

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DE UN TRANSITORIO AL ARTÍCULO N° 54 DE LA LEY DE
SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE
DE 1957 Y SUS REFORMAS**

KATTIA RIVERA SOTO

Y OTROS SEÑORES Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE 23.741

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN TRANSITORIO AL ARTÍCULO N° 54 DE LA LEY DE LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957 Y SUS REFORMAS

Expediente N.° 23.741

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las reformas legales operadas en el Sistema de Salarios de la Administración Pública costarricense a partir de la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 del 3 de diciembre del 2018, debido a la defectuosa regulación del proceso de nominalización de pluses y componentes salariales, históricamente calculados porcentualmente y también, por la falta de transitoriedad o de un periodo de ***vacatio legis*** que permitiera realizar los ajustes técnicos en los sistemas informáticos de planillas (Integra 1 e Integra 2), viene ocasionando ya por cuarto año consecutivo, serias distorsiones en la gestión administrativa por la dificultad para remunerar algunos puestos claves del servicio público; pero también las inconsistencias normativas generan incumplimientos inevitables al ordenamiento legal positivo, que resultan en grave inseguridad y riesgo jurídico para los operadores de Recursos Humanos de la Administración Pública, e injustificadas obligaciones de resarcir supuestos “pagos de más”, a las personas funcionarias.

El tema es particularmente grave en el Ministerio de Educación Pública, no solo por tratarse de una planilla inmensa que oscila durante todo el año entre 83 y 93 mil personas funcionarias, sino también por la complejidad de la estructura de sus salarios, ya que en el sistema educativo, además del pago quincenal o mensual, se incluyen salarios calculados por lecciones, recargos por labores especiales, sobresueldos y pluses, necesarios para remunerar los diversos estamentos o grupos profesionales y no profesionales que componen la estructura laboral educativa: Docentes, Técnico-Docente, Administrativo- Docente, Profesionales Administrativos y personal administrativo sin cualificación profesional. Otra enorme complejidad del sistema laboral del MEP es que casi el 50% de su personal es interino (44.469 personas interinas) y la gestión del pago de salarios se anualiza a diferencia del resto del personal propietario. El MEP es además, el único Ministerio que tiene funcionarios adscritos al Título Primero y al Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil.

Esta complejidad desconocida para la mayoría de los legisladores del momento, no fue considerada al promulgar la Ley #9635 el 3 de diciembre del 2018, que debió aplicarse a todos los salarios públicos a partir del día siguiente (4 de diciembre del 2018) y por consiguiente, los cambios debieron reflejarse en la planilla de la primera quincena del mes de diciembre del 2018. Misión materialmente imposible porque el cambio principal, **-la nominalización de todos los pluses y componentes salariales -** requería de regulaciones reglamentarias nuevas, resoluciones habilitantes de la Dirección General del Servicio Civil y lo más complejo, nuevas interfases en

los sistemas tecnológicos que automatizan las planillas (Integra 2 principalmente).

A todo lo anterior hay que agregar, que la reforma se aplicó a todos los contratos laborales del Sector Público, incluyendo los preexistentes a la reforma legal y por principio constitucional, dichas reformas no pueden ponerse en vigencia si afectan negativamente los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas. La misma Ley N°9635, reformó el artículo N° 56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, recogiendo ese principio de no irretroactividad en perjuicio de los derechos adquiridos y lo amplió en el transitorio XXV al establecer que la nominalización de los pluses salariales no podía aplicarse en perjuicio de los salarios que ya devengaba el personal con nombramientos anteriores a la entrada en vigencia de esa Ley.

Consecuentemente, se produjo una antinomia (conflicto o contradicción entre normas legales), entre las disposiciones antes indicadas (artículo N°56 de la Ley de Salarios y Transitorio XXV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) con el nuevo artículo N° 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Lo anterior porque esta última norma ordenó nominalizar todos los pluses y sobresueldos al salario base de cada puesto y algunos de estos – como el Incentivo para el Desarrollo de la Docencia – se calculan históricamente sobre el salario total y no sobre el salario base. De aplicarse el cambio cual ordenó la Ley N° 9635, se produciría inevitablemente, una reducción salarial prohibida constitucionalmente y por la misma reforma introducida por la Ley N° 9635, según se indicó antes.

Como resultado, la Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, no pudo aplicar la reforma a partir del 4 de diciembre del 2018 y debió – por imposibilidad material o fuerza mayor – continuar pagando varios pluses o componentes salariales de manera porcentual, entre ellos el Incentivo para el Desarrollo de la Docencia, siendo que el proceso hacia la nominalización se inició – en toda la Administración Pública -, hasta la promulgación del Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por el Decreto Ejecutivo N°41.564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero del 2019, que por todos los problemas antes señalados, debió también reformarse por el Decreto Ejecutivo N° 41.729 del 20 de mayo del 2019, a partir del cual se inició una nominalización progresiva de los componentes salariales de la Administración Pública.

No obstante, resolver las distorsiones generadas en la Administración de Salarios de la Administración Pública con las reformas de la Ley N°9635, ha requerido modificar varias veces esta Ley, por medio de otras disposiciones normativas de igual rango, por ejemplo, para el caso de los salarios del Ministerio de Educación Pública:

- Por la Ley N° 9655 del 4 de febrero del 2019, se reformó el Código de Educación y se derogó el inciso r) del artículo N° 57 de la Ley de Salarios introducido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para poner nuevamente en vigencia el pago de sobresueldo de recargo por labores especiales equivalente al 50% del salario de la categoría. Esta misma Ley interpretó en forma auténtica el transitorio XXVIII de la Ley N°9635 para

no desmejorar el pago de la dedicación exclusiva en los casos de movilidad laboral interna.

- Por la Ley N° 10.137 del 17 de febrero del 2022, denominada Ley para prevenir la reducción de los salarios de los educadores, se restableció el cálculo del **Incentivo para el Desarrollo de la Docencia**, sobre el salario total devengado y no sobre el salario base como establecía la ley N 9635.

Así entonces, mediante la aprobación de la Ley N° 10.137, se resolvió la situación para el correcto pago del Incentivo para el Desarrollo de la Docencia a partir del 18 de febrero de 2022, es decir, para que su nominalización se calculara al salario total, sin embargo, quedó pendiente de resolver, por las mismas justificaciones ya apuntadas, lo pagado al personal adscrito al Título II del Estatuto de Servicio Civil (De la Carrera Docente), por concepto de IDD, desde la entrada en vigor de la Ley N° 9635, hasta la implementación de la reforma indicada y su posterior nominalización, que a la fecha no se ha finalizado.

Al respecto existen dos periodos a distinguir, ya que el proceso de nominalización de sobresueldos en el Ministerio de Educación Pública, ha requerido de muchos ajustes técnicos que estas reformas legales no han solventado del todo, por ejemplo: La reforma introducida por la Ley 10.137, corrigió el cálculo del Incentivo para el Desarrollo de la Docencia a partir del 18 de febrero del 2022, pero dejó un vacío normativo en relación con lo pagado por ese concepto, para el periodo que va del 04 de diciembre del 2018 al 17 de febrero del 2022, sumas percibidas de buena fe por las personas funcionarias, sobre las cuales, ahora la Contraloría General de la República exige aplicar la norma que estuvo vigente en ese periodo, lo que

implica cobrar las diferencias salariales supuestamente pagados de más a miles de docentes durante ese periodo. El segundo problema sin resolver es lo que se ha continuado pagando desde el 18 de febrero de 2022, hasta la efectiva nominalización del IDD, que a la fecha no ha finalizado, que de igual forma podría ser objeto de cobro por concepto de sumas giradas de más. Obviamente, en el primer caso, las diferencias salariales son mucho más significativas que en el segundo periodo, ya que la nominalización actual se realizará sobre el salario total.

Por consiguiente, es necesario y urgente adicionar una norma TRANSITORIA al artículo N°54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley N°9635, para que no proceda el Poder Ejecutivo a exigir la devolución de aquellas supuestas sumas percibidas de más correspondientes al Incentivo para el Desarrollo de la Docencia, producto de la falta de previsión legal para evitar la reducción de los salarios, en contra de los principios protectores de la integridad salarial y por una implementación tardía de la nominalización, sumas que fueron percibidas de buena fe por sus destinatarios y sin que mediara omisión, negligencia o culpa de la Administración. Al respecto los siguientes fundamentos:

Imposibilidad jurídico material: En principio resulta materialmente imposible aplicar esa normativa para ese periodo en específico, porque como ya se indicó hay una antinomia interna en la propia Ley N°9635 (artículo N° 54 versus artículo N°56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y en el mismo sentido artículo N°54 citado, versus Transitorio XXV de la Ley N°9635). No es posible aplicar un sistema normativo que tiene disposiciones contradictorias a lo interno.

Sumas percibidas de Buena Fe: No cabe duda de que en este caso, las personas funcionarias docentes del Ministerio de Educación Pública, han percibido de Buena Fe el pago del Incentivo para el Desarrollo de la Docencia, después de la entrada en vigencia de la Ley N°9635, sin que les asista responsabilidad alguna, al tratarse de un derecho legalmente establecido, que se les ha pagado de forma regular en sus salarios, sin que se deba a una error material, sino a la incorrecta e incompleta regulación legal de un proceso de nominalización. Además, ese pago se debe considerar correctamente realizado, bajo la protección de los derechos adquiridos según lo dispuesto en el artículo 56 el Transitorio XXV de la Ley N° 9635, por lo cual no se les podría causar una disminución en sus salarios totales.

Conflictividad social: Plantear el cobro de salarios supuestamente pagados de más, a un personal que lo ha percibido de buena fe, con fundamento en un acto originario debidamente autorizado por ley anterior y que se percibe como un derecho adquirido y consolidado, provocará inevitablemente, conflicto social y disconformidad laboral que pueden alterar la normal y continua prestación de los servicios.

Ahora bien, **¿Puede la Administración dejar de cobrar ese componente salarial “pagado de más”, bajo el supuesto de que la Ley N° 10.137 del 17 de febrero del 2022 ya reconoció la existencia de antinomias legales y la imposibilidad material y jurídica sobreviniente para ejecutar esas recuperaciones y resolvió la situación hacia el futuro para el caso del Incentivo de Desarrollo Didáctico?**

La respuesta a esta interrogante es competencia de la Procuraduría General de la República, quien ya se pronunció para el caso concreto mediante el Dictamen N° **PGR-C-098-2022** del 10 de mayo del 2022, concluyendo que solo una nueva ley formalmente aprobada por la Asamblea Legislativa, puede resolver la situación planteada; ello en virtud al principio de irretroactividad de los efectos de una ley, cuya vigencia solo se previó hacia el futuro, como lo es el caso de la Ley N°10.137.

La Procuraduría General de la República, concluyó en dicho dictamen, que:

“Con base en lo dispuesto por los ordinales 129 constitucional y 7 del Código Civil, como principio general sobre la eficacia normativa, nuestro ordenamiento jurídico consagra la irretroactividad, que implica que la ley nueva, si no dispusiere lo contrario, sólo rige a futuro y aplica a los hechos que se produzcan tras su entrada en vigor, pero no a los anteriores que habían surgido bajo el dominio de la ley derogada.

Y aunque no toda situación de irretroactividad está prohibida, sólo aquella en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas –art. 34 constitucional-, la aplicación retroactiva de una norma sólo procede por mandato expreso de la ley que se adecue a la Constitución. Sin que pueda presumirse entonces por silencio del legislador que las leyes posean efecto retroactivo.

Por su mandato expreso de rige, al no preverse una retroacción de la Ley No. 10.137 y al no haber utilizado ni siquiera el derecho intertemporal para resolver los problemas de transitoriedad que dicha ley produce y que se

advierten en la consulta, en aras de no quebrantar los principios de juridicidad administrativa y de seguridad jurídica, ni sustituir indebidamente la potestad inagotable del legislador, lo recomendable es que se legisle al respecto. Pues solo mediando habilitación legal adecuada a la Constitución, y sólo en tal caso, la Administración podrá aplicar dicha ley con eficacia retroactiva.” [Lo destacado no es del original]

Por lo tanto, el correctivo a la anomalía planteada solo puede alcanzarse mediante otra Ley de la República, debidamente aprobada por la Asamblea Legislativa, para lo cual el Poder Ejecutivo se remite el presente Proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa, para adicionar un transitorio al artículo N° 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Por todo lo anterior, se somete a conocimiento y consideración de las señoras diputadas y de los señores diputados el presente proyecto de ley, para su tramitación,

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**ADICIÓN DE UN TRANSITORIO AL ARTÍCULO N° 54 DE LA LEY DE
SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE
DE 1957 Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un transitorio al artículo N° 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 2166 del 9 de octubre de 1957 y sus reformas, cuyo texto se leerá de la siguiente manera:

TRANSITORIO- Los montos percibidos por el personal del Ministerio de Educación Pública correspondientes al Incentivo para el Desarrollo de la Docencia que se calcularon porcentualmente desde la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, número 9635 el 4 de diciembre del 2018 y hasta el 17 de febrero del 2022, se considerarán como un rubro bien pagado por la Administración y percibido de buena fe por el personal del Título II del Estatuto del Servicio Civil (docente, administrativo y técnico docente del Ministerio de Educación Pública), quienes quedan liberadas de la obligación de reintegrarlas. De conformidad con lo anterior, se exime al Ministerio de Educación Pública de la obligación de reclamar su pago.

Asimismo, las sumas percibidas por el personal del Ministerio de Educación Pública, por concepto de Incentivo para el Desarrollo de la Docencia, desde

el 17 de febrero de 2022 y hasta su efectiva nominalización, se considerarán como bien pagados, por lo cual no generan sumas giradas de más y por lo tanto se exime al Ministerio de Educación Pública de la obligación de reclamar su pago.

Rige a partir de su publicación.

Kattia Rivera Soto y Otros Señores Diputados

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada