

13 de octubre de 2025
OF-AL-105-2025 (OF-CDJ-02-2025)

Señores
Consejo Nacional de Rectores
CONARE

Estimada señora rectora y señores rectores:

En respuesta al Acuerdo del CONARE CNR-141-2025, punto b), mediante el cual se solicitó a la Comisión de Directores Jurídicos realizar un análisis de la Sentencia No. 8201-2025 de la Sala Constitucional, nos permitimos remitir el siguiente dictamen:

DICTAMEN JURÍDICO

I. PROCESOS JUDICIALES QUE SE RESUELVEN EN LA SENTENCIA

La sentencia **2025-008201** de la Sala Constitucional, resuelve las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

- a) Expediente 19-002620-0007-CO. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA) contra los **artículos 39, 50, 54, 55, 56, y 57 inciso 1**, de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635 del 3 de diciembre del 2018; y contra los **transitorios XXVII, XXXI, y XXXVI** de la Ley No. 9635 citada.
- b) Expediente 19-022051-0007-CO. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE), contra los **artículos 39, 50, 54, 56 y 57, inciso 1**, de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No. 2166 del 9 de octubre de 1957) y los transitorios **XXVII y XXXI** de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No. 9635 del 3 de diciembre de 2018).
- c) Expediente 19-004931-0007-CO. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por ANEP, **contra el Título III, artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635 que adiciona capítulos y transitorios a la Ley de Salarios de la Administración Pública No. 2166 de los cuales se impugnan los artículos 26, artículos 28, 30, 31 inciso 1), 32, 33, 35, 36, 39, 40, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57 incisos f), g), h), i), m), n), o) y p), Transitorios XXVII, XXXI y XXXVI** de la Ley No. 2166, artículos **5, 11, 15, 17, 23, 24, 25, del Título IV de la Ley No. 9635 de 5 de diciembre de 2018 y los artículos 1, inciso a), 3, 6, 7, 15, 16, 17, 21 y 22** del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H. Con respecto a esta acción, en el voto 2019-010635 del 12 de junio de 2019, **se rechaza de plano la acción en cuanto al artículo 26 de la Ley No. 2166** y los **artículos 5, 11 y los**

Transitorios XXVII, XXXI y XXXVI de la Ley No. 9635.- Adicionalmente, se rechaza de plano la alegada violación al principio de autonomía en relación con los artículos **28, 40, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 55 de la Ley No. 2166, 17, 23, 24 y 25 de la Ley No. 9635 y artículos 1, incisos 1º), 6, 15, 16, 17, 21 y 22** del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H. Asimismo, se rechaza de plano la violación a los artículos 169, 170, 188 y 189 de la Constitución Política **de los artículos 26 y 55 de la Ley No. 2166**, artículos 5, 11 y 17 de la Ley No. 9635. En cuanto a las demás disposiciones, se acumuló esa acción a la que bajo expediente No. 19-002620-0007-CO se tramita ante esta Sala y téngase como ampliación de la misma.

- d) Expediente 19-023575-0007-CO. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), contra el párrafo tercero del **artículo 53** de la Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionado por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No. 9635 de 3 de diciembre de 2018), **el inciso c) del artículo 15** del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9635 referente al Empleo Público (Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H) y los artículos 1 y 4 de la resolución No. DG-139-2019 de la Dirección General de Servicio Civil de 24 de julio de 2019.

II. CONTENIDO DEL POR TANTO DE LA SENTENCIA

En la sentencia referida se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, de la siguiente forma:

- a) En los Por Tanto **PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO**, se resuelven aspectos procesales relacionados con la intervención de las partes y coadyuvancias.
- b) En el Por Tanto **CUARTO**, se resuelve:

*"Cuarto: Se desestiman la mayoría de los agravios en el entendido de que las normas cuestionadas **se deben aplicar únicamente a los funcionarios de las instituciones que no están excluidas de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en la materia salarial** de conformidad con lo dispuesto por la opinión consultiva n.º 2018-19511 de las 21:45 hrs. del 23 de noviembre de 2018".*

- c) En el Por tanto **QUINTO**, se declara parcialmente con lugar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública en su versión reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP) y durante el plazo en que estuvo vigente. Lo anterior, por la irracionalidad del reconocimiento por el incentivo de la anualidad en el mes de junio de cada año y por romper la continuidad laboral.
- d) En el Por Tanto **SEXTO**, se declara que el artículo 55 y, por tanto, todas las disposiciones relacionadas con los pluses cuestionados, a saber, los artículos 39, 50, 54 de la Ley de Salarios

de la Administración Pública y Transitorios XXVII y XXXI de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas deben interpretarse constitucionales ***bajo el entendido de que la restricción para negociar no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley.*** Todo lo anterior, sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso de los fondos públicos.

Las normas cuestionadas se refieren a los siguientes aspectos:

- i. El artículo 55 regula la reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales.
 - ii. El artículo 39 se refiere al tope máximo de la cesantía, el artículo 50 al monto del incentivo por anualidad.
 - iii. El artículo 54 alude a la conversión de incentivos en montos nominales fijos.
 - iv. El TRANSITORIO XXVII, regula la excepción de la aplicación del artículo 39, Auxilio de Cesantía a aquellos funcionarios cubiertos por convenciones colectivas que otorgan derecho a más de ocho años de cesantía.
 - v. El TRANSITORIO XXXI se refiere a la forma de cálculo del monto nominal fijo, según lo regulado en el artículo 50, pues establece que fijan sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018 para cada escala salarial.
- e) En el Por Tanto ***SÉTIMO*** se declara la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Transitorio XXXVI párrafo primero de la LFFP, que se relaciona con el deber de los jerarcas de las entidades públicas de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento.
- f) En el Por Tanto ***OCTAVO*** se declara la inconstitucionalidad de los artículos 32 párrafo 2º in fine y el artículo 33 in fine sobre la compensación por prohibición.
- g) Finalmente, se dispone que la sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

III. ALCANCES DE LA SENTENCIA

A. Aclaración previa sobre la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, utilizada en la sentencia.

Los elementos relevantes de la sentencia **2025-008201**, para el propósito de identificar los efectos en el régimen de empleo universitario, están contenidos en los por tanto ***CUARTO*** y ***SEXTO*** de la sentencia.

Nos encontramos aquí con un problema de interpretación, a raíz de que la Sala Constitucional, en ambos casos, no hace una declaratoria de inconstitucionalidad precisa o concreta de algún artículo de la ley, sino que recurre a la técnica de la llamada “interpretación conforme a la Constitución”, o “interpretación constitucionalmente orientada”.

Esta técnica hermenéutica tiene como objetivo, salvar la vigencia de las normas objeto de impugnación, mediante una interpretación que esté en armonía con la Constitución Política, pues se estima que es menos “invasivo”, ya que permite mantener la validez de las normas aprobadas por los otros poderes del Estado. Se sustenta en los principios de conservación del Derecho, de seguridad jurídica y de *in dubio pro legislatoris* o *legislatore*.

Cuando se produce una interpretación conforme, la declaración correspondiente no tiene los mismos efectos que una declaratoria de inconstitucionalidad. En este último caso, se asume que la norma declarada inconstitucional queda inválida desde su nacimiento, salvo que la Sala Constitucional ejerza la potestad conferida en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y de dictar las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales.

En la interpretación conforme no se anula ni invalida la norma, pues lo que hace la Sala Constitucional es aclarar su significado o alcance. No obstante, en la práctica se genera un efecto retroactivo. Por ejemplo, en asuntos como el presente, que se refieren a reconocimientos salariales que estaban establecidos en normas previas, significa reconocer el derecho de los trabajadores a recibir los pagos que debieron haber percibido. El efecto práctico consiste entonces, en el deber de la institución de hacer los reconocimientos salariales que tenían, la sentencia no anula la suspensión del pago en el pasado, sino que declara el derecho de los trabajadores a recibir esos pagos que debieron haber percibido.

La naturaleza del derecho laboral y la protección del salario como derecho fundamental justifican esta diferencia. A diferencia de otros ámbitos del derecho, en el laboral se protege al trabajador como la parte débil de la relación, y el salario se considera un derecho patrimonial que, una vez adquirido, no puede ser arrebatado.

Dicho en otros términos, la institución en tanto empleador está obligado a pagar los salarios dejados de percibir desde el momento en que se produjo la suspensión indebida. Esto se debe a que la interpretación judicial no crea un nuevo derecho, sino que declara que el derecho ya existía y que la suspensión de su pago fue indebida desde el principio. Aunque la sentencia no sea retroactiva en el sentido de anular la ley en el pasado, su aplicación práctica sí genera un efecto restitutorio que obliga a reparar el daño causado por la suspensión del pago. Es restitutorio porque reconoce un derecho patrimonial relacionado con el salario.

B. Sobre el Por Tanto CUARTO

B.1. Alcances del Por tanto Cuarto

En este Por Tanto, se desestima “la mayoría de los agravios en el entendido de que las normas cuestionadas **se deben aplicar únicamente a los funcionarios de las instituciones que no están excluidas de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en la materia salarial** de conformidad con lo dispuesto por la opinión consultiva n.º 2018-19511 de las 21:45 hrs. del 23 de noviembre de 2018”.

La razón fundamental de esta exclusión, radica en que estas instituciones se rigen por sus propias leyes especiales, las cuales no fueron derogadas ni modificadas por la LFFP. La Sala enfatizó que el carácter general de la LFFP no puede prevalecer sobre los marcos legales específicos que rigen a estos cuerpos autónomos.

Ahora bien, este Por Tanto contiene dos imprecisiones esenciales. Por un lado, no se aclara cuáles son las “normas cuestionadas”, y por otra parte, cuáles son las instituciones que están excluidas de la aplicación de la LFFP en la materia salarial.

De la revisión de la sentencia y de las acciones de inconstitucionalidad interpuesta, los artículos a los cuales se refiere la exclusión que contiene el Por Tanto CUARTO, son los siguientes: 28, párrafos 2 y 4, 30, 31 inc.1), 32, 33, 35, 36, 39, 40, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57 incisos f), g), h), i), m), n), o) y p), adicionados a la Ley No. 2166, el Título IV de la LFFP No. 9635.

En cuanto a las entidades excluidas de la aplicación de la ley, se genera una confusión, pues el capítulo III, de la Ley de Salarios, incorporado según el artículo 3 de la Ley de LFFP, indica:

CAPÍTULO III
ORDENAMIENTO DEL SISTEMA REMUNERATIVO Y DEL AUXILIO DE CESANTÍA
PARA EL SECTOR PÚBLICO

(Así adicionado el capítulo anterior por el artículo 3º del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018)

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

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.

(Así adicionado por el artículo 3º del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018)

Este artículo 26 establece de manera concreta el ámbito de aplicación del capítulo III y menciona específicamente al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos, así como a la Administración descentralizada (no alude de manera expresa a las universidades públicas). El artículo en sí mismo no fue objeto de discusión en cuanto al fondo, ya que su impugnación se rechazó de plano en una resolución anterior de la Sala Constitucional. Así que frente a la vigencia formal del artículo 26, se presenta una antinomia en relación con lo establecido en el Por Tanto CUARTO, ya que por un lado se mantiene vigente la enunciación de las instituciones obligadas a aplicar la norma, pero por otro lado se excluye a varias de ellas.

Para poder resolver esa contradicción es necesario examinar las consideraciones que llevaron a la Sala Constitucional a tomar esa decisión. Al respecto, en los folios 176 y 177 de la sentencia **2025-008201**, la Sala hace la siguiente afirmación:

XI.- ACLARACIÓN PREVIA. APlicación DE LA NORMATIVA CUESTIONADA A LAS INSTITUCIONES CUBIERTAS POR LA LFFP

De previo se hace preciso aclarar, tal y como se consignó en la sentencia n.º 2024-007057, que la constitucionalidad de las normas que acá se examinan está supeditada a que su aplicación se limite a aquellas instituciones que legítimamente están cubiertas por la LFFP, tal y como se delimitó en la opinión consultiva n.º 2018-19511. En la supra citada sentencia, esta Sala realizó las siguientes advertencias:

*"En resumen, el proyecto de ley que dio origen a la ley que aquí se reglamenta, mediante el decreto ejecutivo nro. 41729-MIDEPLAN-H publicado en el Alcance Digital nro.113 de La Gaceta Digital nro. 94 de 22 de mayo de 2019, denominado "Reforma a los artículos 14, 17 y 22 del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H, Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente al Empleo Público", no requería de mayoría calificada, únicamente porque bajo una interpretación sistemática que hizo esta Sala de las normas ahí señaladas, se descartó que, en materia **salarial y relativa a la evaluación de desempeño de sus funcionarios, el Poder Judicial estuviera sujeto a esa normativa, toda vez que sus leyes especiales son las que lo rigen.***

(...)

Ahora bien, lo dicho hasta aquí, no aplica a los funcionarios de la institución excluida, pues, tal y como se explicó ut supra, la aplicación de la ley se debe dar en apego a la

opinión consultiva nro. 2018-19511, tomando en consideración que a la institución excluida en dicha opinión, no se les debe aplicar la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ni tampoco las normas que en esta acción se impugnan del reglamento de la citada ley, concretamente la reglamentación del título III referente al empleo público.

(...)

Por mayoría se declaran sin lugar las acciones acumuladas, en el entendido de que las normas del decreto cuestionado se deben de aplicar únicamente a los funcionarios de las instituciones que no están excluidas de la aplicación de la LFFP en la materia salarial de conformidad con lo dispuesto por la opinión consultiva nro. 2018-19511, de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018, mencionada en los considerandos".

Igualas advertencias corresponde realizar acá. Es decir que las normas de la LFFP que reformaron la LSAP se irán examinando con detalle conforme a los agravios planteados, siempre en el entendido de que no aplican a los servidores de las instituciones excluidas de la LFFP en materia salarial de conformidad a los lineamientos de la opinión consultiva analizada.

En igual sentido, en el folio 371 de la sentencia 2025-008201, se señala lo siguiente:

"En primer lugar, en lo relativo a la supuesta lesión a las autonomías es preciso reiterar que el accionante carece de legitimación para cuestionar dicha supuesta afectación. Por lo demás, este tema fue abordado en términos generales en la sentencia n.º 2024-007057 donde se reiteraron las consideraciones de la opinión consultiva n.º 2018-19511 y se destacó que tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a los Poderes –Judicial y Legislativo–, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados –municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.– son sus propias leyes especiales".

Ya con estas dos consideraciones, se comprende que la interpretación de los alcances del Por Tanto CUARTO debe realizarse con base en lo indicado tanto en la Opinión Consultiva N° 2018-019511, como de la sentencia 2024-007057. A partir de esto se concluye que si bien formalmente el artículo 26 mantiene su vigencia de modo general, en lo que se refiere a la materia salarial, anualidades, y evaluación del desempeño, se debe entender que prevalece la interpretación conforme realizada por la Sala Constitucional, de modo que, en esas materias, las entidades aludidas en la sentencia quedan excluidas de la Ley de Salarios, y esto incluye, por supuesto a las universidades estatales.

En particular, para reafirmar la exclusión de las universidades públicas de la aplicación de los artículos de la Ley de Salarios, modificados según el Título III de la LFFP 9635 y los artículos del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H, se destaca el siguiente considerando de la sentencia **2024-007057**:

Ahora bien, visto que el decreto impugnado tiene como fin disponer la aplicación de las disposiciones del Título III de la ley nro. 9635 en materia salarial, con intervención de MIDEPLAN en lo relativo a la evaluación del desempeño, se advierte que este reglamento no resulta inconstitucional y violatorio al derecho al salario y al principio de reserva de ley, siempre y cuando su ámbito de aplicación se circunscriba a lo que esta Sala definió en los precedentes referidos en el considerando III de esta sentencia para con esa ley. De manera que, tal y como lo indicó esta Sala en su jurisprudencia, tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a esos Poderes -Judicial y Legislativo-, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados -municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.- son sus propias leyes especiales.

V.- *Conclusión. Corolario de lo expuesto, la Sala considera que el Decreto Ejecutivo nro. 41729-MIDEPLAN-H, publicado en el Alcance Digital nro. 113 de La Gaceta Digital nro. 94, de 22 de mayo de 2019, denominado "Reforma a los artículos 14, 17 y 22 del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H, 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", no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete que las normas cuestionadas, se deben aplicar, solamente a los funcionarios de las instituciones que no están excluidas de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Pública según opinión consultiva nro. 2018-19511, de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018, tal y como se explicó ut supra (...)".*

Esta afirmación se reitera en el considerando "XXVIII.- SOBRE LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. NORMAS IMPUGNADAS". La Sala Constitucional tuvo por ampliada la Acción de Inconstitucionalidad No. 19-002620-0007, en los términos expuestos en la acción 19-004931-0007-CO a ella acumulada, y se incluyó la impugnación del artículo 48 de la ley. Esta norma que establece los criterios generales de la evaluación del desempeño y fue adicionada por el artículo 3º del Título III de la LFFP N° 9635.

El alegato de inconstitucionalidad se fundamentó en la supuesta lesión a las autonomías institucionales. La Sala Constitucional resolvió que el accionante carecía de legitimación para cuestionar dicha supuesta afectación. Sin embargo, esa Sala señaló de seguido:

"Por lo demás, este tema fue abordado en términos generales en la sentencia n.º 2024-007057 donde se reiteraron las consideraciones de la opinión consultiva n.º 2018-19511 y se destacó que tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a los Poderes -Judicial y Legislativo-, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados -municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.- son sus propias leyes especiales".

Como se nota, se rechazó el alegato de inconstitucionalidad por supuesta lesión a las autonomías institucionales, pero se aludió nuevamente a la sentencia **2024-007057** y a la Opinión Consultiva No. **2018-19511**, resoluciones en las que se ratifica que, tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a los Poderes –Judicial y Legislativo–, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados –municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.– son sus propias leyes especiales. Este es un elemento sustancial porque ratifica que, en materia de anualidades y evaluación del desempeño, no se aplican las disposiciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública a las instituciones citadas.

C. Sobre el Por tanto Sexto

C.1. Alcances del Por Tanto Sexto

El citado Por Tanto CUARTO, debe analizarse en conjunto con el Por Tanto SEXTO, pues en este, la Sala Constitucional indica que *"la restricción para negociar que contienen varios artículos de la ley de salarios, conforme a la reforma hecha en la ley 9635, no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley"*.

Aunque ya en el Por Tanto CUARTO se aclaró que las disposiciones cuestionadas no son aplicables a las instituciones que **están excluidas de la aplicación de la LFFP en la materia salarial**, el Por Tanto SEXTO es relevante porque no permite duda alguna en relación con la validez y eficacia de la normativa interna de cada institución que se origina de un proceso de negociación colectiva, como lo es la respectiva convención colectiva de trabajo.

La Sala Constitucional fundamentalmente reitera lo expuesto en la opinión consultiva **n.º 2018-019511**, así como en otros antecedentes jurisprudenciales, en el sentido de que la negociación colectiva es un **derecho fundamental** para los trabajadores, previsto en el artículo 62 de la Constitución Política y fundamentado en los principios de justicia social y solidaridad del artículo 74 del mismo cuerpo normativo. Este derecho busca mejorar las condiciones mínimas laborales, en cuenta las salariales, e incluye la posibilidad de negociar libre y voluntariamente sobre beneficios socioeconómicos.

Este derecho es considerado una parte esencial de la **libertad sindical**, la cual no solo abarca el derecho a la sindicación, sino también a la negociación colectiva y a la resolución de conflictos. La Sala sin embargo insiste en que la negociación colectiva no es ilimitada, pues debe ajustarse a la ley y a los principios constitucionales. Las principales limitaciones impuestas por la jurisprudencia son:

- **No pueden vaciar el derecho de su contenido:** Las restricciones legales deben ser conformes a la Constitución y a los instrumentos internacionales.

- **Respeto a la normativa vigente:** Se debe respetar el ordenamiento jurídico vigente, coherente y afín a su naturaleza convencional, así como las competencias legales de los entes públicos.
- **Armonía con el gasto público:** Las negociaciones deben ser acordes con la disponibilidad presupuestaria para garantizar un manejo adecuado de los fondos públicos, en cumplimiento del artículo 11 constitucional.
- **Control de legalidad y constitucionalidad:** Las convenciones colectivas están sujetas a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y buen uso de los fondos públicos.

A partir del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva incluyendo el régimen salarial como una parte esencial del ejercicio de la libertad sindical, la Sala Constitucional señala que resulta contrario a la esencia misma de la negociación colectiva que sólo por una ley formal, emanada del Poder Legislativo, puedan crearse incentivos o compensaciones, o pluses salariales. La razón detrás de esta conclusión es precisamente que una restricción como esa vacía de contenido el derecho y, en consecuencia, violaría el principio de libertad sindical.

Por lo tanto, al hacer el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas, la Sala resuelve que son válidas, siempre y cuando se entienda que no se aplican a los empleados del Sector Público que, de acuerdo con la Constitución y la ley, tienen la facultad de celebrar válidamente convenciones colectivas. La Sala Constitucional llega a la siguiente conclusión:

"(...) el art. 55 (reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales) – y, por tanto, todas las disposiciones relacionadas con los pluses cuestionados, a saber arts. 39 (auxilio de cesantía), 50 (incentivo por anualidades), 54 (incentivos trasladados a montos nominales fijos) y Transitorio XXVII (reconocimiento del auxilio de cesantía cubierto y respetado por las convenciones colectivas vigentes)– deben entenderse constitucionales, pues el legislador perfectamente puede establecer las regulaciones generales de las relaciones sometidas al régimen de empleo público. Lo anterior, bajo el entendido de que la restricción para negociar determinadas mejoras salariales no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley. Este Tribunal fue enfático y advirtió que para aquellas personas que legítimamente pueden participar de una negociación colectiva no se les puede vaciar de contenido su derecho fundamental a negociar determinados beneficios salariales –dentro de los márgenes de la Constitución y la ley, así como las posibilidades financieras, la razonabilidad, la proporcionalidad y los principios constitucionales emanados de la jurisprudencia de esta Sala–. Por su importancia, se reitera lo dicho por este Tribunal en el sentido de que resulta contrario a la esencia misma de la negociación

colectiva que, incluso en aquellos sectores en donde esta resulte constitucional y legalmente posible, solo a través de una ley formal emanada del Poder Legislativo, puedan crearse incentivos o compensaciones, o pluses salariales, pues dicha limitación absoluta vaciaría de contenido ese derecho y, por lo tanto, se violaría el principio de libertad sindical, que son derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución Política.

En un segundo orden de ideas, siguiendo lo establecido en la opinión consultiva, esta Sala debe declarar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Transitorio XXXVI párrafo 1º de la LFFP, pues dicho numeral deja de lado el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva y, muy por el contrario, establece la obligación para todos los jerarcas de las entidades públicas de denunciar las convenciones colectivas, una vez que llegue el plazo de vencimiento. La interpretación que propuso la Sala en la opinión consultiva es incompatible con el texto expreso de la norma adoptada por la Asamblea Legislativa. Por lo que se impone declarar la inconstitucionalidad de la disposición allí contenida en el sentido de someter a los jerarcas a la obligación de denunciar las convenciones colectivas en perjuicio de los derechos fundamentales acá examinados.”

Aquí es importante destacar que las Convenciones Colectivas tienen fuerza de Ley entre las partes, y en el caso en particular de las Universidades que mantenían Convenciones vigentes al momento de la emisión de la LFFP, es una obligación patronal el resguardo de los beneficios laborales previamente concedidos. Para ese momento, las Convenciones Colectivas habían superado previamente el tamiz de legalidad que expone la Sala Constitucional al haber sido homologadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esto implica que no es posible de manera unilateral desconocer los alcances de las disposiciones convencionales que regulan temas como la anualidad o las formas de remuneración del personal. También resulta esta interpretación congruente con los diferentes Tratados Internacionales firmados por Costa Rica ante la OIT para la protección del Derecho Sindical, en consecuencia, existe marco jurídico favorable para plantear una defensa ante Instituciones Públicas que quieran limitar el derecho sindical mediante la falta de aprobación de presupuestos institucionales o cualquier otro trámite administrativo de índole gubernamental.

Adicionalmente en sede judicial se mantiene el proceso contencioso administrativo bajo el expediente 19-000375-1028-CA, que se encuentra a la espera de sentencia de primera instancia a fin de que en la vía judicial se obtenga:

“1) Declarar que el Poder Ejecutivo con la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019, publicado en Alcance N°38 a La Gaceta del 18 de febrero de 2019, denominado “REGLAMENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018, REFERENTE A EMPLEO PÚBLICO”, en particular

en su artículo 1º inciso h) y artículo 3º, ha excedido el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 140, inciso 3º de la Constitución Política, por ampliar el ámbito de la aplicación de la Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018 a las universidades estatales, las cuales no fueron incorporadas expresamente en el texto de la Ley que reglamenta;

2) Declarar la nulidad absoluta, con retroactividad a la fecha de su publicación, del artículo 1º inciso h) y del artículo 3º del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019, publicado en Alcance N°38 a La Gaceta del 18 de febrero de 2019, denominado "REGLAMENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018, REFERENTE A EMPLEO PÚBLICO", por cuanto incluye indebidamente a las universidades estatales, las cuales no fueron incorporadas expresamente en el texto de la Ley que reglamenta;

3) Declarar que el contenido y regulaciones del Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019, publicado en Alcance N°38 a La Gaceta del 18 de febrero de 2019, denominado "REGLAMENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018, REFERENTE A EMPLEO PÚBLICO" así como las contenidas en el Título tercero de la Ley N°9635 que reglamenta, no pueden ser aplicados contra el régimen constitucional de independencia, de organización, gobierno y capacidad jurídica, conferido por el artículo 84 de la Constitución Política a las universidades estatales por ser una norma constitucional vigente y de aplicación directa e inmediata, de conformidad con la jerarquía de las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

4) Que se declare en sentencia que además se violentó lo dispuesto por el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, en tanto no se dio audiencia respecto de los proyectos de disposiciones generales que puedan afectar a las universidades públicas, principio que también deriva del artículo 88 de la Constitución Política tratándose de proyecto de ley y que como consecuencia, se declare la nulidad absoluta del artículo 1º, inciso h), y del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019.

5) Se condene al Estado en las costas derivadas del presente proceso.

Una sentencia estimatoria, a criterio de estas asesorías jurídicas, ratificaría que las Universidades Públicas nunca se encontraron incluidas bajo el ámbito de aplicación de la LFFP ni su reglamento en la materia salarial, potenciando la autonomía de organización que ostenta cada Universidad.

Efectos específicos en relación con el pago de la anualidad

Según lo indicado, la Sala estima que "**tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a esos Poderes -Judicial y Legislativo-, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados -municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.- son sus propias leyes especiales", se establece la**

oportunidad de interpretar de manera legal que el pago de anualidades se debe continuar rigiendo por la normativa interna de la Universidad (incluyendo las Convenciones Colectivas) y no precisamente por el marco rígido en el que se pretendió ingresar a todo el sistema universitario estatal con la LFFP.

La posición de la Sala Constitucional es que las normas convencionales, reglamentos o lineamientos internos no debieron ser suspendidos o derogados por cuanto la LFFP no es de aplicación en materia salarial, menos cuando existe norma convencional vigente, por lo tanto, ante el escenario presentado en el año 2019 de una aplicación estricta de la LFFP por la falta de aprobación de presupuestos institucionales y otras razones, es que se recomienda efectuar una revisión de la forma en que se hizo el reconocimiento de la anualidad a partir del año 2020, y de los años que no se reconocieron al amparo de las normas cuestionadas.

En relación con los períodos 2020-2021 y 2021-2022, en los cuales se suspendió el pago de anualidades, conforme a la Ley 9908, surge nuevamente la duda acerca del fundamento jurídico que sustentó suspender ese reconocimiento, a la luz de lo resuelto por la Sala Constitucional en los Por Tanto CUARTO y SEXTO. La Ley 9908, contiene un único artículo que indica:

"Transitorio Único- A las personas servidoras públicas de las instituciones públicas, cubiertas por el artículo 26 de la presente ley, no se les girará el pago por concepto del monto incremental de las anualidades, correspondiente a los períodos 2020-2021 y 2021-2022"

Como se nota, el transitorio se refiere al artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, según inclusión que se hiciera en el artículo 3 de la LFFP. Como ya se indicó, el artículo 26 de la citada ley no fue objeto de resolución por el fondo en la sentencia **2025-008201**. Surge el cuestionamiento entonces, acerca de si realmente correspondía su aplicación a las entidades excluidas conforme al Por Tanto CUARTO. Para solucionar esta antinomia, se debe considerar que el tema concreto de las anualidades, fue uno de los que específicamente la Sala señala que deben ser excluidos del alcance de la ley General de Salarios, cuando señaló:

"Iguales advertencias corresponde realizar acá. Es decir que las normas de la LFFP que reformaron la LSAP se irán examinando con detalle conforme a los agravios planteados, siempre en el entendido de que no aplican a los servidores de las instituciones excluidas de la LFFP en materia salarial de conformidad a los lineamientos de la opinión consultiva analizada".

Aunado a lo anterior, la Sala estima en el voto que *"el artículo 55 y, por tanto, todas las disposiciones relacionadas con los pluses cuestionados, a saber los artículos 39, 50, 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y Transitorios XXVII y XXXI de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas deben interpretarse constitucionales bajo el entendido de que la restricción para*

negociar no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley”.

Considerando que la ley 9908 se trató como un transitorio a la Ley de Salarios de la Administración Pública, y esta no resulta aplicable para efectos de las instituciones excluidas de la LFFP en materia salarial, (según ha resuelto la Sala Constitucional en los votos N° 2018-019511 y 2024-007057) entonces, la aplicación de la suspensión dispuesta en el transitorio a la Ley de Salarios de la Administración Pública, conforme a la ley 9908, no debería ser aplicable a nuestras instituciones.

Ahora bien, este es un aspecto que no fue analizado de forma directa por la Sala Constitucional, dado que la vigencia de la ley fue posterior a la interposición de las acciones de inconstitucionalidad. Pero la conclusión se desprende de lo resuelto en la sentencia 2025-008201. Por lo que es un punto que requiere de una revisión adicional para su verificación. Se recomienda que las Administraciones tomen las medidas presupuestarias preventivas que correspondan para hacerle frente al eventual pago, mientras que se ahonda en el análisis de los efectos de la sentencia sobre la citada ley.

En el entretanto, se continuará con el análisis de los antecedentes legislativos de la referida disposición legal, con el fin de aclarar en definitiva si corresponde su desaplicación, como se ha expuesto en los párrafos precedentes.

Por lo anterior, es un hecho que cada Universidad deberá realizar las definiciones y los cálculos correspondientes para revisar las disponibilidades o reservas presupuestarias correspondientes de previo a emitirse resoluciones generales por cada Rectoría generando los mecanismos que ordenen el pago por las diferencias salariales generadas por el pago de las anualidades.

D. Consecuencias en relación con la evaluación del desempeño

Sobre este punto, la Sala Constitucional en el considerando XXVIII “Sobre los criterios de la Evaluación del Desempeño. Normas impugnadas”, al analizar el artículo 48 de la LFFP, indica que este tema fue abordado en términos generales en la sentencia **n.º2024-007057** donde se reiteraron las consideraciones de la opinión consultiva **n.º2018-19511** y se destacó que tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a los Poderes –Judicial y Legislativo–, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados –municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.– son sus propias leyes especiales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis de la Sentencia N.º 2025-008201 de la Sala Constitucional y sus precedentes (N.º 2018-019511 y N.º 2024-007057), se concluye:

1. Exclusión Confirmada y Prevalencia de la Autonomía Universitaria

La Sala Constitucional reafirma la exclusión de las universidades estatales, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el TSE y la CCSS de la aplicación de las normas salariales de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP, Ley N.º 9635) y su reglamento.

La Sala Constitucional al realizar una “interpretación conforme a la Constitución”, concluye que, en materia de anualidades (materia salarial) y evaluación del desempeño, lo aplicable a las universidades estatales son sus propias leyes especiales y normativa interna.

A pesar del artículo 26 de la Ley de Salarios (que define el ámbito de aplicación de la LFFP), la interpretación conforme de la Sala prevalece, por lo tanto, las Universidades Estatales se encuentran excluidas en las materias previamente citadas.

2. Validación Plena del Derecho a la Negociación Colectiva

La restricción para negociar incentivos salariales (Arts. 39, 50, 54, 55 y Transitorio XXVII) no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas, por lo tanto, prevalecen todos aquellos incentivos y sus respectivos cálculos sobre la ley general (Ley de Salarios de la Administración Pública o LFFP)

La sentencia protege el derecho fundamental a la libertad sindical y la negociación colectiva, pues una restricción absoluta vaciaría de contenido dicho derecho. Por lo cual los rectores no estaban obligados, por este único motivo, a denunciar las Convenciones Colectivas al ser declarada la inconstitucionalidad del Transitorio XXXVI de la LFFP, y por lo tanto, los derechos establecidos en dichas convenciones deben de prevalecer, al mantener su fuerza de Ley entre las partes, y existir la obligación patronal de resguardar los beneficios laborales previamente concedidos, impidiendo el desconocimiento unilateral de sus alcances.

3. Recomendaciones

El efecto práctico de la interpretación que se le otorga a los votos constitucionales citados es una interpretación conforme en materia laboral es restitutorio, obligando a las Universidades a pagar los salarios (como anualidades) que fueron dejados de percibir desde el momento en que se produjo la aplicación indebida de la LFFP.

Un efecto directo es que la suspensión del pago de anualidades para los períodos 2020-2021 y 2021-2022, dispuesta por la Ley N.º 9908, no debería ser aplicable a las universidades estatales, dado que la ley se basa en el artículo 26 de la Ley de Salarios, el cual es inaplicable en materia salarial a estas instituciones por disposición de la Sala Constitucional.

Se recomienda que cada Universidad realice los cálculos y las definiciones necesarias para revisar las disponibilidades o reservas presupuestarias correspondientes para hacer frente al eventual pago de las diferencias salariales generadas por la aplicación de un cálculo diferente al previsto en sus normativas internas.

Se deja de esta manera rendido el análisis solicitado.

Cordialmente,

Comisión de Directores Jurídicos

Dr. Jeffry A. Chinchilla Madrigal
Representante UCR

Licda. Yéssica Mata Alvarado
Representante ITCR

Lic. Gerardo Solís Esquivel
Representante UNA

Mag. Ana Lucía Valencia González
Representante UNED

Lic. Jonathan Morales Herrera
Representante UTN

Lic. Gastón Baudrit Ruiz
Coordinador
Representante CONARE

GBR/CDJ/dms
C. Archivo
Ref.: 452-25