto del pago de compensación por prohibición, incentivos y otras compensaciones otorgados a funcionarios públicos previo a la entrada en vigencia de la ley, deben mantenerse incólumes siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios, de conformidad con la Teoría del Estado como Patrono Único.

Así mismo, en el Capítulo IV, Artículo 14 sobre anualidades establece que,

El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:

(...)

d) Los cambios respecto al parámetro de cálculo de las anualidades serán aplicables a todos los servidores a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, en las nuevas anualidades que estos adquieran. Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de dicha ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 y el Transitorio XXV de la misma, mantendrán las condiciones en que se otorgaron.

G. El 20 de febrero del 2019 se firma un acuerdo entre la Caja Costarricense del Seguro Social y representantes sindicales para la implementación de la Ley N°9635. Por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social firmaron Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo; Dr. Roberto Cervantes Barrantes; Gerente General A/C Gerencia Médica; Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo; Lic. Carlos Alfaro Alfaro, Gerente Financiero.
H. El 21 de febrero del 2019 se suma una adenda al acuerdo anteriormente mencionado. Por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social firma el Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo, y por parte del Gobierno de la República lo hacen la Lic. Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, y Lic. Steven Núñez Rímola, Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

I. El 11 de marzo del 2019 Dylana Jiménez Méndez, del Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social envía a María José Zamora Ramírez, jefa de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica el siguiente correo electrónico:

María José, disculpa, y en el tema del incentivo de anualidad, ustedes como Rectoría se han pronunciado sobre cómo debe ser aplicada, con base en la ampliación que viene a realizar el Reglamento de la Ley N° 9635, en cuanto al tema de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

A lo que María José Zamora respondió:

Aún no hemos emitido criterio jurídico al respecto, se le está pidiendo a las instituciones que apliquen lo establecido en el Reglamento y para efectos de los ajustes en el Sistema de pagos INTEGRA 1 y 2, lo que se ha acordado es que los trabajadores activos al 3 de diciembre de 2018 “arrastran sus anualidades viejas y la forma de revalorización porcentual de *las mismas” y para efectos de las anualidades nuevas, que se van adquiriendo después del 4 de diciembre de 2018, procede el reconocimiento del monto nominal, aplicando un 1.94% para profesionales y un 2.54% para no profesionales, sobre el salario base que corresponda para el mes de enero de 2018 de cada escala salarial.*

J. Mediante el decreto ejecutivo N° 41729-MIDEPLAN-H el 22 de mayo del 2019, se reforman los artículos 14, 17 y 22 del Decreto Ejecutivo N°41564- MIDEPLAN-H 11 de febrero de

2019, Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público.

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

a) Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos, producto de la forma en que se revalorizaban antes del 4 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635 y el Transitorio XXV de la Ley N° 9635. Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.

(...)

d) De conformidad con el artículo 12 de la de la Ley N°2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N°9635, al momento de ser ascendida la persona servidora pública, las anualidades que devengaba previo al ascenso, no podrán ser revalorizadas con el salario base del puesto al que se ascienda.

(...)

K. Mediante el decreto ejecutivo N° 41807-MIDEPLAN-H del 31 de julio del 2019 se reforma el inciso d) del artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019, Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público, reformado por el Decreto Ejecutivo N°41729-MIDEPLAN-H de 20 de mayo de 2019.

d) De conformidad con el artículo 12 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635 como un monto nominal fijo según lo dispuesto en el presente artículo. Bajo ningún supuesto se revalorizarán las anualidades que devengaba previo al ascenso. Aplicará de igual forma para el caso de descensos.

L. Del 5 al 12 de agosto del 2019 se llevó a cabo una huelga en la Caja Costarricense de Seguro Social que contó con amplia participación de profesionales médicos especialistas que no son sustituibles. Esto generó serias consecuencias en la salud de las personas, incluso las que necesitaban atención de emergencia. Esta huelga dejó pérdidas por 7.399 millones de colones.

M. Mediante el decreto ejecutivo N° 41904-MIDEPLAN-H el 9 de agosto del 2019 se reforma el inciso b) del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019 y sus reformas, titulado: “Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público”

(…)

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.

PARTE III

INTERVENCIONES RELEVANTES DE LAS AUDICENCIAS

Intervenciones relevantes de las Audiencias convocadas en el seno de la Comisión:

3.1 Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo de la CCSS.

- *El artículo 21 de la Constitución de nuestro país dice: La vida humana es inviolable; y, de ese derecho constitucional a la vida, se deriva el derecho constitucional a la salud.*
- *Eso sería un simple texto en nuestra Constitución, sino fuera por el artículo 73, de la misma Constitución, en la cual se le asigna el deber a la Caja Costarricense de Seguro Social de administrar los seguros sociales y materializar ese derecho a*

la vida y ese derecho a la salud. Ese deber constitucional -que tiene la Caja- es en todo momento, no importa lo que esté sucediendo dentro de la Caja; inclusive, durante una huelga".

- *En todo momento hay que atender a los pacientes por una obligación constitucional que nos ordena la Sala diariamente, en promedio, casi treinta veces por día con estos siete mil recursos de amparo por año.*
- *Quiero abordar la Ley N.° 9635; y, empiezo con esto: Reconocemos que esta ley fue necesaria, la reforma fiscal fue totalmente necesaria y yo como costarricense y como padre de familia, reconozco la necesidad de esta reforma y todos creo que queremos una Costa Rica sostenible, con un Estado fuerte y que pueda atender a la población en los servicios que requiera.*
- *En esto resaltó que, la Caja no es excepcional en la aplicación de la ley, a nosotros nos toca aplicar las normas de empleo público, nosotros nunca hemos dicho que somos autónomos en la aplicación de la ley, nosotros no somos rebeldes, ni autónomos en esta aplicación; pero, la aplicación de la ley-, era inmediata, en esta materia de empleo público.*
- *… la Caja fue la primera institución en comenzar a aplicar la ley, mediante esta circular del 20 de diciembre. Dieciséis días después de publicada la ley, la Caja ya la estaba aplicando en una serie de áreas. Es un documento suscrito por todos los gerentes de la Caja, se envió a todas las oficinas de recursos humanos, donde se implementa el impuesto al salario –en los dos tractos nuevos que tiene- la dedicación exclusiva –acorde a la ley- prohibición–acorde a la ley- carrera profesional, anualidades, auxilio de cesantía. En la Caja el tope de años*

para el auxilio de cesantía, eran veinte años y de un día para otro, lo redujimos a ocho años...

- *Pero, hay áreas que no estaban totalmente claras en la ley, que eran cómo se trata lo que ya existía antes de que se aprobara la ley y cómo las tratamos una vez que está aprobada la ley.*
- *Cuando se publica el reglamento de la ley –que todos tienen copia en este folder- se publica el 18 de febrero y el 18 de febrero analizamos el documento y lo que dice en cuanto a anualidades –que es el punto de discordia aquí- las anualidades y los pluses preexistentes a la publicación de la ley, se aplican porcentuales o se aplican como montos nominales fijo. Eso es toda la discordia, en todo lo demás no hay ninguna discordia.*
- *Entonces dice en el artículo 14, inciso d): (…) las anualidades ya recibidas, previo a la entrada en vigencia de dicha ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 y el transitorio 25 de la misma, mantendrá las condiciones en que se otorgaron (…)*
- *El artículo 56, de la ley, lo que dice es: "(…) los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remuneradas a la fecha de entrada en vigencia de la ley, serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales (…) Esto es para lo que ya existía.*
- *Luego está el transitorio 25, que también lo cita el reglamento, dice: "(…) 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 le respetarán los derechos adquiridos que ostenten (…)"

- *Entonces, la discusión es hasta donde llega la definición de los derechos adquiridos (…) la Dirección General de Servicio Civil −que como todos sabemos es el ente que define todos los salarios del sector público, mediante criterios jurídicos AJOF554-2018 y AJOF13-2019, ha establecido que las disposiciones de la Ley N.° 9635, respecto del pago de compensación por prohibición, incentivos y otras compensaciones otorgadas a funcionarios públicos, previo a la entrada en vigencia de la ley, deben mantenerse incólumes, siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios de conformidad con la teoría del Estado como patrón único.*
- *(…) criterio jurídico, que cita el reglamento de la ley, que es este AJOF-13, que también lo tienen en el folder, analiza la ley, inclusive analizó las actas de la Asamblea Legislativa, para tratar de reflejar el espíritu auténtico del legislador, y llega a esta conclusión, dice: "(…) es menester señalar que se debe realizar una interpretación acorde con lo señalado en el artículo 56 y el transitorio 25 de la Ley 9635, qué es lo que –recordamos- tiene que ver con lo preexistente, que armonice la restricción del gasto público y los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de los servicios (…)*
- *Y cuando vamos a las conclusiones, en el punto tres, dice –y aquí leo textual-: "(…) los porcentajes otorgados a los funcionarios sujetos al pago de dichas compensaciones, previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635 deben mantenerse, siempre y cuando exista una continuidad con la*

relación de servicios de conformidad con la teoría del Estado como patrono único. Con base en eso, se suscribió textualmente el documento del 20 de febrero, que ya todos conocen.

- *El 22 de mayo se publicó el segundo decreto y en este cambiaron las reglas. Hay un trato textual distinto a como se tratan las anualidades que ya existían, y dice en el artículo 14: "(…) las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635 se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos." −Bueno, ahí no hay donde perderse− Son montos nominales fijos, pero hasta el segundo decreto. Luego salió el 31 de julio un tercer decreto, y el 14 de agosto, dos días después del cierre de la huelga, salió el cuarto decreto que regula la ley.*
- *Entonces esto ha sido un entorno regulatorio dinámico y que ha ido en evolución y eso es el contexto donde hemos estado implementando la ley y sus reglamentos, porque no podemos obviar los reglamentos que son los que aclaran los detalles".*
- *Resalto que a la Caja no le compete criticar, ni opinar sobre estos decretos, lo que nos toca es implementarlos de la forma más precisa y auténtica posible…*
- *Esta huelga estaba generando secuelas mucho más profundas y mucho más rápidas que en la primera huelga que duró un mes. Y ahora podemos entrar que en cual fue el costo de esa huelga, pero preguntémonos ¿Por qué hubo una huelga? Si pareciera que ya todo estaba resuelto en febrero ¿Por qué una huelga? Una huelga, porque nosotros estábamos avanzando hacía la implementación de los*

decretos que corresponda, y si sale un quinto decreto lo vamos a implementar, por eso hubo una huelga.

- *Así que no es que hay aquí un contubernio, de hecho, con la resolución de la Contraloría, vea que estamos en lados opuestos, la Caja ya acató, vamos a implementar lo que dice la Contraloría, los sindicatos están oponiéndose a eso y van a la vía judicial para cuestionarlo.*
- *(…) en la Caja siempre hemos tenido la convicción de que la ley hay que implementarla, y hay que implementarla con todos los reglamentos que aplican y ya tenemos cuatro, cada reglamento cambia cosas, pero no sólo en lo jurídico, sino que en lo programático.*
- *Los acuerdos no han generado un solo colón de pago de más a la fecha de hoy, ni un colón ¿Por qué? Porque la diferencia entre pagar anualidades preexistentes a la ley de forma porcentual o nominal, sólo se materializa cuando hay un incremento salarial. Hubo un incremento salarial en enero, pero nosotros todavía no lo hemos pagado, entonces, cuando ese aumento se suma al salario base, eso es cuando tiene efecto la diferencia entre un pago nominal o un pago porcentual*

La diputada Yorleny León Marchena, a este comentario mencionó:

- *Eso me da muchísima satisfacción, saber que entonces no estuvimos generando gastos adicionales al margen de la ley.*

- *(…) lo que acordó la Junta Directiva es acatar, en todos sus extremos, las órdenes de la Contraloría General de la República.*

- *En lo que tiene que ver con anualidades, con pluses y todo eso, todo eso va a quedar ya listo en el pago del 11 de octubre, pero en el pago bisemanal, esto es el tema más complejo del punto de vista tecnológico de implementar.*

- *(…) el pago bisemanal es lo que más va a tardar, pero no tiene implicaciones fiscales, porque la misma ley dice, que cuando las instituciones que no tienen un pago mensual con adelantó quincenal, migran a esa modalidad de pago, tienen que hacer los ajustes en los sistemas para que el trabajador ni gane ni pierda, o sea, que se quede igual, lo que no hay un impacto en el salario anual de un trabajador y, por lo tanto, si se dura más o menos en implementar el pago quincenal no (…)*

- *(…) esta huelga se cerró sin generar un solo plus nuevo, a veces la gente dice —qué es eso que, en la Caja, hay tantos pluses— la colección de pluses que hay en la Caja, es la colección de huelgas de la Caja, que históricamente se han ido cerrando, generando nuevos pluses (…)*

3.2 Maria del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda

- *(…) en el caso particular de la Caja, el título relativo a regla fiscal excluyó expresamente el régimen de pensiones para la Caja y posteriormente, cuando se hizo la consulta de constitucionalidad, la Sala también − no tengo aquí la redacción a mano− pero excluye lo relativo al seguro de enfermedad.*

- *(…) después de que, en la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, se hizo el análisis de si eran esos dos grandes pilares qué quedaba realmente, la conclusión es que la Caja Costarricense de Seguro Social quedaba por fuera de la aplicación de la regla fiscal. Esto en cuanto a la regla fiscal.*

- *El Título III, que es el título que tiene que ver con remuneraciones, en primer lugar, era un título que aplicaba prácticamente apenas se publicaba la Ley, porque a diferencia del IVA, que aplicaba seis meses después o regla fiscal que aplicaba a partir del año 2020, o el cambio de renta que aplica después del 20, ya estamos… para el nuevo período fiscal, en el caso particular de remuneraciones aplicaba prácticamente al día siguiente.*

- *Los desarrollos se fueron haciendo y la decisión que se toma en el caso del Gobierno Central, y las planillas que están bajo nuestra responsabilidad, fue posponer el pago del aumento, porque si hacíamos el pago del aumento antes que se hicieran*

los cambios en los sistemas, vamos a tener sumas de más pagadas.

- *Entonces, el aumento del año 2019 del primer semestre, que normalmente, posiblemente se pague como en marzo, más o menos, no sé, se fue pagando prácticamente en agosto. ¿Por qué? Porque si no hacíamos los cambios en los sistemas, se podrían generar sumas pagadas de más y eso digamos es lo que aplicó en el caso el Gobierno Central.*

- *(…) requirió, realmente, de muchísimo desarrollo intelectual −para usar esa palabra− porque no hubo tiempo, esto aplicaba al día siguiente.*

- *Quizás si una lección de esto, uno puede derivar, es que un cambio de esta categoría requería, por lo menos de un ajuste. No estoy hablando del ajuste para seguir con un esquema, sino por los cambios tecnológicos, le menciono el caso particular de Hacienda, que fue de seis meses, más o menos.*

- *(…) no tengo los elementos suficientes para poder saber si la Caja hizo o no pagos demás (…)*

Diputada Yorleny León Marchena:

¿Y qué podría usted decirnos, doña Rocío, es válido que la Caja pueda retrasarse tanto con el tema del ajuste a su sistema de pagos?

En la comparecencia de la semana pasada también nos señaló que no están listos y que eso les va a tomar un par de semanas para poder ajustar el sistema…. ¿Cómo justificar que la Caja, hoy, no tenga listo su sistema de pago y que entonces sigamos haciendo esos pagos, considerando que hay aumentos pendientes?

Señora María del Rocío Aguilar Montoya:

- *Entiendo que el cambio tecnológico no era algo sencillo y pongo el caso particular nuestro, pero yo no podía decir: no voy a aplicar la ley porque no puedo hacer los cambios tecnológicos sin que estuviera en desacato de una ley.*

- *Por eso, la decisión nuestra decisión fue no paguemos el aumento, no cambiemos las bases hasta que estemos listos, y nos avocamos desde el día uno a hacer todos, absolutamente todos los cambios y, sí no lo hubiéramos logrado, hacer el cambio tecnológico, no le hubiera podido hacer los pagos, porque si no hubiese incurrido en un incumplimiento de la ley y en sumas pagadas de más. (…)*

- *Entonces, eso no fue para nada sencillo y además hay pluses o incentivos que ni siquiera están amarrados al salario base,*

sino que dependen de la sumatoria de una serie de salarios y si yo sigo o no una zona marginal, etcétera. Entonces, se generaron realmente fuertísimas discusiones durante el proceso y nosotros siempre tuvimos claro, por lo menos, los que estuvimos alrededor del proceso de la ley, que, en el caso particular de las anualidades, que fue el que hubo que volver a ajustar, pero no porque el primer reglamento fuera omiso, es porque se empezó a interpretar de manera diferente, y es que para algunos las viejas anualidades se mantenían porcentuales.

- *Entonces, con una tesis como esa, nunca íbamos a tener el ajuste, porque es solo la nueva anualidad y creo que ese es de lo que hubo que recurrir.*

- *Es que posiblemente− y por eso lo mencioné al principio− esto no es una ninguna justificación, pero no previmos, así como lo previmos en los otros títulos, una transición de tres o de seis meses, ahí era el día que publicaban la ley, al día siguiente era un cambio y estamos hablando de cambios en sistemas, de cambios en normativa, de una serie de cosas que no resultaron sencillas.*

3.3 Julio Jurado Fernández, Procurador General de la República

3.4 Luis Guillermo Bonilla, Procurador Adjunto del Área de la Función Pública de la Procuraduría General de la República.

Ambas audiencias se plantean juntas en este informe para que tengan una consistencia lógica del tema.

Señor Julio Jurado Fernández:

- *(…) por la naturaleza de nuestra función, nosotros no nos referimos a actuaciones concretas como estas y mucho menos a actuaciones que ya se han realizado. Es decir, que ya se han materializado. Eso implicaría valorar la actuación de la administración. Por lo tanto, mis apreciaciones sobre esto pueden ser muy…, están muy acotadas, en realidad sobre el acuerdo de marras.*

- *Por lo tanto, yo no puedo venir aquí, en nombre de la Procuraduría a hacerle una valoración jurídica a esta actuación"*

- *(…) nosotros hemos sostenido ya en varias ocasiones, por lo menos en dos dictámenes, y es un elemento importante, porque es uno de los elementos que se habló en este acuerdo que lo que son las anualidades, lo que son todos y además los pluses salariales, tienen que nominalizarse y que se deben de nominalizar, por ejemplo, en el caso de las anualidades, no solamente las que ya, las que se van a percibir a partir de la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635, sino las que ya se han*

ganado, las que ya están incorporadas al salario, esas también tienen que nominalizarse.

- *“Esa es la tesis de la Procuraduría que, en varios dictámenes, al margen de este acuerdo. Es lo que hemos dicho. Creo que sería tal vez uno de los temas más relevantes aquí”.*

Refiere la Diputada Yorleny León

Me genera la duda que, cuando estuvo Román Macaya aquí, en esta Comisión, dijo que todo se había hecho apegado a la ley y que en la construcción del acuerdo también participa otras instancias, entre ellas los abogados.

Considerando que los abogados de la Caja son juez y son parte, porque también se benefician de esos acuerdos ¿cuál es la interpretación que usted podría de esa posición de los abogados? ¿Debería de ser un abogado de una institución ser juez y parte en un tema tan delicado, como este que acabamos de ver de la Caja? ¿No deberían de ser juez y parte en procesos de ese tipo? ¿Cómo lo ve la Procuraduría?

Señor Julio Jurado Fernández:

Yo parto del supuesto que los abogados de la Caja Costarricense de Seguro Social, aunque sean abogados de la Caja, pues tienen que cumplir responsablemente y sería

mente, y profesionalmente su labor, parto del supuesto de esto.

Si en este caso, se debió haber remitido el asunto a un tercero, que no fuera parte, eso pudo haber sido una consideración que pudo haber tomado en cuenta la Caja, pero yo no entro a juzgar si eso estuvo bien o mal, porque parto del supuesto que a final de cuentas los abogados institucionales, aunque sean institucionales, tienen que apegarse a la ley y cumplir el principio de legalidad.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

(…) revisando los documentos que se han externado entorno a la Ley de las Finanzas Públicas, tenemos cuatro decretos ejecutivos, emitidos el 11 de febrero, el 22 de mayo, el 31 de julio y el 9 de agosto. Todos suscritos por la Presidencia de la República, la Ministra de Planificación y la Ministra de Hacienda. ¿Conoce usted qué diferencia hay entre estos acuerdos, entre estos decretos?

Me llama la atención la seguidilla de acuerdos en torno a esta ley y las confusiones que esta cantidad de decretos han podido generar en los jerarcas para su debida ejecución.

Contesta señor Luis Guillermo Bonilla Herrera:

Con respecto a esa pregunta, el decreto original, digamos al que uno normativamente hace referencia, como el decreto al

título tercero de la Ley de Fortalecimiento, la 41564 y efectivamente ha tenido, al menos, tres modificaciones hasta agosto pasado. ¿Esto a qué se debe? Acuérdese que la Ley lo que hace es complementar la ley para efectos de su aplicación y, ciertamente, incluso, a nivel de la propia Procuraduría, nosotros detectamos e inclusive, así lo dictaminamos en algunas ocasiones, ciertas incongruencias entre lo establecido por la ley y el decreto.

Un ejemplo de ello, es el caso del tema de prohibición y dedicación, en donde vía reglamentaria se estaba estableciendo una limitación que la ley no establecía, con respecto a los cambios de porcentajes a aplicar si la persona cambiaba o no del grado de titulación que acreditaba el pago, por ejemplo, de la dedicación y eso estaba a contrapelo de la ley y lógicamente, el decreto no puede modificar ni ir contrario a la ley.

Igualmente, el tema de las anualidades, el Poder Ejecutivo valoró que había que hacer algunas modificaciones en aras de adecuar mejor, para efectos de aplicación, esa normativa.

Al menos, los cambios que yo he analizado en esas tres ocasiones, salvo el caso del tema de la dedicación, que estaba a contrapelo y que así lo advertimos en dictamen, los demás ajustes han sido, podríamos decir, ajustes mínimos, pero el grueso, el grueso de lo que la ley dice que hay que hacer, está establecido como norma dura en la propia ley.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Sí, me llama mucho la atención, porque, por ejemplo, entre los dos decretos de mayo y julio, con relación a las anualidades, yo no creo que sea menor, porque lo está hablándose es que en el de mayo se establece que no se arrastra al nuevo puesto el beneficio…, no se arrastran los beneficios del nuevo puesto a las anualidades anteriores al ascenso y, en julio se dice que sí se arrastran, porque el sistema pareciera que no tenía capacidad de respuesta.
Entonces, a mí me parece que es una diferencia bastante importante que vale la pena resaltar.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

- *Aquí se ha dicho que las instituciones como la Caja han incumplido la ley, porque la Ley N.° 9635 es clara en todos los extremos, es casi que una ley perfecta, se ha dado a entender. En esta Comisión, en otras sesiones, se ha dado a entender eso, que la ley es clarísima, que no hay dudas sobre nada y que, entonces, cualquier interpretación divergente es un intento de violar o violentar la ley, pero no encuentro claridad en eso.*

- *La Asesoría Jurídica del Servicio Civil lo dijo también. Es decir, cuando la Caja y los sindicatos firmaron el acuerdo de febrero, el criterio, el decreto que estaba vigente y el criterio de la Asesoría Jurídica del Servicio Civil, era que lo pagado*

se debía mantener la forma en que se había pagado y que a futuro se aplicaría la nominalización de las anualidades y vino un decreto de mayo que cambió este criterio, del Ministerio de Hacienda, que modificó este artículo 14 del reglamento.

Señor Luis Guillermo Bonilla Herrera:

Insisto en que, digamos, nosotros conforme a nuestras competencias tenemos una labor interpretativa y de efecto vinculante para la administración. Cuando yo insisto en el tema de la interpretación y de la claridad que puede tener la ley, es para nosotros y lo que nosotros decimos es, lo que, desde el punto de vista imperativo, por facultad de ley, es lo que es.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

Pero ¿cuándo dieron ustedes ese criterio?

Señor Luis Guillermo Bonilla Herrera:

Tengo aquí en los datos que, por ejemplo, sobre el tema de nominalización, de los primeros dictámenes que se emitieron, es de fecha del 6 de junio de 2019.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

Don Guillermo, eso fue cinco meses después de que la Caja había firmado el acuerdo de febrero con los sindicatos. O sea, ustedes dieron esa opinión después que la Caja ya había firmado el acuerdo con los sindicatos, a mí me parece que ese es un dato importante y fue pocos días después (…) que el Poder Ejecutivo cambió el criterio, el decreto del Poder Ejecutivo (…) salió publicado el 22 de mayo.

O sea, ustedes dieron este criterio una semana después, de que salió el segundo criterio del Poder Ejecutivo. Me parece un tiempo muy rápido para analizar un nuevo decreto que está cambiando la posición anterior que existía.

Señor Julio Jurado Fernández:

Bueno, lo primero que habría que tener claro, o lo que quisiera expresar, es que ninguna ley es perfecta. Ninguna ley es absolutamente clara, porque sí así fuera estaríamos sobrando nosotros y los jueces y todo el mundo, y todo mundo aplicaría la ley porque hay absoluta claridad, para eso están los operadores jurídicos que la interpretan en sus diferentes niveles.

(…)

Nosotros tenemos un criterio sobre la lectura de este artículo 54 de la Ley de Fortalecimiento, usted lo lee y yo lo entiendo de una manera distinta a como lo está entendiendo usted, yo entiendo que tiene que nominalizarse todo.

Expresamente la norma está diciendo que, a partir de la entrada en vigencia de la ley, todos esos pluses se tienen que calcular nominalmente, los ya percibimos que se calcularon porcentualmente van a tener que seguirse calculando…, o sea van a tener que fijarse el valor nominal de ellos y los que vengan a futuro. Es una interpretación que yo creo que el texto de la Ley puede soportar perfectamente, sin hacerle mayores disquisiciones sobre qué es lo que estamos entiendo aquí.

El problema que hay aquí, de fondo, es si la forma de cálculo es o no una situación jurídica consolidada o no, o un derecho adquirido, la forma de calcularlo.

Nosotros, que tuvimos esa discusión, cuando estábamos analizando este tema, para elaborar los dictámenes, llegamos a la conclusión que eso no es un derecho adquirido y es consistente con nuestra jurisprudencia, es consistente con la manera en que hemos abordado reiteradamente, en otros escenarios, estos mismos temas. La forma de cálculo no es un derecho adquirido, puede ser modificada por la ley.

Por supuesto que vamos a ir…

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

¿Usted está consciente que hay diversos criterios sobre eso? ¿Que el Poder Ejecutivo originalmente interpretó la Ley de forma distinta en el decreto de febrero, que la misma Asesoría Jurídica del

Servicio Civil lo interpretó así y que hay jurisprudencia que interpreta el tema de forma distinta también?

Señor Julio Jurado Fernández:

Sí. Sobre la interpretación, que hace el Poder Ejecutivo, el Poder Ejecutivo lo que hizo fueron dos desarrollos distintos a nivel reglamentario, ***que lo reguló de una manera y después lo reguló de otra manera****. Eso es dentro de la potestad normativa del Poder Ejecutivo.*

Yo interpretaría que el Poder Ejecutivo adecuó la segunda reglamentación…, hizo un reglamento más adecuado a lo que expresa la ley. Resolvió un problema de ilegalidad del primer reglamento probablemente. Nosotros lo veríamos así". (El resaltado no pertenece al original).

Sí, soy consciente que hubo un cambio ahí.

Diputado Enrique Sánchez Carballo:

> *En la misma línea que venimos conversando, las resoluciones de la Procuraduría, incluyendo la respuesta que le hace la Procuraduría a las consultas que hace el diputado Pedro Muñoz, sobre la aplicación de la Ley, están basadas en este punto en particular, en este segundo decreto de mayo, pero la respuesta… la pregunta que hace el diputado Muñoz es con base en un acuerdo que se firmó basado en el primer decreto. ¿No sé si me explico? Hay un tema de temporalidades ahí*

que es complejo de entender. Porque con base en lo que usted está diciendo, el acuerdo firmado en febrero por la Caja, pues cumple a cabalidad lo que reglamento de febrero permitía cumplir. Es decir, cumplía dentro de la legalidad con eso.

Es con el cambio que hay en mayo que se da esta respuesta, donde se ha interpretado que ese acuerdo de febrero no cumplía con la legalidad, con la ley propiamente.

Efectivamente hay una inconsistencia entre el primer decreto y el segundo decreto, y ¿Sin la existencia del segundo decreto, el acuerdo de febrero no tendría ese cuestionamiento?

Señor Julio Jurado Fernández:

Nuevamente, yo no me voy a referir a la validez del acuerdo, antes o después del decreto. En la respuesta que se le dio al diputado Muñoz, no lo fue en relación con el acuerdo de la Caja, fue una interpretación de la Ley N.° 9635 y, cuando nosotros interpretamos las leyes, en este caso la N.° 9635, incluso podemos señalar que una disposición reglamentaria es contraria a la ley.

No estamos…, el análisis que se hace es un análisis integral y si un decreto, el primero, por ejemplo, pudo haber estado en contrario a la tesis que nosotros tenemos, de cómo se

interpreta el artículo 54, pues se señalaría de esa manera en el dictamen.

El dictamen o la OJ, la Opinión Jurídica que se emitió en relación con las consultas que hizo don Pedro Muñoz, no eran calificando este acuerdo.

Nosotros no hemos señalado ninguna ilegalidad de este acuerdo, no lo hemos analizado.

Diputado Enrique Sánchez Carballo:

(…) usted lo dijo hace un momento, en relación con el decreto que el reglamento uno, el primer reglamento, que para usted no era correcto y que el reglamento dos, sí es correcto, y el reglamento tres modifica en relación con los ascensos, como lo señala la diputada Díaz, algo adicional, y hay un cuarto todavía. ¿Hay algún nivel de inconsistencia en esa reglamentación?

Señor Luis Guillermo Bonilla Herrera:

No podríamos calificar de imprecisión o de incorrección alguno de las tres modificaciones, porque a cada una se le dio un contenido distinto. Entonces, digamos no podríamos precisar. En todo caso, fue en ejercicio de la potestad normativa de la Administración.

Señor Julio Jurado Fernández:

Lo que quise señalar cuando el diputado Villalta señalaba que había habido cambios normativos a nivel reglamentario, que esos cambios podrían ser por un esfuerzo o una intención del Poder Ejecutivo de adecuar mejor el desarrollo reglamentario a lo que disponía la ley, supongo que pudo haber sido eso lo que lo motivó.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

Yo interpretaría que, según el criterio actual de la Procuraduría, lo que se planteaba en el primer decreto del Poder Ejecutivo, en el artículo 14 sobre las anualidades, el Decreto Ejecutivo N.° 41564 del 11 de febrero de 2019, en el artículo 14, inciso d) sobre las anualidades, en el sentido que mantendrán su forma de cálculo las que ya han sido pagadas, según el criterio actual de la Procuraduría, esta norma que ya está derogada, sería ilegal, sería contraria a la Ley N.° 9635. ¿Es correcto eso?

Señor Julio Jurado Fernández:

No tengo la norma, pero si la norma dice que lo que usted me está diciendo y confío en que así sea, obviamente sería ilegal.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

Porque ustedes consideran que la norma correcta es la de mayo, el artículo 14, del decreto de mayo de 2019, el segundo decreto, el que modificó este artículo 14 y estableció que las anualidades se nominalizarán también las ya pagadas. ¿Es correcto eso?

Señor Julio Jurado Fernández:

Pues eso sería coincidente con lo que hemos sostenido nosotros.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

En abstracto, ¿Cuál es el criterio de la Procuraduría cuando un jerarca de la Administración Pública realiza una actuación basado en un decreto y después resulta que ese decreto es ilegal? ¿Cuál es el criterio que ustedes defienden en esos casos?

Señor Julio Jurado Fernández:

Nosotros defendemos la legalidad de la actuación en el momento y según la legislación vigente en el momento en que se dictó el acto. Si el acto era legal, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en ese momento.

Señor Julio Jurado Fernández:

Esta norma tiene básicamente dos interpretaciones, tampoco es que ha habido quince o veinte formas de entender la norma. Son dos, o se nominaliza las anualidades ya adquiridas o no.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

¿Usted está consciente que la Corte Plena, por ejemplo, interpreta otra cosa diferente?

Señor Julio Jurado Fernández:

Sí

Diputada Yorleny León Marchena:

Frente a los derechos adquiridos para los trabajadores, indistintamente de cuál sea ese derecho, pero frente a los derechos adquiridos de los trabajadores la ley o las leyes son inmutables

Señor Julio Jurado Fernández

(…) el asunto es que los derechos adquiridos están garantizados constitucionalmente que se respeten los derechos adquiridos.

Eso es lo que se llama en realidad la Pervivencia del Derecho en el Tiempo. La ley nunca se aplica retroactivamente en

realidad, lo que pasa es que hay casos en los cuales las leyes derogadas van a seguir regulando determinadas situaciones, aunque ya están derogadas, porque se reconoce que esas situaciones constituyen derechos adquiridos, entonces están amparados en la Constitución.

La discusión no es esa. La discusión es ¿qué entendemos por derechos adquiridos? Y se pueden tener concepciones muy amplias de lo que entendemos por derechos adquiridos y obviamente el que se sienta lesionado con una modificación legislativa, va a tener una concepción muy amplia de lo que son derechos adquiridos, pero se pueden tener también concepciones más estrictas de lo que se entiende por derechos adquiridos.

En realidad, las discusiones jurídicas siempre han girado alrededor del concepto de derechos adquiridos y, de una vez le advierto, es una discusión abierta desde hace años, cientos de años, y que nunca va a concluir, pero en cada caso concreto la jurisprudencia ha ido fijando qué es lo que se entiende, en determinados ámbitos, por derechos adquiridos.

Nosotros estamos, y aprovecho la pregunta que usted plantea, ante una situación con esta legislación, con la Ley N.° 9635, donde va a ser inevitable discutir judicialmente este tema. Es el problema del riesgo, sí claro que hay un riesgo, es inevitable. Nosotros tenemos una ley que está modificando situaciones legales que han estado durante mucho tiempo,

tiene pretensiones de unificar un montón de criterios y afecta situaciones jurídicas de otras personas.

¿Qué de eso va a ser un derecho adquirido? La última palabra la va a decir el Poder Judicial, en función jurisdiccional, porque lo que ha hecho el Poder Judicial hasta ahora es en sede administrativa, lo va a tener que decir en función jurisdiccional, los jueces, que no se han pronunciado, en este caso, sobre este tema y ahí hay que estar a la espera.

Yo creo que nosotros podríamos defender con éxito una eventual…, sobre los eventuales litigios que se vayan a presentar alrededor de este tema, pero ya hemos fijado nuestra interpretación sobre esa Ley e iremos a los tribunales a defenderla cuando esto se judicialice, que eventualmente yo me imagino, es una cosa de sentido común, se va a judicializar y es normal que se judicialice, porque la gente tiene derecho a tratar de defender lo que considera son sus derechos y ahí se va a discutir y se va a clarificar si, por ejemplo, la forma de cálculo es o no un derecho adquirido y se acabó la discusión ya cuando los jueces lo definan.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

- *Yo tengo una consulta en lo relativo a la poca claridad de la norma también. ¿Qué opinión les merece a ustedes el artículo, a la luz del artículo 54, el artículo 56 de la Ley? Que habla sobre la aplicación de los incentivos, topes y compensaciones y dice así: "los incentivos, las*

compensaciones, los topes o las anualidades remuneradas a la fecha de entrada en vigencia de la Ley, serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicadas de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o de sus derechos patrimoniales.

- *Me llama mucho la atención este artículo 56, máxime tomando en cuenta la contradicción que se da en relación con las anualidades entre el decreto que se firma y se publica en mayo, que dice "las anualidades ya recibidas, previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635 se conservan y mantienen en el tiempo como monto nominales fijo" y en el que sigue, un mes después, menos de un mes después, dice: "si el servidor fuere ascendido las anualidades acumuladas se le reconocerán con el valor de la anualidad correspondiente al nuevo puesto.*

- *Entonces, hay una contradicción que ya habíamos dicho que ahí estaba, fundamentada de una manera técnica que para mí pues hubiera sido cualquiera otra solicitud más válida que hacer este decreto en esta línea, en aras de disminuir el costo que implica para el Estado el pago de estas anualidades, jalando las viejas a este nuevo monto del ascenso, pero a la misma vez y a la luz del artículo 56, que nos habla de la importancia que estos incentivos, este cambio sea aplicado a futuro y que no puede ir aplicado en forma retroactiva, en perjuicio del funcionario y sus derechos patrimoniales.*

Señor Luis Guillermo Bonilla Herrera:

Cuando estamos frente a una norma como esta hay que hacer una interpretación integral, no podemos agarrar artículo por artículo y darle un alcance limitado a su mero tenor literal, sino que hay que verlo en un contexto.

Jurisprudencialmente existe interpretaciones tanto de la Sala Constitucional, Sala Primera y Sala Segunda que, en materia de derechos adquiridos, frente a la existencia de eventuales mecanismos de aplicación para temas salariales, si el mecanismo fue de alguna manera derogado, anulado y resulta jurídicamente inexistente, el mecanismo falleció con la norma que salió del ordenamiento.

Si yo tengo que recurrir, para efectos de la preservación de derecho, al mecanismo en una norma que ya no existe en el ordenamiento, el mecanismo no es parte del derecho adquirido.

Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

- *Pero esta norma, cuando habla de lo que se debe preservar, no establece esa diferencia que usted está haciendo. Dice las anualidades ya remuneradas a la entrada en vigencia de la ley serán aplicadas a futuro y no podrán ser aplicadas de forma retroactiva en perjuicio.*

- *La interpretación de nominalizar también las anualidades ya devengadas, es una interpretación en perjuicio del trabajador para derechos que ya se devengaron.*

- *Me parece que, más bien, escuchándolo a usted, se reafirma que es un tema bastante discutible al menos, no con tanta claridad como algunos creen.*

3.4 Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Pública.

Señora Ministra Pilar Garrido Gonzalo:

- *"Lo primero de ellos tienen que ver con la entrada en vigencia del título tercero de la Ley N.° 9635. Cuando éste título entra en vigencia, se da de una vez, inmediatamente aprobada, la ley el 4 de diciembre del 2018, inmediatamente después de su publicación.*

Lo cual a diferencia de otros títulos no previó un tiempo adecuado para su plazo de reglamentación o de ajuste a los sistemas, como sí se efectuó en otros como, regla fiscal o como el IVA, donde sí hubo más tiempo para madurar y consolidar este pensamiento y también la reglamentación respectiva"

El otro tema tiene que ver con la complejidad., No sé, si quisiera dar perspectiva a las señoras y los señores diputados de lo que significa la transformación de los pluses. La Ley N.° 9635 no indica textualmente que se transformaban en un monto nominal

los pluses obtenidos antes del 4 de diciembre. Lo que sí fue explícito para otros nuevos pluses que se otorgaron después del 4 de diciembre, los cuales serían nominales. No obstante, para nosotros el espíritu del legislador siempre fue claro.

Hay diferencias de criterio, ustedes saben que, en esta misma Asamblea, luego de haber presenciado algunas de las anteriores comparecencias, haberlas escuchado y también a lo interno, el propio gabinete, hay criterios diferentes sobre la forma de cálculo de un plus salarial y si esta forma de cálculo es un derecho o no, adquirido o solamente es el monto. Sobre este particular, hay todavía una discusión abierta en relación con el mismo.

Lo otro es que también durante el proceso de formulación de lo que fue nuestra reglamentación, hubo también muchas discusiones profundas entre las diferentes instituciones que tenemos responsabilidad en la implementación de esta ley. Discusiones que no estuvieron desprovistas de tesis, de antítesis, de un proceso de reflexión profunda en relación con la adecuada implementación de la ley. No obstante, ese debate todavía abierto.

> *Tan es así, que está abierto, que en este momento en sede judicial, existen a la fecha, cuatro procesos en la vía contenciosa administrativa que abordan los temas de las anualidades y existen también, fueron presentados catorce en sede constitucional, de los cuales seis, todavía se encuentran en estudio por parte de jueces y magistrados, quienes tendrán la última palabra en relación con la adecuada implementación*

de lo que es esta ley en lo atinente a anualidades y a otros particulares que son de discusión.

- *Y también fueron el resultado de un amplio debate interinstitucional en esta materia. Estamos hablando de más de trescientos incentivos, cuyo proceso de nominalización no es sencillo, porque no todos tienen una fórmula de cálculo igual, algunos son sobre la base del salario base, otros son sobre la base total, algunos se otorgan temporalmente. Hay ascensos en la Caja que son durante dos semanas, luego hay descensos. Hay todo un conjunto de incentivos que son muy complicados de tramitar y que requirieron, por ende, de tiempo para poder consolidarse.*

Tan es así que ocho meses después, fue el momento en que pudimos hacer el pago del aumento y también pudimos hacer los ajustes en Integra 1 y 2, para poder hacer frente a las anualidades y esto también fue un reflejo de lo que ocurrió en otras instancias, la Caja como uno de esos ejemplos".

Diputada Paola Vega Rodríguez

Mi primera pregunta es, el primer decreto, que es el de febrero del 2019, se basa en el criterio AJOF-03-2019 de la Dirección de Servicio Civil de Costa Rica, donde dice, en las conclusiones: "(…) que los porcentajes otorgados a los funcionarios sujetos al pago de dichas compensaciones, previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635 deben de

mantenerse siempre y cuando exista una continuidad en la relación de servicios de conformidad con la Teoría del Estado de patrono único (…).

Sobre éste criterio del Servicio Civil que sustenta el primer decreto del Ministerio de Hacienda, se hace el primer acuerdo con los sindicatos y la Caja Costarricense de Seguro Social que empezó a aplicar incluso, algunos temas de la reforma antes de que saliera el primer decreto.

Los decretos posteriores de Hacienda no derogaron este decreto primero. No sé si ahí fue un fallo en la administración pública o fue adrede, pero al no estar desaplicado este primer decreto, supondría yo, que entonces ¿El criterio de la Dirección de Servicio Civil sigue vigente al día de hoy?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

En relación con este tema de las anualidades y del criterio del Servicio Civil, es verdad que no ha estado la discusión desprovista de diferentes interpretaciones. Tan es así que hay una línea de pensamiento expresada del Servicio Civil que señala que es porcentual, hay otra línea también de la mano de Corte Plena, que ha manifestado que aplica nada más para personas servidoras públicas nuevas.

Pero hay otra línea de interpretación que es la que se suscribe y en el artículo 14, en el inciso d) se señala justamente en el particular de las anualidades, donde dice: que se mantienen

las condiciones en que fueron entregados, donde hay interpretaciones diversas de los operadores del derecho, en relación con este particular, una interpretación de que abarca el porcentual, la manera de cálculo, que fuese porcentual o nominal.

No obstante, como dice que es con base en el artículo 56 y con base en el transitorio XXV, se refiere y estos dicen textualmente: que se refiere a que el salario total no debe ser disminuido. Lo que se interpretó en su momento fue justamente, de que se trataba de que el monto total no iba a ser disminuido y no estábamos interpretando que alcanzaba la forma de cálculo.

Diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

Claro, pero en ese sentido, hoy sigue vigente el primer decreto porque los otros dos decretos no derogaron el primer decreto del 18 de febrero y sigue vigente el criterio AJOF-03-2019 de la Dirección General de Servicio Civil.

Estando esto como instrumentos legales vigentes al día de hoy− porque Hacienda no derogó y el criterio del Servicio Civil se mantiene aún−, no hay ninguno que lo desconozca sobre esto se aplica el acuerdo de la Caja. Entonces sí se aplicaría sobre un marco de legalidad vigente, que yo quisiera que conste en este sentido.

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Cuando planteamos el cambio entre el decreto dos y tres varias cosas, uno que se está interrumpiendo la carrera administrativa y en segundo lugar, es verdad que existe el impacto, pero no es tan profundo porque no se revaloriza a valor presente y también ocurre en el caso contrario.

Por ejemplo − y disculpe Dani que le voy a poner de ejemplo− pero Daniel ahora es Viceministro, pero él es funcionario técnico de MIDEPLAN. Entonces aplica para arriba, pero aplica también para abajo. Entonces esto se va a revalorizar, en este momento, no se hace a valor presente pero cuando Daniel descienda también van a descender entonces, el conjunto de sus anualidades. Era para no interrumpir la carrera administrativa y también por un desafío que habíamos detectado en la implementación en los sistemas de Integra 1 y 2.

Diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

- *(…) lo que me preocupa es que por más problemas de implementación con el Integra 1 y 2 y por más interpretaciones que ha dado el Ministerio de Hacienda, aquí está* ***corrigiendo una ley****.*

- *Porque lo que los diputados dijimos en el capítulo de empleo público de la ley, fue que las anualidades se revalorizan a futuro y las pasadas se mantienen con el cálculo de vigencia*

y esto ha sido reafirmado incluso por diversas interpretaciones.

Entonces me parece que aquí hay un sobre ejercicio del cargo de la Ministra de Hacienda, haciendo la tarea de un legislador, pero los legisladores sí dejamos claro el cálculo de anualidades y no es lo que este decreto de la Ministra de Hacienda está haciendo, está cambiando lo que los diputados aprobamos en la Ley de Reforma Fiscal y me preocupa mucho (…)

- *(...) usted como rectora de empleo público− ¿Qué tanto influyo en esta gran confusión el hecho de haya cuatro decretos? Tiene que ver mucho con que la ley decía que comenzaba a regir al día siguiente de publicada.*

  Entonces ¿Esto influyó para que hoy haya una especie de confusión en la aplicación de los cálculos de anualidades y otros incentivos y demás y debió contarse con más tiempo para la aplicación de la ley?

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Viera que las afirmaciones suyas me dejan más confundido todavía. Porque usted manifiesta que todavía a estas alturas hay una discusión abierta en el gabinete respecto a la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ¿Le entendí bien que eso es así? Es decir, no ha habido digamos una clara posición respecto en el Poder Ejecutivo, en el Gobierno de la República respecto a la forma

en que debe aplicarse la ley aprobada en esta Asamblea Legislativa hace un año.

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

- *No quizás no me explique bien. En el momento cuando estábamos haciendo la evolución reglamentaria y justo al principio de los primeros decretos en enero y febrero de este año y también para la conformación del reglamento de mayo, había una discusión abierta, dentro de la manera de como… si el derecho adquirido alcanzaba el porcentaje de cálculo o no para ser absolutamente transparente.*

  En segundo lugar, lo que sí manifesté es que la discusión todavía está abierta en sede judicial, porque muchos de los procesos, los cuatro en el contencioso y los seis en la vía constitucional, todavía tocan estos temas de anualidades y otros incentivos y esa discusión puede ser que se dirima por un magistrado o un juez de una manera contraria al desarrollo que hemos hecho MIDEPLAN y Hacienda.

- *A mí criterio, nosotras −y hablo de nosotras porque tanto Hacienda como MIDEPLAN− siempre tuvimos claridad sobre la implementación de estos reglamentos, sobre lo que se buscaba. No obstante, a la hora de implementarse, si nos dimos cuenta que había interpretaciones por el lado de los operadores del derecho.*

En ese caso, entonces, acudimos a clarificar con otros desarrollos posteriores reglamentarios a qué se refería para que estuviera más a tono con el espíritu del legislador.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Pero eso significa… clarificar no significa que hubiera…o sea, vamos a ver. Es que aquí, don Román Macaya atribuyó a una… a los propios reglamentos emitidos por el Ministerio de Hacienda confusión con respecto a la aplicación de la ley ¿Eso es así?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

- *Creo que él se refería al artículo 14 y al inciso d) que se refiere que se mantendrán las condiciones en que fueron entregadas las anualidades en el momento, pasadas.*

  No obstante, se refiere al artículo 56 y al transitorio XXV y esto lo que señala es que el salario total no puede disminuido.

- *Para nosotras se refería entonces al monto, no obstante, a la hora de implementarse si hubo ese espacio a confusión y también a diversa interpretación. Así también, la Dirección General de Servicio Civil tiene ésta interpretación, la Corte Plena también y la Caja.*

- *Entonces para poder clarificar y estar a tono con el logro de las metas fiscales, la trayectoria de la deuda y el peso relativo*

de las remuneraciones sobre el componente total del presupuesto, además del espíritu del legislador que establecía la necesidad de nominalizar, fue que, como rectores tanto de empleo público como de la hacienda pública, decidimos clarificar en un segundo instrumento.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

¿Usted considera que el acuerdo firmado con la Caja Costarricense de Seguro Social y los sindicatos, cumple con lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Cumple con los, cumple sí…este es uno de los temas particulares, no cumple con los desarrollos posteriores, en relación con la nominalización, no cumple (…)

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Perdón, no le entendí ¿Cumple o no cumple?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Con lo que señala la ley, no cumple con lo que señala la ley, pero si cumple de alguna manera con ese espacio de

interpretación que hubo reglamentario, no obstante, la ley es la ley, y está por encima de los reglamentos.

Diputado Luis Fernando Chacón Monge:

¿Cómo siendo la rectora de la Hacienda Pública, ¿la ex Ministra Rocío Aguilar, tampoco la convocaron? (sic) *Entonces la pregunta mía es ¿Quién autorizó a Román Macaya a firmar este acuerdo, en la ausencia de la rectora de empleo público?*

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Yo lo que creo es que él con base en la reglamentación que existía en ese momento, y con base en la ley misma y con sus autoridades internas de la Caja, procedió a hacer un desarrollo con los sindicatos a lo interno.

No medió ninguna autorización de parte de nadie, en relación con esto, sólo un ejercicio de implementación y adecuación de la ley.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

(...) en una publicación de La Nación el pasado 14 de agosto que se titula "MIDEPLAN niega contradicción en normas de empleo público", usted manifiesta: "A mi juicio, no existe contradicción entre las dos normativas publicadas referente a la aplicación de las nuevas reglas en el pago de incentivos

que estableció la reforma fiscal, acuerdo entre febrero y agosto" Valoración que es contraria a la argumentación que nos da la Dirección Jurídica de la Caja, por ejemplo, en el tema del reconocimiento de las anualidades en donde, en una, se empiezan a tomar en cuenta a partir del momento en que se asciende al nuevo puesto y luego cambia nuevamente y se le piden que se apliquen en las anualidades anteriores.

¿Mantiene usted su posición al respecto, que no hubo contradicción en eso, que nos puede indicar?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Lo primero es que se refiere justamente a lo que estaba explicándole anteriormente, que es que en ese artículo 14, en el inciso e) lo que se señala es −y que es donde ha estado el meollo del asunto− las anualidades ya recibidas a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 56, el transitorio XXV, mantendrán las condiciones en que se otorgaron.

En la interpretación de los operadores de este artículo en diferentes instituciones se interpretó que fórmula de cálculo alcanzaba al derecho adquirido. Nosotras lo que estábamos interpretando era justamente que era con base en el salario total y que no iba a ver una afectación en el monto.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

¿Entonces, acepta usted que hubo una confusión alrededor de la firma de estos decretos que eran válidas de alguna manera porque no había tanta claridad?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Yo en la validez no voy a entrar, pero sí le puedo afirmar que existieron interpretaciones de diferentes operadores.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Luego a ese mismo medio, usted también le indica: "dichos reglamentos se prestaban a diversas interpretaciones de las personas operadoras de la ley − tal como lo está diciendo aquí− decidimos aclararlo mejor en la línea y con el espíritu del legislador señalando, que las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N.° 9635 se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales.

Me preocupa, señora Ministra, ya que, si usted aseguraba antes que no había contradicción, por qué entonces aclararlo ¿Que me puede indicar al respecto?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Porque esto es una línea en dos, esto es una relación, dos partes: Una, los rectores que emiten regulación, que emiten instrumentos administrativos para orientar y garantizar una adecuada interpretación de la ley.

No obstante, si vemos que a la hora de operativizarlo, los ajustes de los sistemas se genera confusión y que hay diferentes interpretaciones, corresponde a los rectores aclarar y emitir lineamientos diferentes en la línea o emitir lineamientos más profundos que tiendan a la unificación.

Diputado Otto Roberto Vargas Víquez:

Doña Pilar tengo una confusión enorme.
Cuando compareció en esta Comisión, don Román Macaya, Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, se le preguntó que si MIDEPLAN sabía de éstas negociaciones y de los acuerdos y él fue enfático y dijo: Estas negociaciones se realizaron en las instalaciones del Ministerio de Planificación.

¿Usted participó en esa reunión, doña Pilar?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Al inicio de la discusión del reglamento, sí tuvimos una reunión en el Ministerio de Planificación. Nosotros queríamos caminar en lo que es la Ley Marco de Empleo Público, no obstante, no se podía.

En diciembre del año pasado, la Caja emitió una circular para implementar adecuadamente la ley. Esa circular generó alguna tensión con los funcionarios y posteriormente,

entonces acudieron a MIDEPLAN como ente rector para comenzar esto. Ahí se inició una primera conversación. Luego se acudió a la Caja a una reunión donde se les presentó el espíritu de lo que iba a ser el reglamento primero y posteriormente a eso, se generó un acuerdo en las instalaciones de la Caja, que MIDEPLAN no conoció.

Diputado Otto Roberto Vargas Víquez:

¿Entonces sí sabía usted de estas negociaciones? Porque hace un momento dijo que usted nada más conoció los acuerdos ya tomados ¿Entonces sí participó, usted, en esta reunión?

Señora Pilar Garrido Gonzalo:

Le reitero que en la primera reunión que se tuvo, participamos en relación con la preocupación que había sobre la circular, no fue una negociación en el estricto sentido, luego posteriormente la Caja siguió el diálogo entre las autoridades de la Caja, los gerentes con los sindicatos.

En agosto, MIDEPLAN participó en las negociaciones iniciales.

Significa que había una huelga y ellos convocaron a la rectora de empleo público.

Diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

Ministra, a mí me preocupa mucho cuando las rectorías no son tomadas en cuenta para temas que les competen, pero me preocupa más cuando lo hacen mandos medios. Yo sí quiero aportar a esta discusión, a mí me llega a mi oficina, un intercambio de correos entre mandos medios de la Caja y MIDEPLAN, donde la Caja pregunta el 11 de marzo, estando vigente el decreto del 18 de febrero a la Directora Jurídica de MIDEPLAN: " María José, disculpe en el tema de incentivo de anualidad ustedes como rectoría se han pronunciado sobre cómo debe ser aplicada, con base en la ampliación que viene a realizar el reglamento en cuanto al tema de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas", y ese mismo, día María José Zamora, Directora Jurídica de MIDEPALN contesta: " Aún no hemos emitido un criterio jurídico y se le está pidiendo a las instituciones que apliquen lo establecido en el Reglamento y que para efectos de los ajustes del sistema de pagos Integra 1 y 2, y lo que se ha acordado es que todos los trabajadores activos al 3 de diciembre de 2018 arrastren sus anualidades viejas y la forma de revaloración porcentual de las mismas". Y continúa el correo electrónico.

Entonces, aquí hay una autorización de la Dirección Jurídica de MIDEPLAN a la Caja Costarricense de Seguro Social para continuar aplicando el Reglamento del 18 de febrero, y me preocupa mucho más, porque, están aplicando cosas del Decreto 2 y 3 entre asesoría jurídicas, sin que estuvieran vigentes los Decreto 2 y 3.

Entonces, yo quiero, y además está citado porque, abre comillas, dice: "lo que hemos acordado es que y abre comillas". Entonces yo quisiera saber: ¿Quiénes hemos acordado? ¿A quién cita? Porque, cuando uno cita, cita un documento, entonces quisiera saber: ¿A quién cita, doña María José Zamora? ¿Quiénes son "hemos acordado"? ¿Y por qué una Directora Legal da indicaciones de este tipo sin un decreto que lo sustente?

Se lo quiero informar a usted, como jefa rectora, para que pueda ver esto.

3.5 Daniel Soto Castro, Viceministro de Planificación Nacional y Política Pública.

No hace uso de la palabra. No se juramentó.

3.6 Víctor Morales Mora, Ministro de la Presidencia.

Bueno, al igual que la mayoría de los diputados y diputadas de esta Asamblea Legislativa, durante el año 2018, una vez que llegamos aquí a partir de mayo, asumimos la tarea y el compromiso de impulsar en el marco de esta Asamblea Legislativa, la iniciativa, la decisión que el señor Presidente de la República tomó de impulsar una Reforma Fiscal, de impulsar una iniciativa legal que nos permitiera resolver los problemas fiscales que el país, que el Estado costarricense venía enfrentando y con mucha determinación el Gobierno asumió.

Obviamente esta decisión tiene una expresión una dimensión legislativa y se recogió en el proyecto en el expediente que esta Asamblea Legislativa conoció y que terminó convirtiéndose en la Ley N.° 9635 sobre Finanzas Públicas.

Digo esto solo para contextualizar el sentido de mi compromiso y responsabilidad respecto a esta materia, a este tema, con respecto a la importancia del saneamiento de las finanzas públicas y con respecto a una conducta fiscalmente responsable por parte del Gobierno de la República.

Actúe de esa manera, durante el periodo en tuve pues el honor de estar aquí trabajando con ustedes en la Asamblea Legislativa y lo mantengo desde nuevo con renovados bríos a partir del 1 de agosto en que asumí mis funciones como Ministro de la Presidencia, siendo esto, un propósito que anima la acción del Gobierno y que hemos renovado intensamente, precisamente en las últimas horas.

Y esto es así de claro, es un propósito que incluso transciende el ámbito de un Gobierno, otro propósito que está recogido en nuestra Constitución, en nuestro marco jurídico, está recogido como valor de nuestra sociedad.

Tiene que ver desde luego con la protección de la vida, la vida como un valor superior, y lo digo así, porque, en el mes de agosto recién empezadas mis funciones como Ministro de la Presidencia se suscitó un conflicto de naturaleza laboral en la Caja Costarricense de Seguro Social, enmarcado en las

razones que ustedes conocen muy bien, y que han sido ampliamente discutida en esta Comisión, a partir de las interpretaciones, a partir de la forma en que se aplicó la normativa derivada en el capítulo de empleo público de la Ley N.° 9635.

Lo cierto es que estalla un conflicto laboral, y ese conflicto tiene consecuencias y tiene implicaciones en relación con la salud y con la vida de las personas, verdad… ese es el enmarque, y ese en el encuadre que, desde nuestra perspectiva, desde la perspectiva del Gobierno, ya hablando de agosto de este año tiene ese conflicto".

"Yo mencioné aquí un valor fundamental para la sociedad costarricense, el valor de la vida, el valor de la salud, el valor del bienestar de las familias, y desde esos valores y con los instrumentos del diálogo, buscar cómo se resuelve y dentro, y el otro elemento fundamental es que obviamente, esas soluciones tienen que darse dentro de un restricto apego al marco jurídico, al marco legal y soluciones que obviamente sean políticamente viables.

Hago toda esta introducción y hago… y coloco el tema aquí porque, las actuaciones del Gobierno de la República, las actuaciones de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social en el marco del conflicto laboral que se dio en esta institución en el mes de agosto, hay que leerlo desde ese lugar, hay que leerlo desde ese sitio, hay que leerlo desde ahí.

Uno podría…. uno podría asumir la posición de leerlo desde otros sitios, leerlo desde posiciones más de carácter económico, fiscal, jurídico, pero, creo que hay que hacer una lectura integral de los conflictos como el Gobierno lo intenta hacer siempre, como lo estamos haciendo en la actualidad frente a las diversas manifestaciones sociales que hay, es como leer y como entender lo que está pasando en la sociedad, y poder actuar en consecuencia, con prudencia, con responsabilidad, de manera que podamos siempre salvar lo fundamental que es la paz social.

Desde este lugar, es qué, y para efectos de mi comparecencia acá que debe ser el propósito de es, que papel que rol jugué en mi condición de Ministro de la Presidencia en ese proceso, es, precisamente que ante la complejidad de ese conflicto y ante incluso la… el planteamiento de organizaciones sindicales que participaron en ese proceso de que era importante mi participación, mi facilitación en esa dinámica, es que nos acercamos a ese proceso, a contribuir en la medida de nuestras posibilidades, a crear espacios de diálogo, de negociación para buscar soluciones dentro del marco de la legalidad y las mejores soluciones... las soluciones políticas mejor orientadas.

Ese fue mi papel, verdad, ese fue el rol de facilitación, de contribuir a buscar la salida, teniendo siempre presente que era fundamental buscar una salida, era fundamental y esa la posición del señor Presidente de la República y del Gobierno, era fundamental buscar un mecanismo de salida porque,

estaba de por medio, la vida y la salud de personas, ya en una semana ese conflicto de lo económico.

Digo, para citar ese elemento, ya había trascendido los siete mil millones de colones es como la mitad del monto, del costo que tuvo los momentos de huelga del 2018 en la Caja. Digo para citar ese elemento, pero también ya tenía consecuencias en lo que tiene que ver con vidas humanas y con la afectación de la salud.

De manera que, he querido señora Presidenta y señores y señoras diputados, aprovechar este primer espacio de intervención en esta Comisión, para explicar las motivaciones y para explicar la visión, desde la cual nos acercamos a contribuir en la búsqueda de una solución que se encontró, que se definió y finalizó ese movimiento de huelga, terminó la huelga y bueno lo que sucedió después todos y todas lo conocemos.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Bueno, buenas tardes, Ministro. Vamos a ver voy a empezar por el final, yo creo que aquí todos estamos claros en que los valores de la salud y de la vida son fundamentales y son los que tenemos que proteger, pero, también esa protección pasa por asesorar la sostenibilidad financiera de una institución como la Caja Costarricense de Seguro Social, porque, de lo contrario, no lograríamos ese propósito a mediano y a largo plazo.

Aquí en esta Comisión, la Ministra de Hacienda y lo acaba de decir la Ministra de Planificación, dos cosas muy importantes: Una, que ellas, ninguna de las dos, fueron consultas previamente de los alcances del convenio que se firmó, que lleva su firma.

Y segundo que, en ningún momento… y segundo que en criterio de las dos lo firmado en este momento, violenta la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que contó con su voto aquí en esta Asamblea Legislativa.

A mí me gustaría que usted se refiriera a ambas afirmaciones, de las dos, de la ex ministra y la actual Ministra de Planificación.

Señor Víctor Morales Mora:

Y desde luego que también suscribimos, lo dije… y lo dije al principio de mi intervención, que las actuaciones tienen que estar siempre ajustadas a un principio de responsabilidad fiscal y lo hemos dicho desde el primer día de Gobierno por parte del Ejecutivo y aquí mismo en la Asamblea Legislativa y en esa línea estamos y seguimos.

Por eso es que, todos esos procesos de diálogo y de negociación en particular del que yo puedo dar fe, en el mes de agosto, siempre estuvieron orientados por el criterio de que

tenía que ajustarse a criterios de legalidad y siempre estuvo ahí la asesoría legal pendiente de eso.

Y, por otra parte, que el tema de sostenibilidad financiera de la Caja era fundamental, de manera que esos son principios que están ahí bien establecidos y bien recogidos ciertamente, en el contexto de la urgencia, de la necesidad de resolver un conflicto.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

(…) lo que me gustaría saber es: ¿Si usted considera o coincide o no, con las afirmaciones de doña Rocío y de la señora Ministra de Planificación de que el convenio violó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas?

Señor Víctor Morales Mora:

Mire, sobre esto quiero hacerle la siguiente precisión. La Reforma Fiscal es su Capítulo III, ciertamente introduce una transformación fundamental en el régimen de empleo público en Costa Rica, y como lo han dicho, tanto la Ministra de Planificación y también lo expresaba doña Rocío, había un proceso constante de ajustes, un proceso de revisión de su aplicación y por eso ha habido varios decretos y ha habido varias normas porque, es necesario a la luz de los hechos concretos de la realidad enfrentar… revisarlos y asumirlos.

En medio de esos procesos de … incluso de espacios de luces y sombras en su interpretación yo creo que ha habido espacios para la interpretación y en la Caja Seguro Social ha habido espacios para aplicar y para interpretar la normativa, aun cuando, puede ser que haya otra interpretación en otra instancia quiero decir…

Diputado Roberto Thompson Chacón:

¿Usted no coincide con esas afirmaciones?

Señor Víctor Morales Mora:

Lo que quiero decir es que me parece, que desde el punto de vista de la Caja Costarricense del Seguro Social ha habido siempre una genuina y sincera preocupación porque, las decisiones se ajusten a derecho. Y ha habido aquí un espacio para las interpretaciones, un espacio para que de pronto un funcionario o funcionaria considere que esa actuación determinada, no se está ajustando rigurosamente a lo que dice una norma y otro funcionario cree que sí.
Por eso es que ha sido necesario revisar incluso, decretos que se han emitido para ajustar esas interpretaciones.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Es decir, en criterio suyo, usted tiene una interpretación distintita de la ley, de la que tenía la ex Ministra de Hacienda

y la actual Ministra de Planificación, son interpretaciones distintas, le entiendo yo.

Diputado Víctor Morales Mora:

A habido en este proceso de aplicación, de la Reforma Fiscal y en su capítulo de Empleo Público, ha habido espacio para interpretaciones; de modo que eso lo que ha conducido, a que incluso hoy tengamos cuatro decretos, porque ha sido necesario (…)

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Pero yo lo que quiero es una respuesta concreta; yo sé que ha habido espacio para interpretaciones, pero lo que me interesa saber es, ¿Si usted, que firmó ese documento, tiene una interpretación distinta a la de la ex Ministra de Hacienda y de la actual Ministra de Planificación, respecto a la violación en ese documento a la ley de Fortalecimientos de las Finanzas Públicas?

Señor Víctor Morales Mora:

Yo lo que creo, es que las autoridades de la Caja han aplicado la legislación vigente, en materia de Empleo Público y que los acuerdos y las decisiones que se tomaron estuvieron motivadas e inspiradas, en una asesoría legal que planteó que esa era la ruta correcta para actuar y resolver problemas, sin incumplir la legislación.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

¿O sea que usted, avala esa interpretación?

Señor Víctor Morales Mora:

Yo avalo esa interpretación.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Que es distinta a la de la Ministra, a la de las Ministras.

Diputada Yorleny León Marchena:

Yo coincido con usted, en algunos aspectos que usted señalaba. Por ejemplo, usted decía que un conflicto, se tiene que gestionar y que además tiene que propiciarse el dialogo, y que tiene que existir la voluntad para ceder, para proponer y de esa manera lograr avanzar.

Pero yo le pregunto ¿Un diálogo, se puede gestionar desde la ilegalidad? Porque la negociación que tuvimos –verdad- recientemente donde usted tuvo una participación activa se dio en el marco de la ilegalidad; y tanto así, que la Contraloría y después la Procuraduría, lo señalan de esa manera, esa es mi primera pregunta.

Si en esa gestión que se tiene que hacer para resolver un conflicto, cabe entonces la ilegalidad, dentro de ella. Y lo otro ¿Cómo se ve un Ministro de la Presidencia, que se sienta, intensamente, a negociar un acuerdo que pocos días después, la Contraloría General de la República dice que no puede avanzar ese acuerdo porque se da a partir de actos inexistentes?

¿Cómo se ve el Ministro de la Presidencia entonces, después de haber tenido una participación tan activa, en una negociación que días después se cae por su ilegalidad?

Señor Víctor Morales Mora:

(…) siempre asumo con mucha intensidad y responsabilidad lo que considero es necesario hacer, y estaba absolutamente persuadido, de que era necesario buscar una salida a un conflicto dentro del marco de la legalidad.

Diputada Yorleny León Marchena:

Pero perdón, Ministro, es que nunca pudo haber sido en el marco de la legalidad; porque todo lo que estaba planteado, o una buena parte de lo planteado en esa adenda, que tenía una relación directa con el acuerdo suscrito en febrero, era ilegal. Estaba en contra de lo que decía la Ley N.° 9635, entonces a todas luces era ilegal el acuerdo.

Señor Víctor Morales Mora:

Quiero decirle, que hasta donde yo entiendo, corresponde a los Tribunales de la República, declarar las ilegalidades y aquí incluso, en relación con la Contraloría, la Contraloría General de la República, no declaró que esas actuaciones eran ilegales, su definición fue de otra (…)

Diputada Yorleny León Marchena:

Dijo que eran inexistentes, que era inexistentes.

Señor Víctor Morales Mora:

(…) lo que resolvió es que no cumplían con requisitos para convertirse en actos administrativos.

Diputada Yorleny León Marchena:

¿En el marco de un conflicto, cabe gestionar la solución del conflicto, en el marco de ilegalidad?

Señor Víctor Morales Mora:

(…) Primero, están los valores esenciales de la vida, de la salud, de la paz, esos son valores esenciales.

Diputada Yorleny León Marchena:

Un valor esencial con respecto a la ley, verdad.

Señor Víctor Morales Mora:

“...Si hay un momento que no era este; quiero anclarlo y dejarlo absolutamente establecido. El conflicto de la Caja no era un conflicto entre solución y legalidad, desde mi punto de vista, desde mi punto de vista no lo era.

“Pero si lo hubiera sido, permítame colocarme en el escenario de que lo hubiera sido, que la escogencia hubiese sido, resolver el problema, de vida. Enfrentar temas de vida, de salud de las personas y respeto la ley; yo escojo la vida de las personas antes que la ley. Eso quiero dejarlo; pero así restablecido. Si el ejercicio de mis funciones me pone ante el dilema de escoger entre la vida y la ley, sepan que yo escojo la vida”

Diputada Yorleny León Marchena:

Ese conflicto lo puso a usted en esa situación, entonces, elegir la vida y no la (…)

Señor Víctor Morales Mora:

No, señora Diputada, porque como le acabo de decir, este no era ese caso.

Desde la convicción más profunda de quienes estábamos sentados en esa mesa, empezando por el señor Presidente de la Caja Costarricense del Seguro Social, el dilema ahí no

era, entre ley y vida. El dilema ahí era impulsar la solución para resolver (…)

Diputada Yorleny León Marchena:

Permítame, permítame, hay un punto del acuerdo, que no se aplica el tope salarial, ¿Eso no es ilegal? Si claramente la ley indica que los salarios en la Administración Publica tiene un tope salarial, ¿Eso no ilegal, entonces?

Señor Víctor Morales Mora:

(…) que al final la solución también estaba orientada a la judicialización de estos temas que nos ocupaban ahí en relación con las diferencias de criterios. Porque recordemos; no hay que perder vista, no hay que perder de vista, ni por un instante que estábamos en un conflicto, no es una negociación, no es buscar una salida a un problema, en tiempos de paz. En tiempos de paz es relativamente fácil encontrar soluciones.

Estábamos buscando soluciones, en medio de una huelga, que afectaba la vida de las personas.

Diputada Yorleny León Marchena:

Vamos a ver, señor Ministro. Entonces, si mañana nuevamente los funcionarios de la Caja Costarricense del Seguro Social, vuelven a hacer una huelga igual o similar, a

la que tuvimos ¿Podríamos esperar, entonces, resultados de negociaciones como las que tuvimos, verdad? Podríamos esperar cosas muy parecidas a estas que tuvimos en esta negociación.

Señor Víctor Morales Mora:

Yo soy una persona de diálogo, de negociación, lo he sido toda mi vida y lo sigo siendo hoy. La negociación se hace sobre principios, los acuerdos nunca son a cualquier precio, nunca. El diálogo es a partir de principios, y de reglas.

Desde luego, que una regla es: los acuerdos se construyen dentro del marco del Ordenamiento Jurídico, y de la legalidad. Usted me llevó a una hipótesis, que no era esta, que no era la que estábamos ahí, de escoger entre la vida y la salud de las personas, y respeto a una ley. Y yo le dije con toda honestidad; porque estoy bajo juramento que es lo que yo haría, en una circunstancia como esta.

Diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

Aquí hay que reconocer errores de todas las partes, pero parten además de una premisa que tiene responsabilidad en esta Asamblea Legislativa, y muchas veces nos cuesta reconocer errores, como diputados, pero es totalmente absurdo, que a una ley que reconvierte todas las reglas de empleo público y las reglas fiscales, le hallamos puesto un

plazo de vigencia, que empezaba a regir el próximo día de publicada la ley.

Y un tema que reconstruía todas las normas actuales de empleo público y hacia un montón de ajustes, no solamente en la administración del Estado, sino también en sistemas de información tecnológica que hacen los pagos y demás; cómo se pretendía aquí, que aplicara al día siguiente de publicada la ley.

Entonces yo creo que aquí eso falló, a algunos nos falló; porque no vimos ese detalle y otros pues, tienen una hazaña con el empleado público que resolvieron en esa manera. Pero este es el primer conflicto que genera, que haya un desastre.

Esta mesa está llena de criterios del Ministerio de Hacienda, que ciertamente no ayudaron en nada, pues el tiempo con el que tuvieron que correr, no fue el adecuado para reglamentar una ley de este calibre.

Teniendo aquí, todos estos criterios y todo el panorama eso es lo primero, quiero recalcar, que la ley no contaba con plazo adecuado para poder reglamentarla de una manera eficiente y que más bien, ha sido casi que milagroso, que no haya fallado de mucho mayor manera, con tan poco plazo para implementarla.

Otro segundo punto importante y también puede tener que ver con errores de la administración, pero en modo de la

generalidad, es que el primer decreto del 18 de febrero, y el criterio de la Dirección de Servicio Civil de enero siguen vigentes; siguen vigentes porque nadie derogó este decreto.

Este decreto se basa en una interpretación de la Dirección General de Servicio Civil, y ahí es donde yo voy a diferir, donde dice que el acuerdo de la Caja es ilegal porque se basa en normativa vigente, y esta norma va de acuerdo a la ley que aprobamos.

Este Reglamento y el criterio del Servicio Civil, va de acuerdo a la ley de Reforma Fiscal, que aprobamos y sigue vigente; porque ninguno de los decretos posteriores lo derogó.

Entonces ahí hay una culpa del Ministerio de Hacienda, de haber puesto sobre la palestra cuatro decretos a escoger, pero y tal como lo confirma el correo electrónico que yo aporto de funcionarios y mando medios, a la Caja, se le dio la indicación de seguir adscribiéndose a este reglamento, y a este criterio del Servicio Civil.

Entonces, no es que hay una legalidad, es que hay un montón de criterios jurídicos paralelos que chocan entre sí, pero, ojo con hablar de ilegalidad. Tampoco la Contraloría General de la República, habló de legalidad. La Contraloría General de República dice que se debe aplicar el título tercero de la ley, en las condiciones términos y plazas establecidos de dichas normas.

Es muy distinto hablar de un acuerdo ilegal, hay que poner las palabras como son, y actuar de acuerdo al título tercero, tal y como le expresa la norma, va de acuerdo con el primer decreto y con el criterio del Servicio Civil, sobre el que se basan los acuerdos de la Caja. Entonces, nuevamente hay como un ensañamiento en tratar de decir que esto fue legal, cuando no lo fue.

Por supuesto que concibo en lo aportado por el Ministro Morales Mora, en cuanto a que, y quedó claro con la exposición de don Román Macaya, en cuanto a la emergencia nacional y en salubridad que teníamos, no había otra manera de actuar,
que evitar muertes humanas.
Aquí, hay diputadas o diputados, que han dicho que el acuerdo es perverso, a mi criterio es más perverso privilegiar un documento técnico que la vida de personas, y no son todas las personas, son las personas pobres. Porque las personas más adineradas no les van a importar la crisis de la Caja; porque pueden ir a una clínica privada a resolver su problema urgente de salud.

Pero la gente que no tiene otros medios que la Caja, va tener que morirse o ver a sus familiares morirse. Y desde mi punto de vista, y para quienes hacemos política eso sería perverso".

Pero recapitulando, yo creo que nos queda claro, o por lo menos a esta Diputada, le queda claro que el momento ameritaba una negociación, y una negociación en los términos

en los que se hizo y no hay ninguna ilegalidad, sino que se aplicó un acuerdo con base en una norma que hoy por hoy sigue vigente.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Primero, felicitarlo por su posición a favor de la vida. Realmente para mí, es un gusto oírlo hablar así; no esperaba menos de su persona.

Creo don Víctor, sinceramente que no había mucha opción, siento que como indica la diputada Vega, no hubo una contradicción entre el acuerdo de febrero, con el primer decreto que fue emitido, que se apegaba a lo que rezaba la disposición del Servicio Civil y, en consecuencia, también creo que los otros acuerdos, los otros decretos que se fueron firmando fueron generando cambios en algunos casos incluso contradictorios, lo cual se presta para problemas de interpretación.

Usted acepta, la participación, para mí es muy importante esta respuesta. ¿Usted acepta la participación y el aval, del Gobierno de la República, a la firma de los acuerdos entre la Caja y los Sindicatos, la participación el aval, el apoyo a ese acuerdo en el momento en que se firmó, con los médicos? ¿Acepta esa participación?

Señor Víctor Morales Mora:

(…) En relación con los de agosto, en el que participé, sí claro.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Perfecto. Muchas gracias.

Usted le aseguró a La Nación que el Mandatario Alvarado avaló el acuerdo de la Caja con el Sector Sindical. Usted justificó esta aseveración indicando que tanto el Mandatario como usted coincidían en la necesidad de poner fin a la protesta, con objetivo de que se restituyeran los servicios de salud afectados y que los asegurados pudieran tener acceso de nuevo a la salud. ¿Qué quiere indicarme, usted al respecto? ¿Me gustaría que me indicara algo?

Señor Víctor Morales Mora:

En que, el interés y la preocupación por buscarle una salida, que permitiera dentro de los marcos jurídicos, fiscales, a que, ha hecho referencia, al conflicto, era fundamental, para el señor Presidente; porque estaba de por medio la vida, la salud de muchísimas personas y como bien lo acaba de decir, la señora, diputada Vega, de las familias más pobres y vulnerables.

Entonces, en ese sentido, o sea que ha hecho referencia, cuando se le preguntó, que desde luego el señor Presidente estaba sintonizado con la búsqueda de una solución que pusiera fin a ese conflicto, lo más rápido posible.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

(…) en esta noticia usted negó que el gobierno muestra debilidad, con la firma de este acuerdo, más bien dijo; que el Poder Ejecutivo, impulsará en el Congreso proyectos de ley que respalden este tipo de acuerdos.

¿Qué pasa después de que el Gobierno debe deshacer el convenio ante el pronunciamiento de la Contraloría? ¿Qué nos puede decir usted al respecto?

Señor Víctor Morales Mora:

Gracias, bueno. En primer lugar, decir que, decir que, el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos no es, sinónimo, ni es símbolo de debilidad.

A veces se trata de colocar una narrativa en términos de que todo ejercicio del diálogo social que concluya con acuerdo y con soluciones, entonces son símbolos de debilidad de la autoridad.

El diálogo social, es un santo y seña de la convivencia democrática costarricense y eso hay que decirlo una y mil veces y practicarlo, y eso estamos absolutamente convencidos, en el Gobierno de la República, el señor Presidente de primero.

Me pregunta usted, con respecto a cómo se interpreta la resolución de la Contraloría ¿Le entendí bien?

Diputada Shirley Díaz Mejía:

No, no, don Víctor la pregunta va relacionada, a la hora de que la Contraloría emite su criterio, ¿Si considera usted que eso provoca una disolución del convenio?

Señor Víctor Morales Mora:

A ver. El acuerdo obviamente, está fundado en los términos en que ahí se llegó, en la línea de la judicialización digámoslo así, de los temas que están ahí recogidos.

Lo que resuelve el tema de la Contraloría, o la posición de la Contraloría es que, al no haber actos administrativos, en razón de que no confluyen, en los acuerdos los elementos constitutivos del acto administrativo, obviamente no hay ninguna judicialización.

Es decir, no hay espacio ni para anular los acuerdos, como incluso algún señor diputado planteó, ni para judicializarlos como era la intención del acuerdo, porque tampoco existen.

Diputada Silvia Vanessa Hernández Sánchez:

(...) lo primero con lo que quiero iniciar es que el tema de responsabilidad de finanzas públicas, no es tema electoral,

por ningún lado y a todas luces. Quizá para algunos, la política, política, ya inició y no la política de Estado, pero lo cierto del caso es que esta investigación se da porque el tema de las finanzas públicas es un tema relevante, importante y que no tiene nada que ver con una campaña electoral.

Si la ley N° 9635 tiene vacíos, tiene problemas de interpretación, para ya es tarde que el Ejecutivo envíe la interpretación auténtica que corrija esos vacíos que algunos señalan. Para ya es tarde el proyecto de ley con los cambios requeridos que quizás algunos señalen.

Y, si el Ministerio de Hacienda dejó o no un paquetito de regalos, yo también le recuerdo a esta mesa de trabajo, que todos los decretos firmados, las confusiones o no que llevaron esos decretos y sus cuatro reglamentos distintos, también fueron firmados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como quedó hoy constancia.

Yo quisiera dejar en el espíritu de esta investigación que por lo menos la preocupación y el espíritu de la investigación, surge en su momento, porque a todas luces quienes participamos de forma decidida y convencida y además votamos un proyecto de Reforma Fiscal, un proyecto de ley, en su momento para mejoramiento de las finanzas públicas, lo hicimos a sabiendas de que firmar la ley, votarla no tiene de forma directa, rápida o inmediata ninguna resolución ni en el corto ni en el mediano plazo.

Es a través de la implementación de esa ley en el tiempo, en el mediano y largo plazo, que se podrá ir viendo lo que se supone se quiso alcanzar con esa ley. En materia fiscal y en materia de empleo público para cada caso respectivo, donde claramente, para el tema de Caja estamos hablando de materia salarial, fundamentalmente lo que tiene que ver con el pago de anualidades.

Pero el espíritu general es que se ha visto a lo largo de esta investigación y en diferentes procesos, en donde diferentes actores recurren hoy en el término de la Caja por supuesto alegando a un principio que nadie pone en duda, que es el principio de la salud, a darle cumplimiento a los alcances de una ley.

Pero no solamente se dan con la Caja, también se dan en otros espacios y entonces la preocupación que surge es ¿Para qué una ley, cuyo impacto no es la firma y aprobación? Es la implementación que pueda tener esa ley en el tiempo si los diferentes actores que estamos llamados a aplica la ley nos vamos a salir de su aplicación.

Esa es la razón por la que llega esta investigación a una Comisión de Ingreso y Gasto, ese es el espíritu por el cual se han ido convocando a las diferentes personas. Es si realmente hay dentro de esta Asamblea Legislativa, porque también es un llamado a esta Asamblea Legislativa a que, si aquí también llegan proyectos para estar sacando a todo mundo, esa es mi preocupación genuina de todos los espacios.

Porque aquí hubimos y hay persona, hubo personas que realmente estuvimos y seguimos convencidas que hay un problema de finanzas públicas, y yo creo que es vital que se haya dado esta investigación y que se pueda o no corroborar, si se quiso llegar a dar un incumplimiento de la ley que a todas luces lo que busca es mejorar el tema de las finanzas.

Señor Víctor Morales Mora:

No gracias, quiero aprovechar este espacio para coincidir absolutamente, con lo que expresa la diputada Silvia Hernández. Bueno tan así es, que esa convicción que tiene el Gobierno de la República, que el Presidente impulso la Reforma Fiscal, o sea que hizo una apuesta clara con respecto a esta legislación, que en esta Asamblea Legislativa fue aprobada y que empezó a aplicarse con fuerza, pero cuando digo que empezó a aplicarse con fuerza, es empezando con la Caja.

En diciembre mismo, en la Caja Costarricense de Seguro Social, la cesantía pasó de veinte años a ocho años y esto no es un tema menor, eso ocurrió en la Caja del Seguro Social, y la huelga, y la huelga, la que hemos hecho referencia ¿Cuál es el origen de esa huelga? El origen de esa huelga es la aplicación de la ley, ese fue el hecho que desencadenó, cuando en ese proceso que narró la señora Ministra de Planificación en la comparecencia anterior, de ajuste, de interpretaciones, de ir orientando la reglamentación al espíritu

de la ley, en la Caja se decide, entonces a partir del decreto de mayo, ajustar el acuerdo que habían hecho en febrero y estalla el conflicto.

O sea, el origen de la huelga es la aplicación de la ley N.° 9635, eso es. Y en la Caja del Seguro Social ha habido una voluntad de ajustar su conducta y sus relaciones laborales a esos contenidos. Entonces quiero decir que estamos en la misma página, señora Diputada.

Diputado Luis Fernando Chacón Monge:

Yo también quiero referirme un poquito a la parte filosófica que se ha hablado hoy aquí sobre el tema, para llegar al punto final que deseo tocar.

Yo creo que a todos los costarricenses nos queda absolutamente claro que la vida es importante, que es imprescindible y que inclusive toda la legislación que pueda generar un debería ser en pro de ella, de la calidad de la vida de todas y todos los costarricenses.

Yo no creo que haya perversidad en un tema de la salud o en un tema resolución. Lo que sí es perverso es que no tengamos la madurez como país y sobre todo en un tema de salud de llegar a grandes acuerdos sin tener que parar el servicio al derecho de la salud, porque cuando se para el derecho a la salud, así como salió el Presidente en medio de la huelga a decir que primero estaba la vida y todo –y en eso tiene razón

el Presidente- pero ya para esa fecha habían muerto muchos costarricenses por causa de la huelga. Inclusive, el caso de un joven que yo expuse con recurso de amparo que ya había puesto.

O sea, ojalá en Costa Rica llegáramos a grandes acuerdos sin necesidad de abandonar el puesto de trabajo, y menos de los servicios esenciales de este país en pro de defender un derecho salarial. No hay ningún derecho salarial en este país que esté por encima de ninguna vida ¡de ninguna vida! El derecho se respeta, pero se respeta más el derecho a la vida.

Dicho esto, me parece a mí que es importante también decir, que la legislación que sale de esta Asamblea Legislativa tiene un proceso de publicación de ley y tiene un proceso de reglamentación. Bueno quizá la diputada Vega tenga razón de que se corrió mucho y que requería ajustes.

La experiencia nos está indicando que sí, que toda ley requiere ajustes y sobretodo leyes tan complicadas como estas, bueno pero lo cierto es que había presión del Poder Ejecutivo también, se corrió a publicar la ley lo más rápido posible y así lo hizo el Presidente.

Me parece importante, don Víctor, para tocar el tema que yo quiero señalarle a usted, ojalá usted, don Víctor, haya comprado una buena brújula. Compre una buena… si no la tiene ¡cómprela! porque requerimos gente que nos ayude a

conducir este país y me parece que usted puede jugar un rol importante desde la Presidencia.

Y le voy a preguntar y le voy a decir por qué, porque recién se acaba de ir la Ministra de Planificación y precisamente, la ley que se hace para respetar, no para interpretar, sino para respetarla, la ley N.° 9635 dice que la rectoría en empleo público es de MIDEPLAN.

Usted lo votó y yo lo voté, y resulta que en el acuerdo que se llega con la Caja, MIDEPLAN, así lo dijo la Ministra, ahí sentada: "A mí nadie me llamó, a mí nadie me consultó, yo estuve ausente de esos acuerdos"

Entonces digo yo, el problema no fue el acuerdo, el problema es que ya estaban irrespetando la misma ley, porque la rectora del empleo público nunca fue convocada.

Y precisamente como tocaba hacienda pública, la ex Ministra de Hacienda, que era parte de ese Gobierno –porque pareciera que hay como veinte Gobiernos, dentro del Gobierno PAC− la misma Ministra sale diciendo: "yo no estoy de acuerdo con ese convenio que firmaron con la Caja"

Entonces vea usted, don Víctor –por eso le digo lo de la brújula, con todo respeto y cariño− porque la Ministra encargada de la rectoría no fue tomada en cuenta. La Ministra de Hacienda, que tenia de alguna manera que ver, porque trataba de recursos, como dice la diputada Vega, el capítulo

tres, específicamente se trata de recursos, tampoco fue convocada.

Al final, usted llega a la segunda parte del partido, porque usted todavía no era Ministro, llega en agosto, usted llega a partir del primero de agosto –si la memoria mía no me falla- y el acuerdo dos, de la Caja es un acuerdo ya más –que digo- más light verdad, menos chocante con la realidad de la ley.

Yo quisiera preguntarle, señor Ministro ¿Cómo hacemos nosotros en este país para que el Gobierno se entienda entre ustedes mismos, entre ustedes mismos, don Víctor? Usted juega un papel importantísimo, yo debo de reconocer que desde que usted está en ese Ministerio, usted está presente con nosotros conversando y yo lo veo conversando todas las áreas. Y eso es importante, pero precisamente en estos acuerdos la rectora del empleo público estuvo ausente ¿Cómo fue posible esto?

Señor Víctor Morales Mora:

Bien común y paz social, son mi brújula, don Luis Fernando. De manera que trato de no perderme siempre que tenga muy presentes esos valores.

El capítulo tres de la ley fiscal, la ley N.° 9635 en materia de empleo público, al menos introduce diez reformas muy importantes y la Caja Costarricense del Seguro Social está cumpliendo con eso.

Mencioné lo de la cesantía, pero igual lo hace con respecto sobre el impuesto sobre la renta, la dedicación exclusiva, la prohibición, los topes salariales, la carrera profesional, la nominalización de pluses, la nominalización de anualidades, el pago de anualidades, es decir yo esperé a que el final más bien esta Asamblea debería hacerle un reconociendo por el esfuerzo que hace la Caja, autoridades y funcionarios y toda la gente que está ahí para ajustarse a la ley N.° 9635.

Ese es el tema de fondo, o sea es que como bien lo decía doña Silvia, el Gobierno y el Presidente toma la iniciativa, la Asamblea aprueba una legislación y la legislación transforma la realidad. La ley N.° 9635 está transformando la realidad del empleo público en Costa Rica, aun así, tenemos y estamos trabajando con usted –entre otros diputados y diputadas, está doña Nielsen− una ley de empleo público, pero la gran reforma del empleo público, se hizo en la ley N.° 9635 y ya está teniendo efectos"

Hace muy pocas semanas, el Ministerio de Hacienda hizo público y anunció las mejorías en materia de recaudación por concepto de renta en general con respecto a la ley N.° 9635, y en materia de empleo público, las transformaciones son sensibles, sustantivas y debemos de utilizar la ley de empleo público del proyecto de ley, para ver en qué aspectos podemos mejorar.

Entonces, lo que quiero decir con esto, es que tenemos una legislación –doña Silvia y compañeras y compañeros diputados- que se está aplicando, que forma parte de la vida misma del sistema institucional de Costa Rica, este es el tema, o sea esa es la realidad que tenemos. Podemos entrar en reflexiones y consideraciones y temas de ajustes y cosas que hay que mejorar, desde luego, todo lo humano es mejorable, es perfectible.

Pero tenemos una maravillosa ley de la que tenemos que sentirnos muy orgullosas y orgullosos todos los que participamos en ese procesa en esta Asamblea, los que votamos a favor y no lo hicieron, pero es un instrumento jurídico importantísimo para fortalecer nuestro estado social y democrático de derecho.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Yo no voy a ampliar en el fondo. Me parece que mis compañeros aquí lo han hecho de manera excelente y nada más para que conste, Ministro, de nuevo ¿Usted personalmente, como Ministro de la Presidencia tuvo algún contacto con la entonces Ministra de Hacienda y la Ministra de Planificación, antes de la suscripción del acuerdo?

Señor Víctor Morales Mora:

No señor, no conversé con doña Rocío, en ese momento.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

¿Ni con la Ministra de Planificación?

Señor Víctor Morales Mora:

No señor, con ellas dos, no conversé.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

¿El presidente de la República fue informado respecto a los términos del acuerdo, previo a su firma?

Señor Víctor Morales Mora:

Sí señor, con el señor Presidente manteníamos comunicación para informarle del proceso de avance en esa negociación.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

¿Entonces el señor Presidente conocía de los términos del acuerdo previo a que fuera firmado?

Señor Víctor Morales Mora:

Sí, el señor Presidente estaba realmente muy interesado, igual que nosotros, como lo he dicho, en que encontráramos una solución que, dentro del marco de la legalidad, permitiera terminar con un movimiento de huelga que ponía en peligro la vida de las personas.

Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón:

Entonces entiendo que el señor Presidente estaba al tanto de todo, previamente a que se firmara el documento respectivo, pero no así la Ministra de Hacienda, ni la Ministra de Planificación. Es así ¿verdad? Nada más que quede.

Señor Víctor Morales Mora:

Sí señor.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Yo quisiera aprovechar este cierre, para hacer también manifiesto mi compromiso de siempre, con el mecanismo del diálogo. Creo que, si hay algo que nos enseña este proceso y que lamentablemente, ha venido de una u otra forma, golpeando un sistema tan sensible como el sistema de salud, es que el diálogo no solo necesario, es imprescindible. Y no solo es necesario e imprescindible, debe ser oportuno.

Yo creo que, en la aprobación de esta ley, faltaron esos espacios de diálogo, y ahora estamos de una u otra manera, viviendo esa consecuencia natural de la ausencia de diálogo en el momento oportuno. La importancia de buscar siempre una salida costarricense, la permanencia del diálogo abierto, que con fundamento nos permita llevar adelante las soluciones nacionales, en el marco de la solidaridad y en el

marco de la justicia social, para procurar a raíz de ello el bien común y la paz social que tanto necesitamos para que se logre el desarrollo costarricense.

En los momentos de mayor crisis es cuando tiene que haber mayor apertura, en los momentos más difíciles es cuando las familias deben unirse, pero las familias nunca se logran unir si existen oídos sordos en los procesos de comunicación.

Así es que compañeras y compañeros yo quisiera que esto sea incorporado en el acta del día de hoy y ojalá que este incorporado también dentro del informe de esta comisión, porque creo que es muy importante salvaguardar el sistema democrático costarricense y repito y reitero una de las herramientas más valiosas indispensables y necesarias y que tienen que darse en el momento oportuno, es el diálogo.

Diputada Paola Viviana Vega Rodríguez:

Quedan lecciones aprendidas a la hora de hacer una transformación económica de nuestro sistema de empleo público de esta manera, no solamente debimos de otorgar un plazo de vigencia mucho más alto, bueno, mucho más amplio más bien, sino que, además, la norma dejaba un vacío interpretativo que es el que nos tiene hoy acá.

Lastimosamente, ni siquiera en las actas por intención del legislador, por la premura con la que tramitamos esta ley y ahí todos hagamos un mea culpa en ese sentido, dejamos claro y

el mismo procurador, don Julio Jurado lo expresa en la anterior comparecencia en esta Comisión y dice: aquí había dos opiniones legales sobre si las anualidades tenían que ser nominales o no como derechos adquiridos y esto es lo que genera una confusión jurídica, pues bien lo dice el dicho: donde hay dos abogados, hay cuatro criterios. Esto es importante resaltarlo, que es lo que nos tiene hoy aquí.

El acuerdo de la Caja incluso iba en ese sentido, iba en el sentido de enviar esto a tribunales para que fueron tribunales los que disiparan toda duda legal, entonces más bien no era ni siquiera que quería estar al margen de la ley, sino enviar al ente adecuado para disipar estas dudas.
Pero lo importante es que el resto de la norma, el resto que si está clara la Caja lo empezó a cumplir en diciembre. La ley se aprobó en diciembre y en diciembre la Caja comenzó a cumplirlo, incluso antes del reglamento que fue en febrero y bajar el pago de cesantía de veinte a ocho años ¡De un golpe! Sin un reglamento y todo no es algo menor, no es algo que pueda pasar desapercibido como para desconocer los esfuerzos que la Caja ha hecho en ese sentido.

Por supuesto que un pueblo como Costa Rica que siempre ha respetado el diálogo, las garantías sociales y cuya normativa en derechos laborales y demás, fue producto del acuerdo entre múltiples ideologías cuando se pusieron de acuerdo un cura con la oligarquía, con partidos y demás, eso no se puede desconocer es nuestra historia.

Acá, cada vez que esté en tela de duda cómo se ven los derechos adquiridos y como se pagan, por supuesto que verán a un pueblo querer explicaciones porque esa es la esencia del ser costarricense ¡Y que dicha! Que dicha que no estamos en un país como Chile, donde se han violentado los derechos laborales y humanos de las personas por muchos años, por muchos gobiernos y hoy tienen la situación que tienen como bien lo exponía al inicio de esta comparecencia, don Víctor Morales.

Entonces, pues nada, ojalá nos enfoquemos, como decía la diputada Hernández, en buscar la solución legal para omitir… para un ir cerrando estos vacíos jurídicos que hayan quedado y darle la interpretación auténtica, Ministro, si nos la pueden…si podemos trabajar conjuntamente en una interpretación auténtica que elimine estos vacíos que hay en la ley o estos nudos de interpretación y pues nada, queda muy claro lo que todos han expresado en torno a los acuerdos.

Diputado Luis Fernando Chacón Monge:

(…) para cerrar y más o menos en la misma línea de todas y todos los compañeros que me antecedieron. Costa Rica ha sido construido siempre sobre una base del diálogo, sobre una base de la tolerancia, sobre una base de llegar a grandes acuerdos que nos permitan construir los puentes que nos unen, como decía un expresidente y no levantar paredes que nos separen.

Y me parece que ese es el camino que debemos de seguir. Hacer un análisis y un llamado a todos los sectores costarricenses de que estamos históricamente un nuevo punto de inflexión, que Costa Rica necesita retomar un nuevo rumbo y poner luz larga y ver cuál es el rumbo que queremos para la Costa Rica moderna.

Una Costa Rica de oportunidades, una Costa Rica de justicia social, una Costa Rica en donde se le permita a todas y a todos los costarricenses indistintamente en el sector donde estén privado o público, tener verdaderas oportunidades de desarrollo social y desarrollo económico.

Cuando uno ve cómo al aplicar una Ley N.° 9635, el 15 % de nuestros trabajadores a quienes yo respeto y quiero, porque yo fui empleado público prácticamente toda mi vida, son los que brincan cuando el piso se mueve, pero el trabajador privado, al trabajador privado le cayó la ley y yo no los he visto en huelga, están aplicando la ley y están pagando sus impuestos y están pagando sus cosas y no tienen los pluses y no tienen los privilegios que hemos tenido los empleados públicos durante muchos años.

Me parece que aquí lo que hay que llamar es precisamente, mi querida diputada Vega, a un nuevo Pacto de la Concordia, a un nuevo pacto donde nos pongamos de acuerdo todos los sectores y busquemos un equilibrio que le permita a Costa Rica volver a enrumbarse por un desarrollo, en donde la clase media vuelva a ser fuerte en este país, una clase media que

siempre ha sostenido a la Costa Rica que tenemos hoy, que evitemos que muy pocos costarricenses sigan haciéndose multimillonarios en este país y que evitemos aún más que la pobreza y la extrema pobreza siga creciendo en Costa Rica.

Me parece que ese es el enfoque que debemos de buscar en Costa Rica y que las leyes que generemos en este parlamento sea para impulsar el desarrollo económico de este país porque ¡Sin cacao no hay chocolate! Si queremos mantener el status de vida que tenemos los costarricenses necesitamos poner a producir este país. Pero necesitamos ponerlo a producir para generar equidad social, desarrollo sustentable y mejores y mayores oportunidades para todos y todas las costarricenses.

Diputada Shirley Díaz Mejía:

Quisiera hacer en este cierre la reflexión de que tenemos 200 años de democracia y no por casualidad Costa Rica ha sido una de las democracias más consolidadas del mundo. No tenemos que inventar el agua tibia, ya sabemos cómo funciona, lo hemos vivido, lo vivieron nuestros abuelos, y espero que lo vivan nuestros nietos.

Ya sabemos cómo funciona, no es necesario ponernos creativos. El diálogo es la única salida y es lo que ha garantizado que Costa Rica sea la democracia que subsiste a pesar de todo.

Diputada Yorleny León Marchena:

Luego de escucharlo, señor Ministro, y de escuchar las diferentes comparecencias que hemos tenido acá, a mí no me queda duda de que el Gobierno está cediendo ante los grupos de presión, y eso a mí me parece delicado porque finalmente ese ceder ante esas presiones, nos lleva entonces a que todo el esfuerzo que hicimos con el proyecto de Reforma Fiscal y con todas las demás acciones que se han venido tomando y que faltan por tomar, al final quedan reducidas en muy poco, porque finalmente el gasto como tal, el control del gasto como tal, no se logra dar porque cedemos ante esas presiones.

Lo tuvimos con la Caja, si no hubiese sucedido lo que sucedió con la Contraloría, ahí estaríamos todos, con condiciones dispares de beneficios para los trabajadores, lo cual me parece poco elegante. Pero lo tuvimos también esta semana con las universidades, el Gobierno perdió una gran oportunidad para haber negociado con las universidades el tema de la implementación del capítulo tercero del proyecto de ley N.° 9635.

(…)

Me parece que hay lecciones aprendidas también en este proceso y una de esas lecciones aprendidas es que efectivamente los conflictos, como usted dice, hay que gestionarlos, de eso no me cabe la menor duda. Es más, hay

que hacer todo lo posible para que ni siquiera se genere, pero no se pueden gestionar en el marco de la ilegalidad.

Señor Víctor Morales Mora:

Muy breve, solo para decirle, por su investidura de diputada, pero más por el enorme respeto que le tengo a usted y a todos ustedes, de lo que puede estar absolutamente segura, es que el esfuerzo y el trabajo que esta Asamblea hizo para aprobar la ley N.° 9635 no es en vano.

Ya esa ley, ya esa ley está transformando la realidad y la institucionalidad costarricense. Entonces sintámonos muy satisfechos por lo que ya está ocurriendo, y de la otra cosa que deben estar todos y particularmente usted, segura, es que hay un esfuerzo sostenido y constante para aplicar la legislación, para mantenernos dentro de los rigores y las responsabilidades fiscales que el Gobierno ha planteado.

La coyuntura lamentable en la que nos encontramos ahora de sustituir a doña Rocío, digo lamentable, porque esperábamos que no ocurriera así. Nos va a llevar a renovar ese compromiso y la persona que se va a nombrar en ese cargo será una persona que igualmente cumpla con el mandato del Presidente de trabajar por finanzas públicas sanas.

Entonces en esa ruta es la que estamos, pero la gran ventaja que tiene este país es que las soluciones las encontramos dentro de la institucionalidad, dentro del marco de la legalidad

y utilizando el instrumento del diálogo social, esa es nuestra diferencia, esa es nuestra especificidad y tenemos que trabajar todos, independientemente de la bandera política partidaria, alrededor de eso. No le quepa la menor duda, que en el Gobierno de la República estamos absolutamente con eso.

Entonces siéntase usted, Diputada, en lo particular, y todas y todos quienes están acá, íntimamente satisfechos, de que el trabajo que se hizo en esta Asamblea para aprobar la ley N.° 9635 no fue en vano.

Parte IV

A. Consideraciones finales:

De todo lo esbozado en los apartados anteriores, entiende esta Comisión que puede arribarse a las siguientes precisiones:

4.1 El acta de acuerdos correspondiente al 20 de febrero, cuenta con una adenda que fuera suscrita el 21 de febrero, ambos del 2019, en la que constan las firmas de varias autoridades de la Caja y del Gobierno con representantes de las agrupaciones sindicales de la CCSS, no sólo de la Presidencia Ejecutiva por lo que NO es correcto referir esta actuación únicamente a la figura de este Presidente.

4.2 Los acuerdos detallados en el acta correspondiente al 20 de febrero y su respectiva adenda responden al contexto legal vigente en ese momento, la Ley 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, publicada el **04 de diciembre del**

2018 y el “REGLAMENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635. (Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H) **del 18 de febrero 2019**, no pudiendo considerarse los restantes decretos que a posteriori vienen a modificar, instrumentar y aclarar los temas relacionados con anualidades, carrera profesional y otros.

4.3 En el marco de la Ley 9635, la Caja demostró su interés por aplicar de forma oportuna el contenido del Título Tercero según el mandato legal, aún antes de la reglamentación respectiva, lo anterior por cuanto nótese que el 20 de diciembre del 2018, el cuerpo gerencial emite oficio GA-1858-2018, el cual contiene las disposiciones para implementar la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en la CCSS, además es la misma Junta Directiva de la Caja, en el acuerdo primero del artículo 20° de la sesión N° 9011, celebrada el 17 de enero de 2019, la que instruye precisamente para que se inicie un proceso de diálogo con el sector sindical en relación con los alcances de dicha ley; de ello que se integra la mesa de estudio MIDEPLAN-CCSS-SINDICATOS.

4.4 Sobre la legalidad de los acuerdos de febrero 2019 y su respectiva adenda, cualquier divergencia relacionada al marco legal actualmente vigente **resultó sobreviniente** toda vez que la reglamentación evolucionó en forma dinámica, y fue constante entre los meses de mayo a agosto del 2019 generando modificaciones significativas a la norma reglamentaria de febrero del 2019.

4.5 Lo acaecido evidenció que la Ley No. 9635, por su complejidad, y por ser de aplicación inmediata, requería una reglamentación exacta y clara, siendo que por el contrario se emitieron cuatro decretos en seis meses, tres de ellos modificando normas del primer Reglamento lo cual obviamente complicó su oportuna implementación en los distintos sistemas gubernamentales.

4.6 Para el momento en que se suscribe el acuerdo entre la CCSS y los sindicatos institucionales en el mes de agosto del 2019, las circunstancias eran muy distintas a las vigentes en febrero del mismo año. En ese momento se estaba desarrollando una huelga en la CCSS, no sólo se tenía la Ley 9635 y el primer reglamento a la ley (el del mes de febrero) sino que ya se habían publicado dos decretos más, **hasta ese momento el desarrollo normativo posterior** hizo evidente para la administración que lo acordado en febrero 2019 -**considerando la Ley 9635 y el primer reglamento a la Ley**- ya no era sostenible. Fue entonces cuando, participando en la negociación con los sindicatos no solamente las autoridades y asesores jurídicos de la CCSS, sino también las autoridades y asesores jurídicos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de la Presidencia , de cara a un nuevo marco jurídico definido por los siguientes reglamentos se firmó entonces el acuerdo del 12 de agosto del 2019 con la intención de someter los acuerdos de febrero 2019 a estrados judiciales y promover el proceso de lesividad, y con ello el movimiento de huelga en

el sector salud fue cesado, y volvieron a prestarse los servicios de salud de manera regular.

4.7 Los elementos recopilados permiten señalar que no ha existido lesión al interés público que pudiere asociarse o ser consecuencia de los acuerdos de febrero y de agosto (ambos 2019) suscritos por la CCSS, los Representantes Sindicales y las autoridades del gobierno intervinientes cuya firma consta en los documentos.

4.8 Con respecto a los acuerdos analizados, la misma Contraloría General de la República concluyó que*: "… no estamos frente a actos administrativos y, si esta premisa básica falta, pierde interés discutir si la anulación de un acto que como tal no ha nacido a la vida jurídica",* es decir*,* parte importante del objeto de investigación en este caso concreto, carece de validez alguna, por lo que no surte efecto. Siendo así esta Comisión deberá concluir que no hay actos funcionales que calificar a partir de la declaratoria de inexistencia de actos administrativos por parte de la Contraloría.

Parte V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

De todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que:

Esta Comisión de Ingreso y Gasto Público debía de investigar si el acuerdo que la Caja Costarricense de Seguro Social suscribió el 20 de febrero del presente año con los representantes sindicales violenta la aplicación de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Pese a lo anterior, de lo expuesto en la Comisión y de lo que consta en el expediente, las diputadas y diputados llegan a las siguientes conclusiones:

5.1.1 Que no se puede comprobar una irregularidad en la aplicación de Ley N. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el acuerdo firmado por las autoridades de la CCSS y los sindicatos, esto a que la incertidumbre y el constante cambio en los decretos que definían el ámbito de aplicación de esta ley, no solo eran cambiantes, sino se prestaban para interpretaciones diferentes.

5.1.2 El acuerdo firmado por las autoridades de la CCSS con los sindicatos, tenía como fin principal el estabilizar los servicios de atención médica, en especial los de alto impacto para la salud de la ciudadanía, como el caso de las emergencias, operaciones y además las citas que generarían altos costos para la CCSS y el país si no se continuaba con el servicio. Por esto, es que se plantea una solución ante los sindicatos dado el ambiente de inestabilidad y

efervescencia que se daba en el país por lo ambiguo y poco claro en la forma de aplicar la ley N. 9635.

5.1.3 Además. Es claro que ni siquiera las autoridades competentes y quienes crearon y apoyaron la aprobación de esta Ley N.9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, refiérase al Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación y entes involucrados como la Procuraduría General de la República y el Servicio Civil, tenían la claridad de la forma en que se debía interpretar y aplicar la normativa en tema de Anualidades y otros pluses salariales que se regulaban en esta Ley. Tanto así que el Poder Ejecutivo presentó cuatro decretos ejecutivos referidos a clarificar esta aplicación en diferentes tiempos, algunos de ellos cercanos en días a las negociaciones de la CCSS con los Sindicatos.

5.2 Recomendación

Con base en lo expuesto, los suscritos diputados y diputadas recomiendan el archivo definitivo del expediente. Ello, en virtud de que acorde con el objeto principal de la presente investigación, no se da por probado que él actuar del señor Román Macaya Hayes al firmar el 20 de febrero un acuerdo con los sindicatos de la CCSS haya violentado la aplicación de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Otto Roberto Vargas Víquez
Diputado

Luis Ramón Carranza Cascante
Diputado

Erick Rodríguez Steller
Diputado

Jonathan Prendas Rodríguez
Diputado

Melvin Ángel Núñez Piña
Diputado

Shirley Díaz Mejías
Diputada

Franggi Nicolás Solano
Diputada

Yorleni León Marchena

Diputada

Carlos Ricardo Benavidez Jiménez
Diputado