

13 de abril del 2020  
INAMU-PE-0236-2020

Señor  
**Edel Reales Novoa**  
Director  
Departamento de Secretaría del Directorio  
Asamblea Legislativa

Ref: **Criterio 21.917**

Estimado señor:

En atención a solicitud del día 8 de abril de 2020, relacionado con la emisión del criterio jurídico sobre el proyecto de ley que se tramita en el Expediente N° 21.917 “ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957, pasamos a señalar lo siguiente.

Primero, sobre aspectos de forma, consideramos que una reforma por vía de una disposición transitoria no es la más adecuada, cuando lo que se pretende es suspender el pago del rubro de anualidad para el año 2020. Lo correcto sería una ley sobre el particular. Ahora bien, no debe olvidarse que con la promulgación de la Ley N° 9635 “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”, el tema de las anualidades en el sector público ya había sido afectado, en un primer término fijándose un porcentaje fijo y por otro lado estableciéndose una sola fecha de pago, que corresponde a la primera quincena del mes de junio de cada año.

Segundo, sobre la seguridad jurídica. Un cambio tan pronto y repentino vendría a abonar mayor inseguridad jurídica para las personas trabajadoras. La entrada en vigencia de la citada Ley N° 9635 se dio en el mes de diciembre del año 2018, razón por la cual dicha situación generó dos escenarios en relación con el pago de la anualidad, el primero referido a las personas funcionarias que cumplieron su anualidad del 1 enero al 15 de junio de 2019, mismas que recibieron el pago de la anualidad correspondiente al año 2019 en forma retroactiva en la primera quincena del mes de junio de 2019 y el segundo grupo corresponde a las personas que cumplieron su anualidad después del 15 de junio de 2019, las cuales de acuerdo a lo dictado en la Ley 9635, recibirían el pago de la anualidad correspondiente al año 2019, en la primera quincena del mes de junio del año 2020.

Tercero, sobre la irretroactividad. A partir de lo indicado en el párrafo anterior y lo dispuesto en el proyecto de ley N° 21.917, tendríamos un vacío, en virtud que el proyecto de ley que busca es suspender el pago de la anualidad en el año 2020, al respecto el proyecto en lo que interesa señala “Asimismo a aquellas a las que ya se le hubiese pagado dicho rubro correspondiente al año 2020”. (el subrayado se agrega), lo antes indicado hace referencia a la exclusión de quienes si pueden recibir el pago de la anualidad, lo cual presenta un problema, durante el año 2020 no ha sido pagada anualidad alguna a ninguna persona funcionaria, ya que tal y como señalamos en la Ley 9635, el pago de la anualidad se estableció en la primera quincena del mes de junio de cada año, por lo que a abril del año en curso no se han pagado las anualidades y sin embargo, existen derechos adquiridos por quienes ya la han cumplido, por lo que eliminar derechos adquiridos podría ser inconstitucional.

Así las cosas, las personas funcionarias que cumplieron su anualidad después del 15 de junio de 2019, a la fecha no han recibido el pago de la misma, por lo que de aprobarse el proyecto de ley en los términos que se señalan en el expediente N° 21.917, esas personas no estarían recibiendo la anualidad correspondiente al año 2019 en el mes de junio de 2020, creando con ello una desigualdad en relación con las personas que ya recibieron la anualidad en el año 2019, con lo que se podría estar en violación a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política.

Cuarto, sobre discriminación arbitraria. Además de lo antes referido, el proyecto de ley también establece una desigualdad, al establecer una exclusión de la citada ley, toda vez que establece que la misma no aplicaría para: *“las personas servidoras públicas que laboren para el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, y los cuerpos policiales del país”*. En la exposición de motivos se justifica el transitorio en virtud de la pandemia relacionada con el COVID 19, sin embargo, la exclusión de la aplicación es muy generalizada, ya que es claro que podría existir un sector de personas funcionarias del Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, que no están trabajando ni directa ni indirectamente con el tema de la pandemia y se estarían beneficiando con el mantenimiento del pago de su anualidad, mientras que personas funcionarias de otras instituciones han sido asignadas a funciones directamente asociadas con la pandemia, tanto a nivel administrativo como operativo, como ha sido el caso en nuestra Institución.

En este sentido, el transitorio podría estar viciado de constitucionalidad en virtud de que estaría creando una categoría de personas funcionarias públicas distintas fundada en criterio arbitrarios, violentándose con ello nuevamente el artículo 33 de la Constitución Política, ya que únicamente las personas funcionarias del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, y los cuerpos policiales del país, recibirían su anualidad en el año 2020 y el resto de las personas funcionarias no la recibirían.

Quinto, sobre el nexo de causalidad que da sustento jurídico a las anualidades. El derecho a recibir la anualidad proviene de la calificación y trabajo realizado. Las anualidades son un pago, realizado por el Gobierno a los empleados públicos, que corresponde a un monto nominal sobre el salario. Para los funcionarios profesionales, corresponde a un 1,94% del salario, mientras que para los no profesionales corresponde a un 2,54%. Para poder recibir el pago de la anualidad, los empleados deberán recibir, al menos, una calificación de “muy buena o excelente”. El hecho de que buena parte del funcionariado de determinadas instituciones tengan una relación más estrecha con el combate a la pandemia global, la pérdida de un derecho para el resto del funcionariado, ya que se les puede remunerar de otra manera, sin quitarle los derechos a los demás.

Sexto, sobre vacíos en la propuesta consultada. El citado transitorio, tampoco hace referencia a cuál sería el proceder con relación a la anualidad, una vez que el país supere la pandemia, si la misma se pierde en su totalidad o para el año 2021 se pagaría en forma retroactiva.

De esta manera, dejamos rendido el criterio institucional, con la mayor disposición de ampliar, aclarar y desarrollar los aspectos de legalidad y constitucionalidad señalados en la iniciativa propuesta. Atentamente,

Patricia Mora Castellanos  
Presidenta Ejecutiva

PMC/obs

cc: Sra. Odette Brenes Solano, Jefa de la Unidad de Asesoría Legal  
archivo