AOTC-UCOM-INF-003-2020

FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA) Firmado digitalmente por FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA) Fecha: 2020.01.13 12:41:49 -06'00'

PARA: MSc. Francisco Chang Vargas
Director
Área de Organización del Trabajo y Compensaciones

CESAR ALVARADO ALVARADO (FIRMA) Firmado digitalmente por CESAR ALVARADO ALVARADO (FIRMA) Fecha: 2020.01.13 12:10:05 -06'00'

VB° MSc. César Alvarado Alvarado
Jefe Unidad de Compensaciones

KARINA IVONNE SOLIS VILLALOBOS (FIRMA) Firmado digitalmente por KARINA IVONNE SOLIS VILLALOBOS (FIRMA) Fecha: 2020.01.13 09:35:45 -06'00'

DE: Licda. Karina Solís Villalobos

LUIS ANTONIO SEGURA SEGURA (FIRMA) Firmado digitalmente por LUIS ANTONIO SEGURA SEGURA (FIRMA) Fecha: 2020.01.13 11:57:26 -06'00'

Lic. Luis Segura Segura
Analistas, Unidad de Compensaciones

ASUNTO: Impacto del incremento salarial que resulta de la aplicación de los Decretos N° 41167-MTSS-H y N° 41972-MTSS-MIDEPLAN-H, en los Profesionales de los grupos ocupacionales de Ciencias Médicas cubiertos por la Ley N° 6836, a partir del 1° de enero y 1° de julio de 2019, respectivamente.

FECHA: 13 de enero del 2020

1. ORIGEN DE ESTUDIO:

El presente informe se realiza en atención a instrucciones del Señor Francisco Chang Vargas, Director de ésta Área de Organización del Trabajo y Compensaciones, con el fin de obtener el impacto en los sueldos de los Profesionales cubiertos por la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N° 6836, en virtud de los aumentos salariales establecidos mediante Decretos N° 41167-MTSS-H y N° 41972-MTSS-MIDEPLAN-H para los servidores del Sector Público, vigentes a partir del 1° de enero y 1° de julio de 2019, respectivamente.

2. FUENTES CONSULTADAS:

- Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N° 6836.
- Decreto N° 26944-MTSS-S del 29 de abril de 1998, *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*.

- Informe SI-050-2012 del 1° de noviembre del 2012. Impacto del incremento salarial emitido mediante el Decreto N°37214-MTSS-H en las remuneraciones de los profesionales cubiertos por la Ley N°6836 y sus reformas.
- Resolución DG-014-2018 del 7 de febrero de 2018, revaloró el punto de Carrera Profesional vigente desde el 1° de enero del 2018.
- Decreto N° 41167-MTSS-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 112 del 22 de junio del 2018. Aumento general primer semestre 2019.
- Resolución DG-087-2018 del 2 de julio de 2018, revaloración de la Escala de Sueldos de la Administración Pública a partir del 1° de julio del 2018.
- Informe AOTC-UCOM-INF-025-2018 del 6 de julio del 2018. Implicaciones del incremento salarial establecido mediante el Decreto N° 41167-MTSS-H para los servidores públicos a partir del 1° de julio de 2018.
- Resolución DG-122-2018 del 11 de julio del 2018. Modificación de los salarios base de las clases de puesto de los Profesionales cubiertos por la Ley N°6836.
- Ley N° 9635 del 03 de diciembre del 2018, Título III Modificación de la Ley N°2166, Ley de Salarios de la Administración Pública. Publicada en La Gaceta N°225 del 04 de diciembre del 2018.
- Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero del 2019. Reglamento del Título III de la Ley N° 9635.
- Resolución DG-074-2019 del 22 de marzo del 2019. Revaloración de la Escala de Sueldos de la Administración Pública a partir del 1° de enero del 2019.
- Caja Costarricense de Seguro Social. *Dirección Administración y Gestión De Personal.* Recuperado el 03 de abril de 2019, Índice Salarial, Aumento general de salarios de ¢3.750, rige a partir del 1° de julio de 2018: https://rrhh.ccss.sa.cr.
- Caja Costarricense de Seguro Social. *Dirección Administración y Gestión De Personal.* Recuperado el 6 de enero de 2019, Índice Salarial I semestre 2019, Aumento general de salarios de ¢3.750 https://rrhh.ccss.sa.cr.
- Caja Costarricense de Seguro Social. *Dirección Administración y Gestión De Personal.* Recuperado el 6 de enero de 2019, Índice Salarial II semestre 2019, Aumento general de salarios de ¢3.750 https://rrhh.ccss.sa.cr.
- Tabla de Salarios, del primer y segundo semestre del 2019, proporcionados por el señor Giovanni Barquero Benavides del Área de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de Salarios del Ministerio de Seguridad Pública.
- Resolución DG-144-2019 del 20 de agosto del 2019. Reestructuración de la Escala de Sueldos de la Administración Pública.
- Decreto Ejecutivo N° 41972-MTSS-MIDEPLAN-H del 1° de octubre del 2019, publicado en el Alcance Nº 216 A La Gaceta N° 188, del 4 de octubre del 2019. Aumento general segundo semestre 2019.
- Resolución DG-160-2019 del 08 de octubre del 2019. Revaloración general segundo semestre 2019.
- Dictamen C-281-2019 del 1° de octubre del 2019 de la Procuraduría General de la República.
- Oficio N° DG-OF-794-2019 del 11 de diciembre 2019, Dirección General de Servicio Civil.
- Oficio N° DG-OF-238-2019 del 06 de mayo 2019, Dirección General de Servicio Civil.

3. ANTECEDENTES:

El Decreto N° 41167-MTSS-H en lo que interesa estableció:

> *"Artículo 2°—Autorizar dos aumentos generales al salario base de todas las categorías del sector público, consistentes en ¢3.750,00 (tres mil setecientos cincuenta colones), cada uno. Mismos que corresponden a la fijación salarial tanto del II semestre del año 2018, como el del I semestre del año 2019.*
> *(…)*
> *Artículo 8°—Los ajustes salariales indicados en el artículo 2° de este Decreto rigen a partir del 01 de julio del 2018, en lo relativo al ajuste salarial del II semestre del año 2018 y del 01 de enero de 2019, en lo pertinente al I semestre del año 2019".*

En atención al decreto recién mencionado, la Dirección General de Servicio Civil emitió la Resolución DG-074-2019 con rige al 1° de enero del 2019, ajustando los sueldos base de los servidores en los siguientes términos:

> "*Artículo 1°: Revalorar a partir del 1° de enero de 2019, en forma general y en un monto de tres mil setecientos cincuenta colones (¢3.750), los distintos salarios base contenidos en la Escala de Sueldos de la Administración Pública según el detalle adjunto.*
> *Artículo 2°: Todas las clases de puestos asignadas a dicha Escala de Sueldos de la Administración Pública, quedan revaloradas de acuerdo con lo establecido en este artículo, de conformidad con las categorías y nivel salarial que ostentaban al 31 de diciembre del 2018, conforme con lo detallado en los Índices Salariales anexos*".

Cabe mencionar que mediante la Resolución DG-144-2019, se reestructuró la Escala de Sueldos de la Administración Pública, ajustándola a lo establecido en la Ley N° 9635. Esta reestructuración no afectó los montos establecidos en el salario base según la Resolución DG-074-2019, pero sí modificó los montos de la anualidad para alinearlos a lo que indica el artículo 50 del Capítulo VI adicionado a la Ley de Salarios de la Administración Pública, que en lo pertinente señala:

> *"Sobre el monto del incentivo. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el incentivo por anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por este título será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable"*

Para lo concerniente al aumento general para el segundo semestre del 2019, en el Decreto N° 41972-MTSS-MIDEPLAN-H se estableció:

> *"Artículo 1°-Autorizar un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público, de ₡3.750.00 (tres mil setecientos*

> *cincuenta colones exactos). Mismos que corresponden a la fijación salarial del segundo semestre del 2019.*
> *(…)*
> *Artículo 8°-El aumento salarial definido en el artículo 1° de este Decreto rige a partir del 01 de julio 2019."*

Consecuente con lo cual se emitió la Resolución DG-160-2019 con rige 1° de julio del 2019, indicándose:

> *"Artículo 1°: Revalorar en forma general y en un monto de tres mil setecientos cincuenta colones (¢3.750), los distintos salarios base contenidos en las Escalas de Sueldos de la Administración Pública, según el detalle adjunto.*
> *Artículo 2°: Todas las clases de puesto asignadas a dichas Escalas de Sueldos de la Administración Pública, quedan revaloradas de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, conforme con las categorías y nivel salarial que ostentaban al 30 de junio de 2019, y tal como se detalla en los Índices Salariales anexos."*

En cuanto a lo que dispone la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, específicamente sobre la aplicación de ajustes en los sueldos base de las clases de puesto y servidores amparados a ésta, su artículo 12 señala:

> "*Cada vez que se efectúe un aumento general de salarios para los empleados o funcionarios públicos del Gobierno Central, incluso por incentivos generales o aumentos de carácter general, que no se integren a la base salarial, las personas profesionales en Ciencias Médicas, con grado académico de Licenciatura o uno superior, tendrán como mínimo un aumento porcentual, igual al porcentaje en que aumentó el salario promedio de los empleados y funcionarios públicos.*
> *Sin embargo, por ningún motivo el salario total promedio de los profesionales en Ciencias Médicas podrá, ser inferior al salario total promedio de otros profesionales del Gobierno Central o de las instituciones autónomas, en escalafones equivalentes; se entiende que no se considerarán los ingresos que perciban los notarios por dicho trabajo o función.".*

Mediante el *Reglamento Cálculo Reajustes Salariales Profesionales Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley N° 6836 del 22 de diciembre de 1982,* Decreto N° 26944-MTSS-S, se regula en el Capítulo II, *"De las Revaloraciones"*, y Capítulo III, *"De la Relación Salarial"*, lo establecido en el artículo 12 recién citado de la Ley Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, y se define la metodología de cálculo que debe seguirse para atender ajustes salariales a los profesionales amparados en la Ley N° 6836.

Para efectos del presente informe se transcribe lo relevante del Decreto N° 26944-MTSS-S:

"Artículo 4°-Para los efectos del presente capítulo, se entenderá:
a) Por "i": fecha a partir de la cual rige el aumento general de salarios para los empleados y funcionarios del Gobierno.
b) Por "i-1" fecha a partir de la cual rigió el aumento general de salarios para empleados y funcionarios del Gobierno, inmediatamente anterior a la fecha i.
c) Por "Bi": salario base promedio de los empleados y funcionarios del Gobierno a la fecha i.
d) Por "Bi-1" salario base promedio de los empleados y funcionarios del Gobierno a la fecha i-1.
e) Por "SPOi": salario promedio ordinario de los empleados y funcionarios del Gobierno a la fecha i. Este salario promedio ordinario comprende el salario base, anualidades, sobresueldos, incentivos, bonificaciones y en general todas aquellas sumas que legalmente se tengan como salario ordinario.
f) Por "SPO i-1": salario promedio ordinario de los empleados y funcionarios del Gobierno a la fecha i-1.
g) Por "AGi": Monto de aumento del salario ordinario promedio a los empleados y funcionarios del Gobierno, debido, a un aumento de salarios de carácter general que rige a partir de la fecha i.
h) Por "APPi": Monto de aumento del salario ordinario promedio de los profesionales del Gobierno C entral, contenidos en la lista de testigos del Gobierno Central referidos en este Decreto, debido a aumentos de carácter no general, otorgados en el periodo comprendido entre el anterior aumento general de salarios y el presente, es decir, entre las fechas i-1 e i, excluyendo de este periodo la propia fecha i-1, pero incluyendo la fecha i.
i) Por "Med i-1": multiplicador salarial de los profesionales en Ciencias Médicas a la fecha i-1. Se calcula dividiendo el salario ordinario promedio de los Profesionales en Ciencias Médicas a esa fecha, entre su salario promedio base a la misma fecha. Para estos efectos se tomará como salario ordinario promedio y salario base promedio de estos profesionales el que da el testigo definido en el artículo 6° inciso a) del Capítulo III.-.
j) Por "SPOP": salario promedio ordinario de los profesionales contenidos en la lista del testigo del Gobierno Central.
k) Profesionales del Gobierno Central: funcionarios profesionales del Gobierno Central reconocidos como tales por la Dirección General de Servicio Civil y que se encuentran contenidos en la lista de los testigos para determinar el salario promedio ordinario de los trabajadores del Gobierno Central".

"Artículo 5°-Cuando se dé un aumento general de salarios para los empleados y funcionarios del Gobierno Central, la proporcionalidad a que se refiere el artículo 12 de la Ley, será calculada por la Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la siguiente fórmula:

$$\frac{AG\ i}{SPO\ i-1} \times 100$$

Este tanto por ciento será aplicado al salario base de cada Profesional y por ende en esa misma proporción se aumentarán los beneficios salariales que representan un tanto por ciento del salario base.
(…)".

"Artículo 6°-Para calcular la relación entre el salario ordinario de los Profesionales y el salario ordinario de los empleados del Gobierno, se establecerán dos testigos.
a) El testigo de los Profesionales estará conformado por el salario mensual que devenga un médico especialista (G-2) que labore para la Caja con: salario base, 11 anualidades, incentivo por carrera puntos por carrera profesional y el factor de equilibrio que se crea en el presente Decreto.
b) El testigo del Gobierno, estará constituido por el salario ordinario promedio mensual obtenido de la siguiente muestra representativa de los empleados del Gobierno.
**(Ver cuadro que en este sentido se publico en la página 31 de La Gaceta N ° 98 del 22 de mayo de 1998.)*

Con estos testigos se calcularán las variaciones de los componentes actuales del Salario ordinario ahí especificados. También se calcularán las variaciones de cualquier componente que llegare a formar parte del salario ordinario. Esta modificación se hará a partir de la fecha de vigencia de la respectiva resolución, aun antes si es el caso, de la fecha de posible revisión de los testigos".

También merece acotarse que con la Ley de Fortalecimientos de las Finanzas Pública, se establecieron una serie de reformas en materia salarial para el Sector Público, de las cuales resulta imprescindible citar los siguientes artículos incorporados a la Ley de Salarios de las Administración Pública:

"Artículo 35- Porcentajes de compensación por dedicación exclusiva Se establecen las siguientes compensaciones económicas sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración:

1. Un veinticinco por ciento (25%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
2. Un diez por ciento (10%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario".

"Artículo 50- Sobre el monto del incentivo A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el incentivo por anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por este título será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable".

> *"Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal".*
>
> *"Artículo 54- Conversión de incentivos a montos nominales fijos*
> *Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018".*
>
> *"Artículo 56- Aplicación de los incentivos, topes y compensaciones Los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remunerados a la fecha de entrada en vigencia de la ley serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales".*

Concordante con los artículos citados, también resulta importante considerar lo establecido en los transitorios XXV y XXVI de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a saber:

> *"TRANSITORIO XXV El salario total de los servidores que se encuentren activos en las instituciones contempladas en el artículo 26 a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y se les respetarán los derechos adquiridos que ostenten…".*
>
> *"TRANSITORIO XXVI Las disposiciones contempladas en el artículo 28 de la presente ley no serán aplicables a los contratos por dedicación exclusiva que se hayan suscrito y estuvieran vigentes, con antelación a la entrada en vigencia de la presente ley".*
>
> *"TRANSITORIO XXIX Las instituciones que cancelen los salarios de sus servidores con una modalidad distinta de la contemplada en el artículo 52 deberán hacer los ajustes correspondientes dentro de los tres meses posteriores a la vigencia de esta ley.*
> *Se harán los cálculos y los ajustes necesarios para que el cambio en la periodicidad del pago no produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores".*

En virtud de la serie de cambios normativos incorporados mediante el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la inmediatez de su vigencia sin un cuerpo reglamentario que lo acompañase, se presentaron múltiples inquietes sobre los alcances y formas de llevar a cabo los cambios en los componentes salariales de la generalidad de servidores públicos, en aspectos sobre qué, cómo y a quienes nominalizar, la base temporal de referencia para llevar a cabo ese proceso, qué aspectos y derechos deben conservarse así como a quiénes.

Esta situación necesariamente se relacionó con el contenido y efectos de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas e hizo necesario efectuar diversas consultas para alcanzar un panorama más claro y dar seguridad en la gestión propia de esta Dirección General de Servicio Civil, todo en aras de que cualquier proceder fuese conforme con el marco normativo imperante y en resguardo de prácticas razonables y justas para las personas trabajadoras.

A esos efectos, desde la Dirección General de Servicio Civil se envió al Ministerio de Planificación y política Económica, el oficio DG-OF-238-2019 del 06 de mayo 2019 y con fecha 24 de julio 2019 dicho Ministerio a su vez elevó consulta ante la Procuraduría General de la República, según oficio DM-1133-2019; de lo cual se emitió criterio mediante el Dictamen C-281-2019 del 1° de octubre del año 2019.

Sucesivamente, con fecha 11 de diciembre de 2019, se emite el oficio DG-OF-794-2019 del despacho del Director General de Servicio Civil, en el cual se consigna que:

> *"… a criterio de esta Dependencia, lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 6836 del 22 de diciembre de 1982, se encuentra vigente y por tanto continúa formando parte del Ordenamiento Jurídico, ello en razón de que con la Ley N° 9635, del 4 diciembre de 2018, no hubo una derogatoria expresa del referido artículo (…) por ende válidamente puede aseverarse que la voluntad del legislador fue no modificar el denominado "enganche médico", manteniendo incólume la norma que estipula el referido mecanismo de ajuste salarial."*.

Lo brevemente expuesto, también es relevante porque radica en la razón de fondo por la cual es hasta este momento que se emite el presente informe.

4. ANALISIS:

4.1. Sobre la aplicación de testigos

Merece indicarse, que el artículo 5° del *Reglamento Cálculo Reajustes Salariales Profesionales Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley N ° 6836 del 22 de diciembre de 1982* encuentra sustento en una norma de carácter legal que no ha sido variada o suplantada, y la misma norma contemplada en el artículo 12 de la Ley N° 6836 prevé una situación jurídica determinada con efectos condicionados cuando se cumplan ciertos presupuestos fácticos, en el caso de interés, cuando se establecen aumentos nominales y generales para los servidores públicos.

No obstante, también engloba vital importancia, considerar que con posterioridad al último estudio de aumento salarial para Profesionales en Ciencias Médicas en aplicación de lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas y reglamentación derivada, con el cual se argumentó el ajuste salarial con rige desde el 1 de julio de 2018, se presentaron cambios en el marco jurídico, los cuales merecen ser abordados, concretamente los

plasmados con el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y que se han resumido en el acápite 3, Antecedentes, precedente.

A ese respecto, aun cuando la ley mencionada no puntualiza o modifica de manera expresa la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-281-2019 del 1 de octubre del 2019, es concluyente en los siguientes aspectos de interés:

> "*3.- La intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto la Administración Central, como la descentralizada, con independencia del grado de autonomía de cada institución, o del tipo de servicios que se prestan al Estado*".
>
> "*7.- Las disposiciones sobre empleo público contempladas en la Ley de Salarios de la Administración Pública relacionadas, entre otros temas, con la forma en que deben calcularse los salarios y sus componentes en el sector público, privan sobre cualquier otra disposición de rango legal (o inferior) preexistente que regule la misma materia, incluida la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas. Por ello, la remuneración de los funcionarios a los que se refiere la última de las leyes citadas (al igual que la de cualquier otro servidor público, independientemente de la institución para la que labore) debe adecuarse a los parámetros generales establecidos en la ley n.° 2166, reformada por la n.° 9635*".
>
> «*8.- Según el artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública "Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018". Lo anterior implica, en primer lugar, que los componentes salariales que antes del 4 de diciembre del 2018 se calculaban porcentualmente, deben nominalizarse; y, en segundo lugar, que el parámetro para el cálculo de la suma a pagar por cada sobresueldo debe ser, necesariamente, el salario base de cada servidor, y no su salario total*».

Lo anterior es importante porque los *testigos* de cálculo, que se contemplan en el *Reglamento Cálculo Reajustes Salariales Profesionales Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley N° 6836 del 22 de diciembre de 1982,* tanto el de Gobierno Central como el de Profesionales en Ciencias Médicas, comprenden incentivos o complementos salariales, que como puede abstraerse, de manera general se vieron afectados con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pudiendo incurrir en asumir de manera súbita, que cada uno de esos debe ajustarse conforme a los nuevos valores o criterios que se preceptúan en esta Ley.

Sin embargo, no puede obviarse que los *testigos* fueron conformados de forma tal que se pudiese brindar un dato representativo de las variaciones salariales en cada grupo de clases y servidores, por lo cual debe considerarse que a la fecha de elaboración de este informe, los servidores en puestos con clasificaciones representadas o contenidas en las muestras de *testigos*, sustancialmente son personas que tienen una relación laboral vigente desde antes del 4 de diciembre de 2018 y por tanto no han tenido un reducción en términos absolutos en los montos de incentivos o variación en las fórmula de cálculo, tal como puede presentarse comparativamente con la minoría de personas que hayan establecido relaciones laborales con instituciones públicas a partir de esa fecha.

Pero sí puede afirmarse, que por efecto de las normas incorporadas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la mayoría de servidores (que tiene una relación laboral desde antes del 4 de diciembre de 2018), en materia de anualidades y otros incentivos calculados de forma porcentual, presentó una variación relativa, pues aunque los montos absolutos no se vieron reducidos, sí presentan lo que podría denominarse congelamiento o tope, bajo la premisa de que el salarios de las personas con relaciones laborales vigentes antes de la fecha indicada, no podrá ser disminuido y se les respetarán los derechos adquiridos que ostenten, tal como se desprende de los transitorios citados en el apartado anterior y que son propios de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a su vez retomados en el *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.*

Lo anterior lógicamente con la excepción de Dedicación Exclusiva y Prohibición, para los cuales se dispusieron normas específicas, según las cuales y con salvedades particulares, que no merecen ahondarse por tratarse precisamente de situaciones de poca frecuencia comparativamente, se mantendrá la forma de cálculo precedente, basada en porcentajes de cálculo superiores a los preceptuados en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Es claro que para determinar el ajuste salarial al que hace referencia la Ley Nº 6836 en su artículo 12, debe considerarse la metodología basada en los testigos precisados en el Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley N° 6836 del 22 de diciembre de 1982, mismos que se conforman por clases de puestos que a su vez tienen asociados componentes salariales, los cuales de una u otra forma, se vieron afectados por la Ley Nº 9635 a partir del 4 de diciembre del 2018. Esta situación que lleva a la necesidad de asumir un criterio de implementación de dicho mecanismo de reajuste salarial, con una posición técnica salarial, estadística y conforme con el marco jurídico imperante; para lo cual la alternativa que se considera viable y más acertada, es mantener los valores de las anualidades y otros incentivos para las clases de referencia, contenidas en los *testigos*. Es decir, aplicar los incrementos al sueldo base de cada clase, respetando el precepto de no disminuir los salarios vigentes a la fecha de emisión de la Ley N° 9635, los montos que se tenían en los pluses antes del 4 de diciembre de 2018 se mantendrían; o sea, utilizar los mismos que fueron determinados en los cálculos plasmados en el

Informe AOTC-UCOM-INF-025-2018 del 6 de julio del 2018. En lo que respecta a Dedicación Exclusiva, lo correspondiente en atención a las reglas aplicadas, es mantener los mismos porcentajes contemplados en ese informe.

Se indica que este proceder es conforme con el marco normativo vigente, porque la misma Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas prevé, tal como se puntualizó, la no reducción de salarios para aquellos servidores que al momento de entrar en vigencia esa ley, ya tuviesen una relación laboral con instituciones públicas, lo cual se traduce en un congelamiento o invariabilidad de los montos computados hasta el 3 de diciembre de 2018. Asimismo la alternativa es la estadísticamente representativa, porque la cantidad de personas servidores públicos que mantienen una relación laboral actual y que data desde antes del 4 de diciembre de 2018, es sustancialmente mayor a la que estableció una relación laboral a partir de esa fecha, o que se sujetó a las nuevas condiciones de incentivos contempladas en la Ley de reiterada mención.

Como la cantidad de relaciones laborales que pudieron establecerse desde el 4 de diciembre de 2018 a la actualidad, es exigua comparativamente y por no ser el objetivo fundamental de este informe, no se estima necesario ahondar en una estimación numérica de tipo estadístico, que complemente el criterio experto o pericial, en el cual se apoyan las afirmaciones inherentes a la concentración de servidores según el inicio de las respectivas relaciones laborales.

Sobre el elemento de ajuste por pago bisemanal que se aplicaba al *Testigo de Ciencias Médicas*, por tratarse de una clase del grupo ocupacional Medicina propia de la Caja Costarricense de Seguro Social, institución que históricamente ha efectuado el pago de salarios de manera bisemanal, se considera que no debe darse una variación en el monto del *testigo* que se estimó como referencia para julio de 2018, pues si bien la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas establece que debe cambiarse la modalidad de pago para que sea mensual con adelanto quincenal para todos, también se plantea que ese cambio en la periodicidad no debe producir una disminución o aumento en el salario, lo cual básicamente se traduce en un congelamiento o constancia de ese factor para los trabajadores con relación laboral vigente antes de 4 de diciembre de 2018.

Se aclara que las acotaciones expuestas se aferran a premisas técnicas particularmente salariales y estadísticas como se indicó en párrafos anteriores, concretamente sobre la representatividad de los testigos, apoyados a su vez en criterios jurídicos emitidos, como se refirió, por la Procuraduría General de la República y en la aplicación directa de las normas que han sido referenciadas, pero no median interpretaciones jurídicas o análisis de tipo hermenéutico, siendo esto propio de una instancia con competencia para ello.

4.2. Cálculo de la porcentualidad.

A partir de lo mencionado, se desprende con claridad que, respetando las condicionantes establecidas en la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas para

las anualidades y demás incentivos de interés, para efectos de cálculos en los *testigos*, el cálculo del nuevo valor de referencia salarial para el *Testigo del Gobierno Central* puede suponer básicamente, ajustar los salarios base considerados en el informe AOTC-UCOM-INF-025-2018, incrementándolo en los montos nominales de ajuste que se establecieron para enero y julio de 2019, pues se trató del mismo para todos los niveles de las Escalas de Sueldos de la Administración Pública, así como el efecto en materia de Dedicación Exclusiva en virtud de la situación particular que fue mencionada.

A continuación se hará una exposición específica de lo que corresponde para el primer y segundo semestre de 2019 respectivamente.

De la normativa indicada en el apartado anterior se tiene que, el aumento decretado para los servidores públicos a partir del 1 de enero de 2019 consistente en ¢3.750,00, implica la activación del mecanismo especificado en el artículo 5° del reglamento de reiterada referencia, esto en derivación de norma contemplada en el artículo 12 de la Ley N° 6836, la cual, como se adelantó, prevé una situación jurídica determinada con efectos condicionados cuando se cumplan determinados presupuestos fácticos tal como se presenta con el aumento nominal y general.

Consecuentemente y con el propósito de poner en ejecución el mecanismo al que hace referencia el artículo 5° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*, debe considerarse el salario ordinario promedio mensual del "*testigo de Gobierno Central*" conforme con lo señalado en el marco normativo al que se ha hecho alusión, de manera que a continuación se indican los datos de interés:

Tabla N°1
Testigo del Gobierno Central

1° de Julio 2018	1° de Enero 2019
¢511.678[1]	¢515.458

1: Tomado del Informe AOTC-UCOM-INF-025-2018.
Fuente: elaboración propia

Cabe indicar que los datos anteriores fueron corroborados con los índices salariales establecidos en las Resoluciones DG-074-2019 y Resolución DG-144-2019, así como con la Tabla de Salarios del primer semestre del 2019 del Ministerio de Seguridad Pública suministrada por esa institución, en la cual se incluye la información salarial de las clases de puesto policiales, también ajustadas a los sueldos establecidos en las Escalas de Sueldos de la Administración Pública. El detalle de los datos de cálculo se incluye en el Anexo 1 de este informe.

Interpretando y aplicando el algoritmo $\frac{AG\ i}{SPO\ i-1} \times 100$ contenido en el artículo 5° del decreto de reiterada mención donde $AG_i = SPO_i - SPO_{i-1}$, se tiene para el primer semestre del 2019 lo siguiente:

$$\frac{515.458 - 511.678}{511.678} \times 100 = 0{,}74\%$$

Por consiguiente, el incremento por aplicar a partir de 1° de enero del año 2019 a los Profesionales en Ciencias Médicas, cubiertos por las disposiciones del artículo 12 de la Ley N° 6836, debe ser de 0,74%.

Por su parte, para el segundo semestre del 2019 el aumento general decretado para los servidores públicos a partir del 1° de julio de 2019 también correspondió a ₡3.750, lo que conlleva nuevamente a la aplicación del mecanismo establecido en el artículo 5° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*. Así las cosas, se tienen los siguientes datos:

Tabla N°2
Testigo del Gobierno Central

1° de Enero 2019	1° de Julio 2019
¢515.458	¢519.239

Fuente: elaboración propia

El dato inherente a julio de 2019 fue corroborado a partir del índice salarial establecido en la Resolución DG-160-2019, así como de la Tabla de Salarios del segundo semestre del 2019 del Ministerio de Seguridad Pública igualmente suministrada por esa institución, que contiene la información salarial de las clases de puesto policiales. El detalle de la información recabada se incluye en el Anexo 2 de este informe.

Interpretando y aplicando el algoritmo $\frac{AG\ i}{SPO\ i-1} \times 100$ contenido en el artículo 5° del decreto de reiterada mención, donde $AG_i = SPO_i - SPO_{i-1}$, se tiene para el segundo semestre del 2019 lo siguiente:

$$\frac{519.239 - 515.458}{515.458} \times 100 = 0{,}73\%$$

Con lo cual, el incremento por aplicar a partir de 1° de julio del año 2019 a los Profesionales en Ciencias Médicas cubiertos por las disposiciones del artículo 12 de la Ley N° 6836, debe ser de 0,73%.

4.3. De la *"relación 3,83"*.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8° y 9° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*, es importante observar la relación entre el salario total promedio de los "*testigos*" del Gobierno Central y de Ciencias Médicas, tras aplicar los incrementos salariales inherentes, esto para verificar que la misma no resulte inferior a 3,83.

Para dicha corroboración, se procedió a estimar el "*testigo de Ciencias Médicas"* simulando la aplicación del incremento salarial de 0,74%, porcentaje en el cual deben ajustarse a partir del 1° de enero de 2019, los sueldos base de los Profesionales en Ciencias Médicas conforme a lo indicado anteriormente. De los cálculos realizados, se obtuvo que dicha relación podría ascender a 4,91; cifra muy superior al mínimo de 3,83 establecido. Esto considerando que el Salario total del "*testigo de Ciencias Médicas*" puede ascender a ₡2.530.060.

Asimismo se procedió a estimar el "testigo" de Ciencias Médicas simulando la aplicación del incremento salarial de 0,73%, que corresponderá a partir del 1° de julio de 2019 para los sueldos base de los Profesionales en Ciencias Médicas, conforme con lo mencionado previamente. De los cálculos realizados, se obtuvo que dicha relación podría ascender a 4,89; cifra superior al mínimo establecido. Esto considerando que el Salario total del "testigo" de Ciencias Médicas puede ascender a ₡2.537.497.

4.4. Otras consideraciones.

No obstante lo anterior, es menester indicar, que en el sitio web de la Caja Costarricense de Seguro Social ya se encuentran disponibles los aumentos salariales para Profesionales en Ciencias Médicas de esa institución, incluyendo el del Médico con categoría G-2, pero los mismos fueron establecidos con montos nominales de ₡3.750 para el primer y segundo semestre del 2019, respectivamente. Es decir, se consideró únicamente los montos establecidos en decretos del Poder Ejecutivo sin ninguna metodología adicional como la que es valorada en este informe, con lo cual los sueldos base para las clases de la categoría G-2 son ₡1.015.041 y ₡1.018.791, para el primer y segundo semestre del 2019, respectivamente.

En tal situación, considerando los salarios fijados por la Caja Costarricense de Seguro Social, la relación entre los "testigos" se posicionaría en 4,90 para enero de 2019 y 4,87 para julio de 2019, igualmente muy superior al mínimo vigente. No obstante, es importante que posteriormente se consulte el sueldo base de un Médico G-2 de la Caja Costarricense de Seguro Social que oficialmente se establezca a partir de 1° de enero y 1° de julio de 2019, para verificar de manera definitiva esta relación.

4.5. De los testigos actuales y su necesaria revisión.

Es preciso enfatizar, mientras se mantenga como imperativo el método aplicado en este estudio, en la importancia de revisar periódicamente la conformación y representatividad de los testigos del Gobierno Central como el de Ciencias Médicas, pues dicha revisión no solo se encuentra establecida en el *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*, la cual debe realizarse con una periodicidad de dos años cuanto mínimo, sino que es imprescindible precisamente para cumplir con la representatividad que debe ser reflejada en cada testigo, en las clases comprendidas y respectivos componentes o factores.

Además, justamente los cambios introducidos por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que inciden en los componentes salariales de todas las clases de puesto de la Administración Pública, maximizan esa necesidad de revisar cuanto antes la conformación de los testigos para asegurar técnicamente la representatividad que se persigue con el instrumento.

5. CONCLUSIONES

5.1. Los aumentos decretado para los servidores públicos a partir del 1° de enero y 1° de julio de 2019, consistentes en ₡3.750, respectivamente, implica al igual que sucedió para el segundo semestre del año 2018, la activación del mecanismo especificado en el artículo 5° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982*, el cual parte de lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 6836.

5.2. Las reformas introducidas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas con rige a partir del 4 de diciembre de 2018, que entre otros aspectos afectan lo relacionado con incentivos o complementos salariales, deben ser consideradas en las metodologías de cálculo comprendidas en el *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982,* pero no solo asegurando la conformidad con el marco jurídico imperante, sino también procurando que se cumpla con la técnica salarial y estadística, particularmente con el carácter de representatividad que se vincula a los "*testigos*" de Gobierno Central y Ciencias Médicas.

5.3. Aplicando el algoritmo $\frac{AG\ i}{SPO\ i-1} \times 100$ contenido en el artículo 5° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982* y en consideración de criterios normativos planteados por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los ajustes salariales decretados para los servidores públicos, así como preceptos estadísticos, se tiene como resultado 0,74% y 0,73% de variación por aplicar para el 1° de enero y 1° de julio de 2019, respectivamente.

5.4. Conforme con los artículos 8° y 9° del *Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982,* se efectuaron estimaciones de la relación entre el salario total promedio de los *testigos* del Gobierno Central y de Ciencias Médicas, al 1° de enero de 2019 y 1° de julio de 2019, las cuales permiten verificar que en ambos periodos la misma se ubica por encima del límite de 3,83.

5.5. La revisión de la conformación y representatividad de los testigos del Gobierno Central como el de Ciencias Médicas de la CCSS debe ser diligenciada con prontitud, no solo por encontrarse establecida en el Reglamento para el cálculo de los reajustes salariales de los Profesionales en Ciencias Médicas Cubiertos por la Ley 6836 del 22 de diciembre de 1982, sino por ser imprescindible para cumplir con la representatividad

que debe ser reflejada en cada testigo, en las clases comprendidas y respectivos componentes o factores, máxime por los cambios introducidos por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Sin embargo, por los aspectos técnicos que se han precisado, la revisión merece un análisis y decisiones técnicas y metodológicas más amplias, en aras de propiciar técnicas salariales más justas y razonables.

6. RECOMENDACIONES:

6.1. Ajustar en 0,74% y un 0,73% a partir de 1° de enero y 1° de julio del 2019, respectivamente, los salarios base propios de las clases de puestos vinculadas a los grupos ocupacionales de Ciencias Médicas, conforme con las disposiciones del artículo 12 de la Ley N° 6836 y reglamentación concordante.

6.2. Revisar el contenido y alcances del artículo 12 de la Ley N° 6836 y reglamentación derivada, aunque no debe agotarse en examinar la composición de "testigos" propios del instrumento de cálculo, pues también merece abarcar análisis y decisiones técnicas y metodológicas más amplias, en aras de propiciar técnicas salariales más justas y razonables.

KSV/LSS