DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -085-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"DEROGATORIA DEL INCISO Ñ) DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS"

EXPEDIENTE Nº 21.365

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
ARTURO AGUILAR CASCANTE
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
Mª MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

29 DE ABRIL DE 2020

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- CONSIDERACIONES PREVIAS 3

2.1.- Naturaleza jurídica de la ARESEP 3

2.2.- Política salarial en Aresep y Sutel 7

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 11

Artículo Único 11

IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 16

V.- CONCLUSIONES 17

VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO 17

Votación 17
Delegación 18
Consultas 18
Obligatorias: 18
Facultativas: 18

VII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS 18

AL-DEST-IJU-085-2020
INFORME JURÍDICO

DEROGATORIA DEL INCISO Ñ) DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

EXPEDIENTE Nº 21.365

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto la derogatoria del inciso ñ) del artículo 53 de la Ley N° 7593 "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos", de 9 de agosto de 1996 para abstraerle a la Junta Directiva de la ARESEP, la competencia que le otorga la ley para decretar las normas y políticas que regulen las condiciones laborales, la creación de plazas, los esquemas de remuneración, las obligaciones y los derechos de los funcionarios y trabajadores de la Autoridad Reguladora, así como de la Sutel.

Según cita el proponente la derogatoria obedece al incremento que han experimentado los salarios de esta institución en los últimos años, sumado a la crisis fiscal del país; por ello, se plantea derogar este inciso *"…con la finalidad de abstraerle a esa institución descentralizada la competencia de fijarse los esquemas de sus propias remuneraciones…*"., ya que según se señala en la Exposición de Motivos en la "*Junta Directiva se ha dado rienda suelta aprobando salarios millonarios, nuevas contrataciones y todo esto es pagado con recursos de todos los costarricenses".*

II.- CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1.- Naturaleza jurídica de la ARESEP

El primer aspecto que resulta necesario analizar es la naturaleza jurídica de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Según el artículo 1 de la Ley N° 7593[1], se define como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa.

Asimismo, el artículo primero señala que se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley N° 7593, sus reglamentos y las leyes que la complementen. Finalmente, el numeral señala que la Autoridad Reguladora no se sujetará a los

[1] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos", de 9 de agosto de 1996.

lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta ley; no obstante, sí se encuentra sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, a los planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo

De tal forma que, si bien la Aresep cuenta con autonomía técnica y administrativa, su actuar se rige no sólo por su ley de creación, sino también por aquellas leyes que le complementen.

Con relación a las disposiciones que emanan del Poder Ejecutivo, se debe señalar que, si bien se le dota a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de cierta independencia respecto a las directrices o lineamientos que emita el Poder Ejecutivo en cuanto a sus atribuciones, lo cierto es que esta institución debe sujetarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a los planes y políticas sectoriales dictadas por el Poder Ejecutivo. Al respecto la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-241-99[2] indicó:

> *"Con la nueva Ley, la entidad encargada de regular ciertos servicios públicos no sólo cambia de nombre, sino de régimen jurídico, puesto que recibe la categoría de "institución autónoma", que le permite gozar del régimen de autonomía previsto en el artículo 188 de la Constitución Política. Pero a diferencia de otras entidades autónomas, la ley se encarga de señalar que la Autoridad tendrá una autonomía respecto del Poder Ejecutivo en lo que respecta al cumplimiento de sus atribuciones. Lo que implica que este Poder no podrá emitir directrices directamente relacionadas con las atribuciones de la ARESEP,* ***aunque sí podrá emitir las relativas a otros aspectos, como son el presupuestario, salarial, u otros ámbitos*** *(****austeridad****, estricto apego a los valores del ordenamiento, a la necesidad de protección de la mujer funcionaria, etc).*" El subrayado y resaltado es propio.

En relación con la autonomía administrativa, se debe recordar que según el artículo 188 constitucional, las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado.

A pesar de esta independencia, la norma constitucional establece claramente que este tipo de instituciones, están sujetas a la ley en materia de gobierno. Lo anterior, quiere decir que el legislador se encuentra plenamente facultado para sujetar a las instituciones autónomas en los asuntos de gobierno, por lo que conviene determinar si el régimen salarial se encuentra dentro de esta materia.

[2] De 14 de diciembre de 1999.

Sobre este particular, puede observarse lo señalado por la Sala Constitucional[3], la cual señala:

> *"h) En lo que atañe al pretendido roce del artículo cuestionado con respecto al artículo 188 de la Constitución Política, por violación a la autonomía administrativa, consideramos que no se da el roce con la figura de la autonomía financiera ni tampoco la administrativa. Del texto de la norma se deriva que la autonomía institucional declarada por la Constitución Política, lo es únicamente en el ámbito administrativo, pues en materia de gobierno queda sujeta a la ley;* ***precisamente la parte financiera se encuentra dentro de ésta última categoría****; i) El ámbito de autoadministración del ente es definido por ley. Es así como* ***la mejor utilización de los recursos de los entes públicos queda sujeto a ley****; y no podría ser de otra manera, pues su importancia radica en la incidencia de algunos de estos entes en la economía del país, por lo que su actuar debe estar acorde con la política estatal; j) Así la* ***autonomía financiera de los entes públicos se encuentra sujeta a determinas limitaciones, que siempre que sean impuestas por ley****, como en el caso que nos ocupa, son constitucionales (…)." El resaltado y subrayado son propios.*

En el mismo sentido, se refirió la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-239-2000[4], de 28 de setiembre de 2000, en el cual indicó:

> *"Ahora bien, a pesar de lo que se ha escrito en nuestro país e indicado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la distinción entre la autonomía política y administrativa sigue siendo difícil de establecer, toda vez de que hay algunas áreas grises en las cuales existen dudas razonables para ubicarlas en uno u otro concepto. No obstante ello, la Sala Constitucional ha sido clara en el sentido de que* ***la materia salarial*** *se ubica dentro de la materia de gobierno (…)." El subrayado y resaltado es propio.*

Tal y como lo expresan los extractos anteriores, la mejor utilización de los recursos de los entes públicos y específicamente la materia salarial, son asuntos relativos a materia de gobierno y por ende, se encuentran sujetos a la ley.

Precisamente, bajo esta prerrogativa ha venido actuando la Asamblea Legislativa a través de diversas leyes, dentro de la que se encuentra la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas[5], la cual en el Título III, artículo 26 señala:

> *"Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:*

[3] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°2007-018484, de las 18:01 del 19 de diciembre de 2007.
[4] De 28 de setiembre de 2000.
[5] Ley N° 9635, de 3 de diciembre de 2018.

1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades." El subrayado es propio.

Tal y como puede observarse del inciso 2), las disposiciones contenidas en este Título de la Ley N° 9635, le resultan aplicables a las instituciones autónomas del Estado, dentro de las que se encuentra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

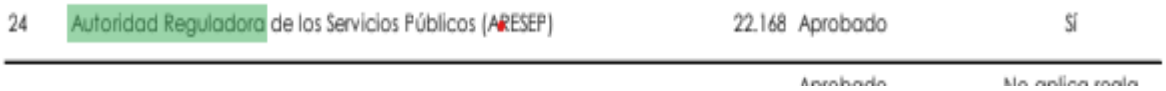
Adicionalmente, el artículo 57 inciso a) de esta misma ley (N° 9635[6]), en el Título III, Capítulo VIII, relativo a reformas y derogaciones a otras leyes, reformó el párrafo cuarto del artículo 54 de la Ley N.° 7593[7], añadiendo a este artículo, una frase final que establece la sujeción de esta entidad a la Ley de Salarios de la Administración Pública[8], tal y como puede observarse a continuación:

REDACCIÓN ANTERIOR LEY N°7593	REDACCIÓN ACTUAL LEY N°7593 (con reforma realizada por Ley N° 9635)
La remuneración del regulador general, el regulador general adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determinará tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N.° 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 setiembre de 2001, y sus reformas. Cuando así lo acuerde la Junta, y previa aprobación de la Contraloría General de la República, sus miembros podrán laborar en sus funciones a tiempo completo, o bien, a medio tiempo en el desempeño de sus responsabilidades directivas.	La remuneración del regulador general, del regulador general adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determinará tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N.° 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, **y deberá respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.** Cuando así lo acuerde la Junta, y previa aprobación de la Contraloría General de la República, sus miembros podrán laborar en

[6] Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
[7] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
[8] Ley N° 2166, de 9 de octubre de 1957.

	sus funciones a tiempo completo, o bien, a medio tiempo en el desempeño de sus responsabilidades directivas.

Igualmente, la Contraloría General de la República, en el documento denominado "*Presupuestos Públicos 2020, Situación y Perspectivas, Marzo 2020*", ha incluido a la Aresep dentro de las instituciones que le aplican la regla fiscal. A continuación se muestra el presupuesto aprobado para el año 2020, así como la indicación "Si", relativa a la aplicabilidad de la regla fiscal[9] a esta institución:



En síntesis, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos es una institución autónoma, que se encuentra sujeta a la ley en materia de gobierno y por ende, le resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Título III (modificaciones a la Ley de Salarios) y el Título IV (regla fiscal), de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como todas aquellas leyes que se dicten en materia de gobierno, lo cual obliga a esta institución a adecuar su esquema salarial y su presupuesto al contenido de esta normativa.

Cabe señalar, que la noticia periodística que fundamenta esta iniciativa -según se argumentó en la exposición de motivos-, es anterior a la Ley N°9635 "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", de 3 de diciembre de 2018, aspecto que se sugiere tomar en consideración al analizar esta propuesta ya que con esta última reforma se le obligó a la ARESEP en materia salarial a respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

*2.*2.- Política salarial en Aresep y Sutel10

La Junta Directiva de ARESEP define los temas de orden laboral y salarial tanto para ella como para la SUTEL.

"En términos generales, debe señalarse que actualmente dentro de la política salarial, los mecanismos de fijación de salarios y los elementos a considerar en la definición de la estructura salarial fueron aprobados por la Junta Directiva de la

[9] Ver página 142.

[10] La información de este acápite fue tomada en lo que interesa del Informe Integrado del Departamento de Servicios Técnicos realizado al Expediente N° 19.169, elaborado por Susana Zúñiga Van der Laat y Estrella Hernández, asesoras parlamentarias y supervisado por Mauricio Porras León, Jefe de Área Económica. y revisado por Natasha Morales Badilla, Subdirectora del Departamento de Servicios Técnicos.

ARESEP mediante Acuerdo 01-38-2013 y modificados mediante los acuerdos 06-90-2013 y 05-37-2014.

Es importante indicar que la escala salarial de ambas instituciones está compuesta por dos regímenes: el Régimen de salario global y el Régimen de salario por componentes.

Para efecto de contextualizar este tema, se considera importante en este acápite proporcionar una breve reseña de los hechos relevantes a partir del año 2008, los cuales dieron como resultado la elaboración de la política salarial actual aplicable a la Autoridad Reguladora y la Superintendencia de Telecomunicaciones.

En la sesión extraordinaria de Junta Directiva 051-2008 l (acuerdo 02) del 20 de agosto de 2008 y ratificada el 08 de setiembre del 2008 se aprobó el "Reglamento Autónomo de las relaciones de servicio entre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, su órgano desconcentrado y sus funcionarios" (RAS).

b. Antes de la aprobación del nuevo RAS existía el Régimen salarial por componentes, consistente en un salario base, al cual se le agregan las anualidades -cuyo porcentaje varía según el momento en que ingresó el funcionario, entre un 3% y un 6% por cada año de servicio-, la prohibición, la carrera profesional y sólo para 7 funcionarios cubiertos por el Laudo Arbitral 116, lo que se denomina "función especializada" (ver explicación en el punto 2.5 c). Este régimen es el régimen salarial tradicional del sector público costarricense, y por varios años fue el único en la ARESEP.

c. La Junta Directiva creó el régimen de salario global mediante el acuerdo 003-051-2008, sesión extraordinaria número 051-2008 del 20 de agosto de 2008. Dicho acuerdo estableció el RAS, en cuyo artículo 55 se incorporan las disposiciones relativas al régimen de salario global. De esta forma, todos los funcionarios que ingresaron a la institución a partir de la vigencia del nuevo RAS, así como aquellos de la escala por componentes que voluntariamente solicitaron su traslado, pertenecen al Régimen de salario global, en cuyos salarios se entienden incorporados pero no desglosados el pago de salario base, anualidades, la prohibición, la carrera profesional, cuando corresponda, siendo que el monto del salario será global hasta el término de la relación de servicio, sin poderse diferenciar cada uno de los rubros señalados.

d. En razón de lo anterior, en la ARESEP existen dos regímenes salariales: el de salario base más pluses (o por componentes) y el de salario global.

e. Por medio del acuerdo 3-51-2008, ampliado y modificado por acuerdo 10-83-2009 y lo discutido en la sesión 72-2012, se estableció para los salarios de los tramos “profesionales”, “fiscalización superior” y “de apoyo” el 95% del percentil 45 del mercado; y para los salarios del nivel gerencial el percentil 55 del mercado.

f. Con el Dictamen C-028-2011 del 08 de febrero de 2011, la Procuraduría General de la República (PGR) señaló que: “(…) la generación de los salarios entre la SUTEL y la ARESEP, no podría implicar la creación de una brecha entre los salarios de la Autoridad Reguladora y del órgano especializado”

g. Mediante Resolución Nº 138-2012-VI el Tribunal Contencioso Administrativo, ordenó a la Junta Directiva de la ARESEP, entre otros aspectos: “aprobar mediante acuerdo firme, un esquema de fijación salarial para los profesionales y técnicos remunerados bajo el sistema de salarios de base más pluses, que cumpla con las siguientes condiciones:

i. Para los funcionarios de la ARESEP, el esquema deberá motivarse en un estudio técnico que tome en consideración las remuneraciones prevalecientes en todos los servicios bajo su regulación.

ii. Para los funcionarios de la SUTEL, el citado esquema salarial debe tomar en consideración las remuneraciones en los servicios regulados por la Autoridad Reguladora y el mercado de las telecomunicaciones en el ámbito nacional, o inclusive de organismos con funciones similares.”

h. Mediante acuerdo Nº 01-38-2013 de la Junta Directiva, se aprobó la política salarial de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual entró a regir a partir del 1° de julio de 2013.

i. Posteriormente, la PGR, mediante dictamen C-224-2013, del 15 de octubre de 2013, en respuesta a consulta efectuada con el oficio 847-RG-2012, concluyó lo siguiente:

“(…) A. La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos definió el parámetro que debe utilizarse para fijar el salario del personal de esa institución. Ese parámetro es el de la remuneración prevaleciente en los servicios regulados por la ARESEP.

B. En el caso de los funcionarios de la SUTEL, la Ley de la Autoridad Reguladora dispone que el salario se calculará con base en las remuneraciones prevalecientes en los servicios regulados por la ARESEP, y en el mercado de las telecomunicaciones en el ámbito nacional, o la

izar un parámetro distinto, como lo es el del costo de vida, para hacer las fijaciones salariales, incluyendo los ajustes a los salarios globales −aunque sea en periodos intermedios− implicaría desatender el mandato del legislador. (...)"

j. De acuerdo con el dictamen C-224-2013 de la PGR, la Junta Directiva modificó la política salarial en los puntos B y C, mediante acuerdo Nº 06-90-2013 y dispuso que dichos cambios rigieran a partir del 1º de enero de 2014. El texto completo de la política salarial aprobada mediante acuerdo 01-38-2013 y modificada mediante el acuerdo 06-90-2013 se presenta en el Anexo Nº 1.

k. El subinciso 8) del inciso C) de la política salarial de la ARESEP vigente, estableció sobre los ajustes salariales para el régimen de salario global que:

"La actualización de los salarios globales con base en las encuestas de mercado del segundo semestre del año anterior, regirá a partir del 1º de enero de cada año. La actualización salarial a julio de cada año, a partir de julio del 2014, se realizará con base en un monitoreo de los salarios prevalecientes en los mercados de referencia, mediante encuesta.

Los ajustes mencionados serán de aplicación general para todos los funcionarios en el régimen de salario global, excepto en aquellos casos en que el salario global vigente exceda el monto establecido para el referente de mercado en la clase de puesto respectiva."

l. El 13 de mayo de 2014 la ARESEP recibió la encuesta salarial de mercado del II semestre de 2013 elaborada por la firma Price Waterhouse Coopers Consultores S. A., la cual constituye el primer producto de la Contratación N° 2014CD-00036-ARESEP, denominada "Contratación de Servicios Profesionales para la Actualización del Estudio de Mercado Salarial de la Aresep II semestre 2013, I y II semestre de 2014.

m. Con base en lo anterior, mediante acuerdo 09-30-2014 del 29 de mayo de 2014, la Junta Directiva, dispuso:

"Solicitar a la Administración que proceda a realizar el ajuste a los salarios de la escala global, correspondiente al primer semestre del 2014, de conformidad con la normativa vigente y a los resultados de la encuesta salarial de mercado obtenida mediante la Contratación Directa Nº 2014CD-000036-ARESEP."

n. Para efectos de determinar el nivel salarial de cada una de las clases salariales y en virtud de lo señalado en los puntos anteriores, se toma el mayor de los datos de la encuesta salarial de mercado, que resulte de comparar la información para las "reguladas" y para las "reguladas más similares". En el caso de las clases no

gerenciales, se toman los datos del percentil 45 y se multiplican por el 95%. Para las clases gerenciales se aplica el percentil 55.

o. La Junta Directiva mediante acuerdo 05-37-2014 estableció que, a partir del 1° de julio de 2014, los salarios globales correspondientes a los puestos de Regulador General y Regulador General Adjunto, se fijarán en el percentil 50 del mercado de referencia7. Esta disposición modifica parcialmente lo resuelto en el inciso e) del acuerdo 10-083-2009, del acta de la sesión 83-2009 del 17 de diciembre de 2009, única y exclusivamente en lo referente a los puestos del Regulador General y Regulador General Adjunto".

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que reformó el párrafo cuarto del artículo 54[11] de la Ley N° 7593[12], obligó a la Aresep a respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley de Salarios[13], pero únicamente para el caso de los funcionarios de ARESEP, no así para los de la SUTEL.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo Único

El artículo único de este proyecto de ley plantea la derogatoria del inciso ñ) del artículo 53 de la Ley N° 7593, "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual señala:

> *"Articulo 53.- Deberes y atribuciones*
>
> *Son deberes y atribuciones de la Junta Directiva:*
>
> *(…)*
>
> *ñ) Dictar las normas y políticas que regulen las condiciones laborales, la creación de plazas, los esquemas de remuneración, las obligaciones y los*

[11] Articulo 54.- Quórum y remuneración.
(…)
La remuneración del regulador general, del regulador general adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determinará tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N.° 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, y deberá respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

[12] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
[13] Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

derechos de los funcionarios y trabajadores de la Autoridad Reguladora y de la Sutel. (…)"

La ARESEP tiene como órgano superior a la Junta Directiva, que es al que corresponde definir la orientación estratégica y las políticas internas. Además, constituye el superior jerárquico del Consejo de la SUTEL y de la Auditoría interna (auditor y subauditor). Tiene un órgano desconcentrado que es la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

La iniciativa pretende eliminar la atribución que posee actualmente la Junta Directiva de la Aresep para dictar las normas y políticas que regulan las condiciones laborales, la creación de plazas, los esquemas de remuneración, las obligaciones y los derechos de los trabajadores de la ARESEP y de los que laboran en la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Como se mencionó, el proyecto de ley viene a derogar el inciso ñ) del artículo 53 de la Ley N° 7593, con lo cual se elimina la posibilidad de que la citada Junta pueda establecer el régimen salarial a la ARESEP y SUTEL, entre otros aspectos. Si bien esa norma establece ese tipo de atribuciones a la Junta Directiva para establecer políticas administrativas, laborales y salariales, es en los artículos 54 y 71 de ese mismo cuerpo normativo que se regula el mecanismo para establecer las remuneraciones de los funcionarios de ARESEP Y SUTEL; artículos éstos que no se pretenden reformar en esta propuesta y que por lo tanto los salarios del personal de esas dos instituciones seguirán regulándose según dichos artículos.

Por ello, debe tomarse en consideración que ambos artículos (54 y 71) regulan las remuneraciones del Regulador General, Regulador Adjunto, y funcionarios de la ARESEP, así como de los miembros del Consejo y funcionarios de la SUTEL, respectivamente.

En lo que corresponde, el artículo 54 de la Ley 7593 establece que: "(…) La remuneración del Regulador General, el Regulador General adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determina tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal". La fijación de la remuneración de estos funcionarios no está sujeta a lo dispuesto en la Ley Nº 8131, Administración Financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas, pero la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas sí vino a poner un límite a esas remuneraciones que es el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Por su parte el artículo 71 de la Ley *Nº* 7593 indica que: *"(…) La remuneración de los miembros del Consejo de la SUTEL, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico se determinará a partir de las remuneraciones prevalecientes en los servicios regulados por la Autoridad Reguladora y el mercado de las telecomunicaciones en el ámbito nacional, o las de organismos con funciones similares, de manera que se garantice la calidad del personal. La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley No. 8131, Administración Financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas (…)".* Nótese que este artículo no sufrió ninguna reforma con la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, por lo que las remuneraciones de la SUTEL no se sujetaron al límite de las remuneraciones totales de la Ley de Salarios.

Tal como se señaló anteriormente, desde el año 2008 la ARESEP cuenta con dos regímenes salariales: salario global y salario base más pluses, los cuales se establecen en el "Reglamento Autónomo de las relaciones de servicio entre la ARESEP, su órgano desconcentrado, sus funcionarios", lo cual lo dispone en su artículo 55. Así los pluses que se pagan están detallados también en dicho artículo [14].

14

a) Anualidades
b) Prohibición para el ejercicio de la profesión
c) Carrera profesional
d) Cualquier plus salarial que jurídicamente corresponda:

a. Función especializada: Porcentaje sobre el salario base reconocido mediante el laudo n° 116 del 5 de abril de 1990 a 6 funcionarios de categorías no profesionales.
b. Equiparación: Diferencia entre el salario global y el total percibido en salario base más pluses para una misma clase de puesto, de acuerdo con la política salarial aprobada por Junta Directiva mediante acuerdo 06-90-2013 del 19 de diciembre de 2013, según el siguiente detalle:
[...]
"En concordancia con la sentencia 138-2012-VI del Tribunal Contencioso Administrativo, los salarios totales dentro del régimen de salario de base más pluses no podrán ser inferiores al salario global correspondiente a su clase. Si algún salario presentara esa situación, e le adicionara un suplemento que lo iguale al salario global de su clase. Ese suplemento no es permanente; es extraordinario y variable; se extingue al desaparecer la brecha y no forma parte de los pluses o componentes sobre los que hay derechos adquiridos"
[...]

Según lo informó ARESEP[15] a la Autoridad Presupuestaria, en el "Informe sobre restituciones adicionales al Salario Base, Ley N° 9635, según lo requerido en el Transitorio XXX", con datos al 30 de abril del 2019, se concluye que actualmente la mayor parte de la población se encuentra en el régimen de salario global (239 funcionarios) debido a que todos los ingresos nuevos pertenecen a ese régimen; mientras que 95 funcionarios se encuentran bajo el régimen de salario base con pluses.

A continuación, el detalle de la distribución de funcionarios por régimen salarial, así como los montos mensuales respectivos al mes de abril del 2019[16]:

Cuadro N* 1

Distribución de funcionarios por régimen salarial en Aresep y montos mensuales asociados a abril 2019

Régimen salarial	Cantidad de funcionarios	Porcentaje del total	Salario total mensual (colones)	Porcentaje del monto total mensual
Pluses	95	28,4%	172.054.651,45	30,2%
Global	239	71,6%	397.343.719,01	69,8%
Total	**334**	**100,0%**	**569.398.370,46**	**100,0%**

Fuente: Nómina de abril 2019

Cuadro N°2
Distribución de funcionarios por tipo de retribuciones adicionales y los montos correspondientes a abril 2019

Pluses Aresep	Cantidad de funcionarios	% de la población total	% de la población con pluses	Monto mensual (colones)	% del monto total pluses
Base	95	28,4%	100,0%	55.025.593,34	32,0%
Anualidad	95	28,4%	100,0%	70.007.635,38	40,7%
Prohibición	74	22,2%	77,9%	29.691.821,40	17,3%
Carrera profesional	69	20,7%	72,6%	10.217.021,35	5,9%
Equiparación	31	9,3%	32,6%	6.589.753,33	3,8%
Función especializada	6	1,8%	6,3%	522.826,65	0,3%
Fuente: Nómina de abril 2019		**Salario total mensual régimen base más pluses**		172.054.651,45	100%

[15] "Informe sobre restituciones adicionales al Salario Base, Ley N° 9635, según lo requerido en el Transitorio XXX" OF-0205-DGO-2019 de la Dirección General de Operaciones de la ARESEP dirigido a la Autoridad Presupuestaria.
[16] Los cuadros fueron transcritos del Informe señalado en la cita anterior.

El primer aspecto que hace notar esta Asesoría, es que el inciso y por ende, la derogatoria propuesta trasciende el aspecto salarial, el cual parecía no ser el ánimo del legislador -de conformidad con lo que se establece en la exposición de motivos-

Es decir, si la voluntad del legislador es tratar de evitar que el presupuesto relativo a remuneraciones crezca de forma desproporcionada, basta con excluir del inciso los aspectos relativos a los salarios y la creación de plazas. No obstante, la técnica legislativa utilizada opta por derogar todo el inciso y con ello se limita la posibilidad a esta institución de regular otros aspectos como las condiciones laborales, así como las obligaciones y derechos de sus propios trabajadores, aspectos que generalmente son definidos por las propias instituciones autónomas.

La observación anterior, no implica que el legislador se encuentre imposibilitado de derogar todo el inciso, únicamente se llama la atención sobre la oportunidad y conveniencia de abstraerle a la Junta Directiva de otras funciones que puede resultar conveniente conservar, tal es el caso de la definición de los derechos y obligaciones y derechos de sus propios trabajadores.

El segundo aspecto, es que si se eliminan todas estas facultades a la Junta Directiva, se debe de establecer de forma clara y expresa, cuál va a ser la entidad encargada de llevar a cabo tales labores (principio de legalidad[17]).

Es decir, si la Junta Directiva no va a hacerse responsable de tales funciones, no se deja establecido quién va a ejecutarlas desde la entrada en vigencia de la ley. Lo anterior, nos lleva a pensar que para evitar lagunas normativas puede ser necesaria una norma que permita asignar las nuevas funciones a otra entidad, ya que se tendrán que homologar[18] los puestos o crear nuevas categorías. Por la especialidad de la materia, se considera que la institución encargada de tales labores debe ser la Dirección General del Servicio Civil.

Otro aspecto que se sugiere respetuosamente revisar, aunque no se encuentra en el numeral que se pretende modificar, es el párrafo cuarto del artículo 54[19] de la Ley

[17] Las observación expuesta, puede traducirse en la adecuación de la norma a lo que establece el principio de legalidad, según el cual los funcionarios públicos son simples depositarios del poder y sólo pueden llevar a cabo aquellos actos para los cuáles se encuentran facultados por una norma expresa.

[18] El proceso de homologación consiste en equipar la clasificación de las clases de puestos de un sistema de clasificación y valoración diferente a la del Régimen del Servicio Civil con este, adquiriendo para todos los efectos posteriores una referencia específica con las clases genéricas del Régimen, debiendo ajustar el proceso para que coincida en cuanto a valoración y orientación general de requisitos académicos y legales

[19] Articulo 54.- Quórum y remuneración.
(…)
La remuneración del regulador general, del regulador general adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determinará tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. La fijación de la remuneración de estos

N° 7593[20], el cual a raíz de la reforma que se introdujo en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sujetó las remuneraciones de la Aresep al límite de remuneraciones total de la Ley de Salarios[21], no obstante, conservó la exclusión respecto a la fijación de la remuneración de los funcionarios de esta institución de lo dispuesto en la Ley N.° 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Se sugiere respetuosamente a las y los señores legisladores valorar la pertinencia de conservar o no dicha exclusión.

Esta Asesoría considera importante observar a los señores Diputados que según se desprende de los artículos 54 y 71 de la Ley de ARESEP la metodología para establecer los salarios de sus funcionarios y de la SUTEL es clara, y aún cuando se aprobara el proyecto de ley y se derogara el inciso ñ del artículo 53 y por ende se eliminara las facultades de la Junta Directiva ahí establecidas, los salarios de los funcionarios de la Autoridad Reguladora, así como de la SUTEL (su órgano desconcentrado), deberán determinarse y ajustarse de la forma que lo establecen los artículos 54 y 71. Es decir, en el caso de la ARESEP *"…se determinará tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto…, y deberá respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957."*; y en el caso de la SUTEL "…*se determinará a partir de las remuneraciones prevalecientes en los servicios regulados por la Autoridad Reguladora y el mercado de las telecomunicaciones en el ámbito nacional, o las de organismos con funciones similares…"*

Finalmente, también es importante observar que actualmente con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Púbicas y la reforma que introdujo al artículo 54 de la Ley de Aresep, ésta deberá respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública en materia de pluses, aunque no así se le impuso ese límite a la Sutel.

Fuera de las observaciones anteriores, esta Asesoría no observa problema jurídico alguno con el proyecto de ley.

IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se debe incorporar el número de ley y la fecha en el título de la iniciativa, el título deberá leerse de la siguiente manera: *"DEROGATORIA DEL INCISO Ñ) DEL*

---

funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N.° 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, y deberá respetar el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

[20] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
[21] Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

ARTÍCULO 53 DE LA LEY N° 7593, "LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS", DE 9 DE AGOSTO DE 1996."

V.- CONCLUSIONES

Tal y como se ha mencionado a lo largo de este informe, la Aresep con la reforma realizada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en diciembre de 2018, quedó sujeta a los límites de remuneraciones totales de la Ley de Salarios, muchos de los cuáles derivan de la Ley N° 9635[22], aunque no sucedió así en el caso de la SUTEL, órgano desconcentrado de aquella. No obstante, el legislador puede incorporar otras medidas tales como la propuesta en esta iniciativa y eventualmente analizar una posible reforma a los artículos 54 y 71 de la Ley N° 7593, que establece los parámetros para el pago de remuneraciones de ciertos puestos. Fuera de las recomendaciones dadas, el proyecto no presenta problemas de legalidad o constitucionalidad, por lo cual la aprobación de la presente iniciativa corresponde a un asunto de oportunidad y conveniencia política.

VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO

Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política[23].

[22] Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

[23] Esta Asesoría considera que la derogatoria del inciso ñ) del artículo 53 no desnaturaliza la esencia de los fines para los cuales fue creada la Aresep, simplemente, le abstrae una serie de funciones que no modifican el fin último de esta institución, por lo cual el proyecto no requiere mayoría calificada. Sobre este particular cabe traer a colación la resolución N° 2006-3671, de la Sala Constitucional, que indica: "*Una institución autónoma, según lo disponen los artículos 188 y siguientes de la Constitución, es creada con un fin específico, mediante una ley que debe ser aprobada por mayoría calificada, la cual se le otorga autonomía que le permite administrarse con independencia, además de otros poderes establecidos por el ordenamiento jurídico, con la finalidad de que éstas desarrollen sus actividades con eficacia y eficiencia, bajo el criterio del principio de legalidad. Bajo esta concepción, las entidades descentralizadas "…son administrativamente independientes para nombrar, vigilar, disciplinar, ordenar la conducta en forma concreta o a través de circulares, controlar la legalidad y oportunidad, revisar, sustituir, avocar y delegar (sentencia No. 2002- 4892). Su creación, deviene de la voluntad de una mayoría reforzada por parte de los legisladores bajo esas condiciones. De manera que, modificar el fin último y la esencia de éstas para que se dediquen a fines diversos, como en este caso los el ejercicio de la administración tributaria y todo lo que esto amerita, necesariamente requiere de una ley cuya aprobación deba ser igualmente por mayoría calificada, según lo impone el principio general de paralelismo de las formas, el cual establece, que los actos en derecho, deben dejarse sin efecto en la misma forma en que fueron creados*." El subrayado es propio.

Delegación

El proyecto es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones que establece el párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Facultativas:

- Contraloría General de la República
- Ministerio de Hacienda
- Dirección General del Servicio Civil
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
- Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)

VII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS

Normativa

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- Ley N° 7593, “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, de 9 de agosto de 1996.
- Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, de 3 de diciembre de 2018.
- Ley N.° 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001.
- Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Jurisprudencia judicial y administrativa

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-3671, de las 14:30 horas del 22 de marzo de 2006.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°2007-018484, de las 18:01 del 19 de diciembre de 2007.
- Procuraduría General de la República, Dictamen C-241-99, de 14 de diciembre de 1999.

- Procuraduría General de la República, Dictamen C-102-2006, de 7 de marzo de 2006.
- Procuraduría General de la República, Dictamen C-239-2000, de 28 de setiembre de 2000.

Material bibliográfico

- Contraloría General de la República, Presupuestos Públicos 2020, Situación y Perspectivas, Marzo 2020.
- García-Escudero Márquez, Manual de Técnica Legislativa (2011)

Sitios web

https://aresep-my.sharepoint.com/personal/multimedia_aresep_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FEstrategia%20y%20Evaluaci%C3%B3n%2FPresupuesto%2FInforme%20DGEE%2D029%2D2019%20Proyecto%20Presupuesto%202020%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FEstrategia%20y%20Evaluaci%C3%B3n%2FPresupuesto&originalPath=aHR0cHM6Ly9hcmVzZXAtbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOmI6L2cvcGVyc29uYWwvbXVsdGltZWRpYV9hcmVzZXBfZ29fY3lvRVZMWDg2dWladUpLaFJPWG5JNnBCN2tCUllWdEM4eTl6bmJiYVpxeHJMckE2QT9ydGltZT1MOHRtaUZIUTEwZw

https://www.nacion.com/el-pais/servicios/salarios-en-aresep-crecen-un-34-en-cinco-anos/N3JS2SIHDFHNJCHY4NGZ7A76GU/story/

Elaborado por: aac
/*lsch//29-4-2020
c. archivo