

## **ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE DEL SECTOR PÚBLICO**

### **Exposición de Motivos**

El sector público costarricense ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del país. La provisión casi universal de servicios de educación, salud, agua potable y energía, entre otros, propulsó desde mediados del siglo pasado el crecimiento del país al mismo tiempo que brindó oportunidades a una base amplia de la población, preservando así una distribución equitativa del ingreso. Esta provisión de educación, salud e infraestructura productiva por parte del Estado continúa siendo un elemento clave para el desarrollo sostenido de la sociedad costarricense. Para lograr esto, sin embargo, es necesario proporcionar a los trabajadores del sector público los incentivos adecuados para que estos a su vez ofrezcan servicios de calidad al resto del país.

El sistema actual de remuneraciones del sector público ha venido generando desde hace ya bastante tiempo una gran desigualdad salarial. Aunque es posible encontrar algunas diferencias en los salarios base para puestos similares, es en el ámbito de las retribuciones adicionales en donde se encuentran las disparidades más evidentes en la remuneración total que reciben los funcionarios públicos. Esto deriva en amplias desigualdades en las remuneraciones que reciben personas con responsabilidades similares.

Las retribuciones adicionales al salario base en el sector público nacen como una forma de estimular la excelencia y premiar el buen desempeño en las labores asignadas a los funcionarios públicos. Pero estas retribuciones se han generalizado a todos los funcionarios perdiendo el carácter de incentivo y convirtiéndose en un beneficio automático desligado del desempeño o la productividad.

Al dejar de ser un estímulo a la productividad en el sector público y convertirse en retribuciones generalizadas a todos los funcionarios sin consideraciones de desempeño, este sistema de remuneración se ha vuelto altamente costoso para el Estado y la sociedad costarricense. El resultado de esta situación es que en los últimos años el porcentaje de los ingresos corrientes que el sector público debe destinar al pago de salarios se encuentra en ascenso. Al mismo tiempo, se ha creado un ambiente de trabajo negativo para los trabajadores del sector público que obstaculiza la provisión de los servicios públicos de calidad que en el pasado propulsaron el desarrollo del país.

El documento “Estado de Situación en Materia de Salarios y Remuneraciones del Sector Público Costarricense”, que se incluye en el Anexo, muestra en detalle los resultados de un diagnóstico sobre el régimen de retribuciones adicionales al salario básico dentro del sector público costarricense.

La racionalización del régimen de retribuciones del Sector Público es un paso fundamental en la consecución de un sector público eficaz en la provisión de servicios a la población. Por un lado, el régimen debe incentivar la equidad, transparencia, eficiencia, productividad y el trabajo responsable de sus empleados. Por otro lado, el costo de estos

incentivos debe mantenerse dentro de un rango razonable, consistente con una posición fiscal sostenible y con la promoción de un sector privado competitivo a nivel internacional.

La presente propuesta permite equiparar los principios generales que deben privar en la fijación de los salarios en todo el sector público. El artículo 191 de la Constitución Política previó que un solo estatuto regularía las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, estatuto dentro del cual debería estar incluido lo relativo a la materia salarial. Así, a pesar de que el legislador decidió en el pasado crear varios estatutos, generando gran disparidad en los criterios aplicables en esa materia, un retorno hacia la equiparación de principios generales en la fijación en salarios es perfectamente compatible con lo establecido en la Constitución.

El establecimiento de pautas generales que alcancen a las instituciones autónomas en materia salarial también está en línea con lo establecido en el artículo 188 de la Constitución Política, que dispone que las instituciones autónomas “están sujetas a la ley en materia de gobierno”. Al ser la política de salarios parte integrante de la política de gobierno, no escapa del ámbito de competencia del legislador establecer un régimen uniforme y universal que alcance a las instituciones autónomas. En relación con esto, la Sala Constitucional ha establecido lo siguiente:

“Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal”. (Sentencia n.º 3309-94 de las 15:05 horas del 5 de julio de 1994, reiterada en la n.º 6095-94 de las 9:18 horas del 18 de octubre de 1994).

En el mismo sentido, la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-118-97 del 1º de julio de 1997, al referirse al caso de una institución autónoma como lo es el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, señaló que ese ente está sujeto a la ley en materia salarial: “... el hecho de que la Ley N. 4716 de 9 de febrero de 1971, artículo 2º, cree el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como una entidad autónoma no significa, per se, que le corresponda en forma exclusiva y excluyente regular la remuneración de sus servidores con prescindencia del marco normativo establecido por el Poder Central. La correcta comprensión de los alcances de la autonomía y el respeto debido al principio de legalidad le obligan a respetar las leyes que hayan sido emitidas en la materia y las directrices emanadas del Poder Ejecutivo, tal como señaló la Sala Constitucional al resolver la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria. Así, el legislador podría emitir disposiciones en orden a los salarios del IFAM o bien, normas generales que en razón de esa generalidad resulten igualmente aplicables a ese Instituto. El que, además, debe respetar las políticas salariales establecidas por el Ejecutivo”.

De acuerdo a lo expuesto, lo correcto es comprender que las instituciones autónomas lo son con relación a la administración de la materia que les fue asignada, por ejemplo, en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, esta será autónoma en materia de seguros sociales, lo que significa que solo ésta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno del Régimen de

Invalidez, Vejez y Muerte y del Seguro de Enfermedad y Maternidad, y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden. Por otra parte, en el caso de la Universidades Estatales, su autonomía es en cuanto a su propia organización administrativa y de cómo estructuran los planes de estudio de cada una de las carreras impartidas, lo que forma parte de su razón de ser o función delegada por el Estado. Pero su autonomía no las desliga de las directrices emitidas por el Ejecutivo en procura de una mejor administración y eficiencia de los recursos públicos, y menos aún limita al legislador para que realice los cambios que en materia de gobierno considere necesarios, siempre y cuando los mismos no contravengan lo contemplado en nuestra Carta Magna.

Así las cosas, nuestras instituciones descentralizadas tienen potestades para regirse por órganos y normas propias. Pero, al estar estas instituciones sujetas a la Ley en materia de gobierno y depender de una organización mayor que es el Estado, con normas superiores que las cubre a todas, y de las cuales no pueden abstraerse, no se podría hablar en nuestro país de autonomías plenas. Lo que sí es de recibo es que, teniendo cada una diferentes grados de autonomía y cumpliendo cada una de ellas funciones distintas, los cambios en la Legislación en materia de gobierno deben respetar su capacidad y potestad de auto-administrarse y deben aplicarse de acuerdo a sus peculiaridades.

Este anteproyecto provee lineamientos generales para las retribuciones adicionales al salario base en toda la administración pública exceptuando los bancos del Estado, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros. En particular, establece procedimientos y requisitos para la creación y posterior reconocimiento de tales retribuciones. Además, establece topes generales y/o requisitos para el otorgamiento de beneficios de cesantía, dedicación exclusiva, pagos por disponibilidad, subsidio por incapacidad y pago de anualidades.

Al mismo tiempo, el anteproyecto de ley protege los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas existentes, respetando con ello el principio previsto en el artículo 34 de la Constitución Política, según el cual, las leyes no pueden ser retroactivas en perjuicio de sus destinatarios. Para asegurar la tutela de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, en las disposiciones transitorias se indica expresamente que el salario de los servidores que se encuentren activos a la entrada en vigencia de una propuesta de esta naturaleza, no podrá ser disminuido.

El anteproyecto que se presenta a continuación, constituye una base de diálogo, discusión y búsqueda de acuerdos. Es por ello que, de conformidad con el Acuerdo suscrito entre el Gobierno y los Sindicatos del Sector Público en marzo de 2012, la discusión de este Anteproyecto tendrá un plazo de seis meses a partir de la fecha de su presentación ante la Comisión Nacional de Salarios del Sector Público. El Gobierno de la República promoverá todos los espacios de negociación que sean necesarios y propiciará un diálogo sólido, participativo y transparente, con todos los sectores involucrados y con el convencimiento genuino de que los problemas acumulados durante varias décadas, afectan cada vez más, la calidad del modelo solidario que ha caracterizado al Estado Costarricense, el cual aspiramos conservar y fortalecer.

Confiamos en la madurez de todos los sectores de la sociedad costarricense para discutir y llegar a acuerdos en aquellos temas fundamentales para el futuro del país.

## ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE DEL SECTOR PÚBLICO

**Artículo 1°**- Esta ley se aplicará:

- A.** A los servidores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, así como al personal de sus órganos auxiliares y de sus órganos desconcentrados.
- B.** A los servidores de los entes descentralizados y de las empresas del Estado, así como el personal de sus órganos desconcentrados.
- C.** A los servidores de las corporaciones municipales.

Quedan excluidos de la aplicación de esta ley únicamente los servidores del sector público que laboren para los bancos del Estado, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros, por encontrarse en un régimen de competencia.

**Artículo 2.-** El objetivo de esta ley es establecer de manera racional y transparente un sistema de retribuciones adicionales al salario base, mediante criterios unificados de razonabilidad, eficiencia e igualdad, que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales conforme el resultado de las evaluaciones de desempeño. Se entiende por retribuciones adicionales al salario base lo que implique una erogación monetaria y no en especie.

**Artículo 3.-** Créase una Comisión Técnica integrada por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, quien la coordinará, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director de la Dirección General de Servicio Civil. Sus atribuciones son las establecidas en esta ley.

**Artículo 4.-** Las retribuciones adicionales al salario base del personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley, se regirán por los criterios aquí establecidos. En el caso de puestos que realicen tareas específicas de acuerdo con la función estratégica del órgano o la entidad, o con su razón de ser, las retribuciones adicionales al salario base serán definidas con criterios relacionados con su especialidad, responsabilidad y prestación del servicio.

**Artículo 5.-** Las retribuciones adicionales al salario base del personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley, se fijarán con fundamento en estudios técnicos, acatando criterios de razonabilidad, necesidad, eficiencia e igualdad, que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales.

**Artículo 6.-** A partir de la promulgación de esta ley, la creación y reconocimiento de retribuciones adicionales al salario base del personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley estará sometido a los siguientes requisitos:

- a) La administración centralizada deberá justificar su razonabilidad y necesidad, así como su ligamen con la evaluación del desempeño mediante un estudio técnico que deberá ser aprobado por la Comisión Técnica. En el caso de los entes descentralizados, tales retribuciones adicionales solo podrán ser otorgadas mediante ley.
- b) El proyecto de creación de nuevos incentivos o retribuciones deberá publicarse en La Gaceta, por una única vez, y por un plazo no menor a dos meses antes de su aprobación.
- c) La institución correspondiente deberá identificar los nuevos ingresos que los cubrirán, entendiéndose por éstos una nueva fuente de recursos, cuya efectividad fiscal deberá ser acreditada por la Contraloría General de la República.

Cualquier otro incentivo existente antes de la promulgación de esta ley y que por su naturaleza no sea un derecho adquirido, deberá ser analizado por la Comisión establecida en el artículo 3 y sus recomendaciones remitidas al Poder Ejecutivo para que éste emita las órdenes y directrices correspondientes.

**Artículo 7.-** Toda convención colectiva nueva o su renovación, así como todo reglamento, contrato, convenio, acuerdo, estatuto o acto que permita el otorgamiento de beneficios económicos deberán entenderse limitados por esta ley.

Cuando las convenciones colectivas suscritas en el Sector Público contengan cláusulas que establezcan que la convención se mantiene vigente hasta tanto se negocie una nueva, se entenderá que el plazo para una nueva negociación no puede exceder el plazo de 6 meses. Superado ese plazo sin que se concrete la nueva negociación, la administración procederá a denunciar la convención colectiva correspondiente.

Los funcionarios encargados por la Administración para negociar convenciones colectivas no podrán beneficiarse de lo ahí establecido durante el plazo de su vigencia. Los funcionarios que participen en la emisión de reglamentos, contratos, convenios, acuerdos, estatutos o actos que involucren el otorgamiento de beneficios económicos, no podrán beneficiarse de lo establecido en esos instrumentos por un plazo de diez años.

**Artículo 8.-** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, la indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los servidores del Estado quedará limitada a ocho años, salvo en los siguientes casos:

Los funcionarios que conforme a la normativa vigente con anterioridad a esta ley, tengan derecho a un número mayor de 8 años por concepto de auxilio de cesantía, a quienes se les respetará la cantidad de años acumulados a la fecha de entrada en vigencia de la ley.

En el caso de convenciones colectivas que prevean una indemnización por auxilio de cesantía mayor a 8 años, deberá otorgarse esa indemnización en los términos en que este previsto en el instrumento vigente mientras dicha convención no sea denunciada.

Esta disposición no afectará el derecho de los servidores a percibir un beneficio mayor derivado del aporte patronal a la asociación solidarista de la cual formen parte, o como consecuencia de la aplicación de la Ley de Protección al Trabajador.

**Artículo 9.-** Las Administraciones Públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia, la evaluación del desempeño de sus funcionarios, a efecto de cumplir con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política. El resultado de la evaluación periódica se utilizará como referencia para la promoción en la carrera administrativa, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de las retribuciones complementarias.

**Artículo 10.-** La figura de la dedicación exclusiva se aplicará únicamente a aquellos servidores que tengan un puesto cuyas funciones así lo ameriten. La compensación económica se otorgará por porcentajes diferenciados conforme al grado académico que ostente cada servidor, porcentajes que serán establecidos en el reglamento de esta ley.

Los contratos por dedicación exclusiva tendrán una vigencia máxima de un año, renovable automáticamente mientras la institución lo requiera.

En ningún caso la dedicación exclusiva podrá considerarse un derecho adquirido ni un beneficio permanente, por lo que al finalizar el plazo del contrato en el que se pacte no existirá obligación de renovarlo. La Administración deberá revisar anualmente los contratos por dedicación exclusiva existentes, a fin de valorar la necesidad de su renovación.

Esta disposición se aplicará a los contratos de dedicación exclusiva que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

**Artículo 11.-** El porcentaje de personal de la institución sujeto al régimen de disponibilidad será definido conforme a la naturaleza de cada institución. Ese porcentaje deberá ser justificado por el jerarca de la institución y, en el caso de la administración centralizada autorizado, por la Comisión Técnica.

La compensación económica por la sujeción al régimen de disponibilidad se cancelará solamente a las personas que ocupen puestos cuyas funciones impliquen atender emergencias o urgencias que necesariamente requieran de su participación.

Para tener derecho a esta compensación económica, el servidor deberá suscribir un contrato en donde se especifique el tipo de disponibilidad a que queda obligado, el beneficio económico que recibirá, las condiciones en que prestará el servicio y la demás información que sea necesaria.

La compensación económica por disponibilidad no podrá sobrepasar el 15% del salario base.

En ningún caso la disponibilidad podrá considerarse un derecho adquirido ni un beneficio permanente, por lo que al finalizar el plazo del contrato en el que se pacte no existirá obligación de renovarlo.

El contrato de disponibilidad podrá rescindirse en cualquier momento. Para ello la institución deberá justificar adecuadamente su decisión y comunicarla al funcionario con 30 días naturales de anticipación.



**Artículo 12.-** El servidor al que se declare incapacitado para trabajar por enfermedad o por riesgo del trabajo, gozará del subsidio establecido por la Caja Costarricense del Seguro Social o por el seguro de riesgos del trabajo, según sea el caso. No podrán concederse subsidios adicionales a los antes indicados.

Los subsidios percibidos durante una incapacidad no serán considerados para el cálculo del aguinaldo, de las vacaciones, o de cualquier otra prestación laboral.

**Artículo 13.-** Las instituciones del sector público pagarán el salario a sus servidores bajo la modalidad mensual, con adelanto quincenal. Lo anterior no afecta los derechos adquiridos de los servidores a quienes se les paga su salario semanalmente en cuanto al monto anual de su remuneración; sin embargo, la periodicidad del pago deberá ajustarse a lo aquí establecido. Las Administraciones Públicas deberán hacer los cálculos correspondientes para cada servidor y los ajustes necesarios para que el cambio en la periodicidad del pago no signifique una disminución de su salario.

**Artículo 14-** Los servidores cubiertos por el ámbito de aplicación de esta ley que ingresen a prestar servicios al Estado a partir de su entrada en vigencia deberán ajustarse a las reglas aquí establecidas.

**Artículo 15.-** Se reforman las leyes que de seguido se dirán:

1.- Se reforma el artículo 5 de la ley n.º 2166 de 9 de octubre de 1957, Ley de Salarios de la Administración Pública, para que se lea de la siguiente manera:

*“Artículo 5º.- De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el artículo 4º anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.*

*Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido en el periodo anterior una calificación mínima de muy bueno, de conformidad con el instrumento de evaluación vigente.*

*El porcentaje de anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por esta Ley, no podrá sobrepasar el 2.54% del salario base.*

2.- Se reforma el artículo 4) del Código Municipal, ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998, para que se lea así:

*“Artículo 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Queda sometida a la ley en materia de salarios y beneficios de sus servidores.*

*Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:*

- a) *Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.*
- b) *Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.*
- c) *Administrar y prestar los servicios públicos municipales.*
- d) *Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.*
- e) *Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.*
- f) *Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- g) *Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.*
- h) *Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.*
- i) *Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género”.*

**Artículo 16.-** Disposiciones transitorias:

**Transitorio 1.-** Los Jerarcas de las instituciones públicas cubiertas por el ámbito de aplicación de esta ley deberán denunciar las cláusulas de las convenciones colectivas relativas a incentivos, pluses o cualquier otro beneficio económico adicional al salario base en el plazo indicado en el último párrafo del artículo 64 del Código de Trabajo.

Extinguida la vigencia de las convenciones colectivas, los beneficios económicos que se perciban deberán sujetarse a las disposiciones de esta ley.

**Transitorio 2.-** El salario de los servidores que se encuentren activos a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y con respecto a ellos se respetarán los derechos adquiridos.

**Transitorio 3.-** Las instituciones públicas que cancelen los salarios de sus servidores bajo una modalidad que no sea mensual, deberán ajustarse a lo dispuesto en esta ley dentro de los tres meses posteriores a su entrada en vigencia.

**Transitorio 4.-** Los salarios netos (salarios y remuneraciones) de quienes ocupen los cargos de la Presidencia de la República, Vicepresidentes de la República, Ministros, Viceministros y Presidentes Ejecutivos y Gerentes del Sector Descentralizado, serán excluidos de cualquier aumento salarial o remuneraciones en los próximos dos años.

Asimismo, los salarios netos de los funcionarios públicos cuyos montos mensuales sean iguales o superiores a dos millones quinientos mil colones (¢2.500.000,00) no serán susceptibles de incrementos salariales durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley.

**Transitorio 5.-** Toda pensión que se pague con cargo al Presupuesto Nacional cuyo monto mensual sea igual o superior a dos millones y medio de colones (¢2.500.000,00) no será susceptible de incrementos durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley.



**Transitorio 6.-** El monto que se reconoce por concepto de dietas que se pagan a los miembros de las Juntas Directivas de las entidades públicas no aumentará durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley.