

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

**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**

EXPEDIENTE N° 23.741

**DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME
05 DE SEPTIEMBRE DE 2023**

SEGUNDA LEGISLATURA

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

Las suscritas diputadas y diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presentamos el presente Dictamen Afirmativo Unánime, sobre el proyecto, “ADICIÓN DE UN TRANSITORIO AL ARTÍCULO N.º 54 DE LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N.º 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957 Y SUS REFORMAS” expediente N.º 23.741, iniciativa de las diputadas Kattia Rivera Soto, Rocío Alfaro Molina y Rosaura Méndez Gamboa, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 104, del 12 de junio de 2023, con base en las siguientes consideraciones:

I. Objeto del proyecto:

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.º 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 sólo por tratarse de una planilla grande que oscila durante todo el año entre ochenta y tres y noventa y tres mil personas funcionarias, también por la complejidad de la estructura de sus salarios.

Esta complejidad desconocida para la mayoría de los legisladores del momento, no fue considerada al promulgar la Ley N.º 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.

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.º 9635, reformó el artículo 56, de la Ley de Salarios de la Administración Pública, recogiendo ese principio de no retroactividad 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 56 de la Ley de Salarios y Transitorio XXV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) con el nuevo artículo 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.

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.° 10137, 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.

Por toda la argumentación anterior, es entonces urgente adicionar una norma TRANSITORIA al artículo 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 54 versus artículo 56 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y en el mismo sentido artículo 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.

El articulado en este proyecto de Ley es el siguiente:

“ARTÍCULO ÚNICO-Adiciónese un transitorio al artículo 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, N.° 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”.

II. Trámite legislativo del proyecto de ley:

Esta iniciativa legislativa fue presentada el 04 de mayo de 2023, por las diputadas Kattia Rivera Soto, Rocío Alfaro Molina y Rosaura Méndez Gamboa y fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 104, del 12 de junio del 2023.

- a) El proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos e ingresó al orden del día el 26 de julio de 2023.
- b) Es consultado en la misma Comisión a las siguientes instituciones:

Ministerio de Educación Pública
 Asociación Nacional de Educadores y Educadoras
 Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricenses
 Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
 Ministerio de Hacienda
 Procuraduría General de la República
 Contraloría General de la República
 Ministerio de Planificación y Política Económica

- c) El proyecto se traslada a estudio de una subcomisión para que brinde informe respecto a la iniciativa de ley.

III. Consultas realizadas:

Se realizaron consultas a las siguientes instituciones:

Ministerio de Educación Pública
 Asociación Nacional de Educadores y Educadoras
 Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricenses
 Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
 Ministerio de Hacienda
 Procuraduría General de la República
 Contraloría General de la República
 Ministerio de Planificación y Política Económica

IV. Respuestas recibidas:

| | |
|--|---|
| <p>Asociación Nacional de Educadores y Educadoras</p> <p>PRE-138-07-23</p> | <p>Este proyecto de Ley pretende resolver de forma total, el problema provocado por la Ley N° 9635, al no considerar en específico que, el incentivo para el Desarrollo de la Docencia se calculaba y pagaba aplicando un 8.33% al salario total devengado, rubro que aplicaba a todas las personas funcionarias del Ministerio de Educación Pública, que forman parte de la Carrera Docente (Título II del Estatuto de Servicio Civil), cuando dicha Ley ordena la “nominalización” general de todos los pluses sobre el salario</p> |
|--|---|

base, lo que automáticamente causaría una disminución significativa de ese componente.

Tal y como se explica en la justificación del proyecto, el problema indicado se resolvió parcialmente con la aprobación de la Ley N.° 10137, mediante el cual se corrigió la forma de nominalizar del Incentivo Didáctico a partir del 18 de febrero de 2022, para que se calculara sobre el salario total devengado, como es correcto, pero dejó al descubierto el periodo comprendido entre el 04 de diciembre de 2018 (Ley N.° 9635) al 17 de febrero de 2022, con lo cual se mantiene la incongruencia de Ley, debido a que se causaría un reducción de los salarios del personal docente del MEP, por ese periodo, que al haberse ya cancelado en su forma original (porcentual), vendría a generar, de forma injustificada, “sumas giradas de más”.

Se puede indicar que la reforma aprobada mediante la Ley N.° 10137 fue incompleta, ya que resolvió el problema señalado en cuanto a la correcta “nominalización” del Incentivo Didáctico pero a futuro, quedando sin solución, lo pagado por ese concepto, desde la aprobación de la Ley N.° 9635, lo cual no resulta justo ni aceptable, dada la naturaleza de los salarios, que son percibidos de buena fe por las personas trabajadoras, quienes no tienen responsabilidad alguna por las acciones u omisiones del Ministerio de Educación Pública, a la vez de que violentaría sus derechos adquiridos, al producir la reducción sustancial de sus salarios.

ANDE considera que el proyecto de Ley contiene la única solución viable y jurídicamente correcta, al establecer que no pueden considerarse sumas giradas de más, lo recibido por el personal docente del MEP, durante el periodo comprendido entre el 04 de diciembre de 2018 al 17 de febrero de 2022, ya que la propia Ley N.° 9635 señaló que la “nominalización” de los componentes salariales no debía generar una disminución de los salarios (artículo 56 y Transitorio XXV), lo que en este caso se habría provocado al cambiar la forma de cálculo del incentivo didáctico, que desde su origen se hacía sobre el salario total y no sobre el salario base, como quedó establecido por la Ley N.° 9635 para todos los componentes, sin considerar las particularidades del Incentivo Didáctico.

ANDE hace un vehemente llamado a los señores Diputados y señoras Diputadas, a ser parte de esta solución, que

| | |
|--|---|
| | <p>evitaría un caos en el personal docente del MEP, quienes tienen derecho a que se respeten las sumas que han recibido por Incentivo Didáctico, que forma parte de sus patrimonios, sin que la posibilidad de una “nominalización” calculado sobre el salario base fuera legalmente válida, en tanto implicaba una significativa disminución salarial.</p> <p>ANDE solicita que se proceda de forma expedita a la tramitación de este proyecto de Ley, con el fin de prevenir acciones administrativas que no corresponden, ya que lo pagado por Incentivo para el Desarrollo de la Docencia no debe considerarse como sumas giradas de más, cuando ya se ha determinado que la forma correcta de calcular su “nominalización”, es la que se establece en la Ley N.° 10137.</p> |
| <p>Ministerio de Educación Pública DM-1203-08-2023</p> | <p>La Dirección de Gestión de Talento Humano con el aval del Viceministerio Administrativo mediante Oficio DVM-A-DRH-6853-2023 señaló: “... no se encuentra oposición en su propuesta; en razón de que la naturaleza del proyecto de ley objeto de análisis ya ha sido abordada en la Ley N.°10137, aspecto que urge poner a derecho en el periodo que se discute en este proyecto; por tanto, la DRH muestra el apoyo total a dicha iniciativa.</p> <p>Así mismo, de aprobarse la Ley en impacto sería positivo en el ahorro en dinero, tiempo y gestión que requiere los procesos de cobros administrativos y por ende no perjudicaría al personal del título II que ha venido devengando el componente del Incentivo para el desarrollo de la docencia.</p> <p>Por otra parte, se propone hacer un cambio en la semántica del último párrafo para que se lea de la siguiente forma:</p> <p>... 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 en los sistemas de pago correspondientes, 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... (...)</p> <p>Según lo señalado y como resultado del estudio del proyecto de ley según las observaciones técnicas expuestas no se encuentra oposición a dicho proyecto de ley, además se recomienda la corrección de los aspectos</p> |

| | |
|--|--|
| | de forma en la redacción del texto señalados anteriormente. |
| Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense | <p>“Dicha reforma viene a resaltar el principio de negociación libre y voluntaria que para el año de 1994 emprendieron las organizaciones del Magisterio Nacional para el pago del Incentivo para el Desarrollo de la Docencia...</p> <p>El proyecto resuelve grave error legislativo y una absoluta negligencia del Ministerio de Educación Pública al no resolver a su debido tiempo la nominalización del IDD, con lo cual se generan sumas de más que este grupo de trabajadoras y trabajadores no tienen por qué soportar, en virtud de que han sido sumas percibidas de buena fe.</p> <p>En razón de lo anterior, el SEC solicita la aprobación del proyecto dado que resuelve un conflicto generado ante emisión de una ley en total desconocimiento con la realidad salarial de este grupo de personas trabajadoras del MEP, que en todo momento desconocían el conflicto presentado al MEP para la nominalización del componente salarial denominado índice para el desarrollo de la docencia.”</p> |

V. Audiencias:

No se realizaron audiencias:

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

El informe indica lo siguiente:

Las premisas sobre las que se basa la propuesta son razonables y objetivas en el tanto se pretende que el Poder Ejecutivo, no proceda a exigir la devolución de sumas percibidas por el personal del Ministerio de Educación Pública; ya que no existe forma de nominalizar el referido incentivo con referencia al salario base, sin causar una disminución automática significativa del salario de las personas educadoras.

Estos rebajos son contradictorios con el artículo 56 de la Ley de Salarios, que indica que no podrán ser aplicados de forma retroactiva y en consecuencia en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales, los topes y regulaciones que fueron aprobados a la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Para regular la situación de los montos percibidos por el personal del Ministerio de Educación Pública correspondientes al incentivo que se calcularon porcentualmente desde la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de

las Finanzas Públicas, N.° 9635 del 4 de diciembre del 2018 hasta el 17 de febrero del 2022, se requiere de nueva legislación.

No se observaron problemas de técnica legislativa en la redacción de la disposición transitoria que se propone adicionar.

VII. Recomendación:

De conformidad con todo lo expuesto, las suscritas Diputaciones rendimos el presente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el 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”, tramitado bajo el expediente N.° 23.741 en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

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, N.° 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 en los sistemas de pago correspondientes, 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.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V,
a los cinco días del mes de septiembre del año dos mil veintitrés.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Waldo Agüero Sanabria

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Katherine Andrea Moreira Brown

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Kattia Rivera Soto

Montserrat Ruíz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: María José Salas Espinoza

Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando

Leído y confrontado: lsc/emr