

Al contestar refiérase  
al oficio Nro. **14554**

24 de noviembre, 2017  
**DFOE-SAF-0633**

Licenciada  
Ana Julia Araya Alfaro  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas II  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr](mailto:COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr)  
[maureen.chacon@asamblea.go.cr](mailto:maureen.chacon@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Criterio sobre el expediente N° 20.492, proyecto "*Ley de ordenamiento del sistema remunerativo y del auxilio de cesantía para el sector público costarricense*".

Damos respuesta a su oficio N° AL-CPAS-723-2017 de 14 de noviembre de 2017 por medio del cual nos consulta el criterio sobre el proyecto de ley denominado "*Ley de ordenamiento del sistema remunerativo y del auxilio de cesantía para el sector público costarricense*", expediente N° 20.492.

## I. Motivación del proyecto

Refiere la exposición de motivos, que la iniciativa pretende contribuir con el ordenamiento del empleo público de nuestro país. Indica además que existe coincidencia en el diagnóstico: disparidades en remuneraciones, diversos criterios para el establecimiento de los salarios, de los montos por concepto de cesantía y de las remuneraciones adicionales al salario y desligadas del tema de la razonabilidad, eficiencia y la eficacia en el sector público.

Afirma que bajo la teoría del Estado como patrón único y el constituyente de 1949, en Costa Rica debería existir un solo régimen de empleo público, con dos consecuencias

jurídicas, de un lado, la capacidad o potestad del Estado de organizar y regular la materia relativa al empleo público y del otro, las garantías que tienen los servidores públicos de estabilidad en el empleo, igualdad y salario mínimo, entre otros.

Señala que en materia de salarios, la Sala Constitucional ha establecido que no escapa del ámbito de competencia del legislador establecer un régimen uniforme y universal, criterio que comparte la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-118-97 de 1° de julio de 1997, al referirse al caso de una institución autónoma, como lo es el IFAM, cuando señaló que ese ente está sujeto a la ley en materia salarial.

En cuanto a las instituciones autónomas, acota la exposición de motivos, el artículo 188 de la Constitución Política dispone que estas *“están sujetas a la ley en materia de gobierno”*, o sea que gozan una autonomía relativa que debe respetar las pautas generales del Estado en lo referente a empleo y remuneraciones.

Añade que el proyecto recoge el resultado de más de 150 consultas, observaciones y objeciones que se hicieron durante el transcurso de la discusión del proyecto N° 19.506, de tal forma que se pueda lograr una mayor coincidencia con las distintas fracciones de la Asamblea Legislativa, así como con los sectores interesados, particularmente los funcionarios del sector público.

Reitera que en coincidencia con el expediente anterior se pretende unificar criterios en cuanto a los mecanismos de otorgamiento y regulación de seis pluses a saber, anualidades, prohibición, dedicación exclusiva, carrera profesional, disponibilidad, zonaje, regionalización y desarraigo, los cuales representan no solo el mayor peso en la partida de remuneraciones del sector público, sino que son los incentivos que se otorgan en todo el colectivo, por lo que establecer parámetros generales para su otorgamiento, son un paso en la dirección correcta para coadyuvar en el buen funcionamiento y desarrollo de un sistema único de gestión del talento humano. Sentencia, que ninguno de ellos se elimina y que más bien lo que el proyecto persigue es su regulación, siendo que los únicos pluses que se eliminan son los correspondientes a discrecionalidad y confidencialidad. Añade el peso relativo que este rubro tiene en el presupuesto ordinario de la República así como en el de las instituciones autónomas, a la vez que acompaña el proyecto con cifras estadísticas proveídas por esta Contraloría en varios documentos.

También el proyecto, afirma la exposición, busca incorporar reformas en nuestro ordenamiento jurídico que no permitan que funcionarios con características de “servidor público gobernante” sean indemnizados a la hora de finalizar su nombramiento y regular el pago de dietas en las juntas directivas mediante el establecimiento de nuevos límites y regulaciones a las sesiones que realizan estos órganos colegiados, buscando una

planificación más oportuna de las sesiones a fin de buscar mayor eficacia y eficiencia en su gestión y en el uso de los recursos.

## II. Criterio de esta Contraloría.

La Contraloría General de la República, mediante el oficio N° 192 (DFOE-SAF-0019) de 13 de enero de 2017, se había pronunciado sobre el proyecto denominado “*Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público*”, expediente N° 19.506, en el cual se consignaban elementos muy semejantes a los establecidos en el proyecto en consideración, expediente N° 20.492. Sin embargo, es importante señalar algunos factores que deben ser valorados por parte del legislador.

En primera instancia, resulta pertinente precisar el ámbito de aplicación institucional descrito en el artículo 3 del proyecto en cita y los artículos 4 y 5 de exclusiones y excepciones a dicho ámbito, para lo cual se podría acoger el Clasificador Institucional del Sector Público emitido por el Ministerio de Hacienda<sup>1</sup>, lo cual permitiría tener mayor certeza del ámbito de aplicación.

Dentro de este señalamiento sobre las instituciones afectas a la aplicación de esta ley, se sugiere depurar la redacción del artículo 4 “Exclusiones”, toda vez que no queda claro si la referencia a quienes participan del régimen de competencia, incluye a los entes públicos no estatales y a las instituciones autónomas, o solo a las empresas públicas.

A su vez, el proyecto objeto de este criterio regula los mismos incentivos adicionales propuestos en el proyecto supra mencionado, expediente N° 19.506, con algunas variaciones, según se muestra en el siguiente cuadro.

---

<sup>1</sup> Disponible en:

[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/53fcef8832a0\\_CLA\\_SIF%20INSTITUCIONAL%20DEL%20SECTOR%20PUBLICO%202014.doc](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/53fcef8832a0_CLA_SIF%20INSTITUCIONAL%20DEL%20SECTOR%20PUBLICO%202014.doc)

**Cuadro N° 1**  
**Comparativo de parámetros de incentivos adicionales al salario base**  
**Expediente N° 19.506/ Expediente N° 20.492**

Incentivos adicionales al salario base	Expediente Nro. 19.506 <sup>1/</sup>	Expediente Nro. 20.492 <sup>2/</sup>
Dedicación Exclusiva	55% Profesional con Licenciatura o grado superior 20% Profesional con Bachillerato	55% Profesional con Licenciatura o grado superior 20% Profesional con Bachillerato 30% Docentes de instituciones de educación superior
Prohibición	60% Profesional con Licenciatura o grado superior 25% Profesional con Bachillerato	65% Profesional con Licenciatura o grado superior 30% Profesional con Bachillerato
Carrera Profesional	DGSC y CGR establecen reglamento de términos y condiciones para aplicar la Carrera Profesional	Valor de cada punto establecido por la DGSC y ajustado de forma automática únicamente por inflación.
Disponibilidad	De hasta un 35% sobre el salario base	Entre un 5% y un 25% sobre el salario base
Anualidades o antigüedad	Rango según calificación. - Excelente: entre 2,56% y 1,92%. - Muy Bueno: entre 1,92% y 1,45%.	Calificación superior a "muy bueno" o equivalente numérico: 2,56% sobre el salario base
Zonaje, regionalización o desarraigo	Tarifas que fija la Contraloría General de la República.	Tarifas que fija la Contraloría General de la República.

<sup>1/</sup>Proyecto denominado "Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público".

<sup>2/</sup> Proyecto denominado "Ley de ordenamiento del sistema remunerativo y del auxilio de cesantía para el sector público costarricense".

Es importante destacar, que algunos de los incentivos presentan diferencias en los parámetros entre ambos proyectos, por lo que, según la condición de cada institución, es posible que se den incrementos o disminuciones para el gasto en cada incentivo. Por ejemplo, en el caso de la anualidad se pueden presentar dos efectos distintos a corto plazo: por un lado, su fijación limita a aquellas instituciones en las cuales el porcentaje supera el 2,56% (principalmente en el sector descentralizado del sector público), mientras que en otras instituciones se daría un ajuste al alza (como en los Ministerios del Poder Ejecutivo, en donde el rango es inferior).

Adicionalmente, de forma positiva, el proyecto contempla en sus artículos 16, 17 y 18, elementos concernientes a la "Evaluación de Desempeño", incorporando un enfoque más integral en el abordaje del empleo público, elemento que la Contraloría ha reiterado en diversos documentos como trascendental<sup>2</sup>, apelando por una rigurosidad en la evaluación

<sup>2</sup> Ver oficio N° 10298 del 30 de setiembre de 2014, relativo a criterio sobre el texto del proyecto de ley denominado "Ley de límites a las remuneraciones totales en la función pública", expediente legislativo N° 19.156 y oficio N° 13339 del 17 de setiembre de 2015 relativo a criterio sobre el texto del proyecto de ley denominado "Ley de Empleo Público", expediente legislativo N° 19.431.

periódica del desempeño de los funcionarios que se traduzca en mejoras de calidad y/o eficiencia en los servicios públicos.

Por lo tanto, esta Contraloría no tiene reparo que plantear, por cuanto el objetivo del proyecto se orienta a regular el sistema de remuneraciones bajo principios de eficacia y eficiencia de manera justa y equitativa para los servidores públicos, y podría representar un primer paso en el proceso de reforma del régimen del empleo público, que es un tema de mucho interés en materia fiscal.

Finalmente, la Contraloría estima que la discusión de este proyecto debe ser prioritaria, en conjunto con la agenda de iniciativas en materia de control de gasto público y presupuesto, y reitera<sup>3</sup> la necesidad del establecimiento de un esquema de empleo público transparente, equilibrado tanto a la interno de las instituciones como a lo externo de ellas, así como equitativo y justo tanto para la administración como para los funcionarios, lo cual impactaría positivamente en la calidad de los servicios provistos a los ciudadanos.

De esta forma dejamos rendidas nuestras observaciones.

Atentamente,

Carlos Morales Castro  
**Fiscalizador**

Rodrigo Carballo Solano  
**Fiscalizador**

Julissa Sáenz Leiva  
**Gerente de Área**

ce: Despacho Contralor.  
Área de Servicios Públicos Generales, CGR.

NI: 29449  
G: 2017000042-19  
P: 2017017870

<sup>3</sup> Ver oficio N° 192 (DFOE-SAF-0019) de 13 de enero de 2017, relativo a criterio sobre el texto del proyecto de ley denominado “Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público”.