26 de enero de 2021
AJ-OF-052-2021

Señor
Juan Gabriel Rosas Aguilar
Enfermero

Asunto: Consulta sobre la aplicación de la Ley Nº 9635 en puestos regidos por legislaciones especiales.

Estimado señor:

Por este medio se procede a dar respuesta a la consulta remitida a esta Dependencia vía correo electrónico el 8 de enero de 2021, que se transcribe a continuación:

> *"…quisiera solicitarle información acerca de la dedicación exclusiva para los profesionales licenciados en enfermería cubiertos por la Ley número Nº8423, "Reforma del articulo (sic) 40º, de la Ley General de Salud, Nº6836" y el artículo 25 de dicha ley.*
>
> *Con base a lo anterior, quisiera conocer cual (sic) es el criterio establecido por la Dirección General de Servicio Civil con respecto a la aplicación de la Ley Nº9635, sobre aquellos puestos que se rigen por legislaciones especiales, y en lo demás que se encuentra sujeto a lo que establece la ley y las presentes disposiciones…"*

Conviene indicar que legalmente, las competencias de esta Asesoría Jurídica, se encuentran delimitadas por el Decreto Ejecutivo N° 35573-MP del 16 de setiembre de 2009, que es el Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección General de Servicio Civil, cuyo artículo 7, sobre el Nivel Asesor, en el inciso a), señala:

> *"…a) Asesoría Jurídica: Asesorar al más alto nivel jerárquico institucional y a los niveles intermedios en la toma de decisiones que tengan trascendencia jurídica a nivel interno de la institución y externo de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil, así como;* ***emitir criterios para asegurar la correcta aplicación del orden jurídico vigente en las actuaciones de la Dirección General, en su relación con las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y los administrados,*** *para lo cual deberá aportarse el criterio jurídico del área legal de la institución consultante. Le corresponde también monitorear permanentemente el entorno político y legislativo y presentar modificaciones a nuevos productos que la dinámica jurídica requiera…". (El subrayado no corresponde al original)*

Bajo este marco regulatorio resulta conveniente indicar al consultante que, al ser la emisión de criterios por parte de esta Dependencia, un medio para asegurar la correcta aplicación de

la normativa vigente entre las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y los administrados, es determinante que el consultante haga mención de la institución para cual presta sus servicios, pues de no ser hacerlo, como es el caso que nos ocupa, resulta imposible para esta Dependencia determinar si es o no competente para referirse a la consulta planteada.

No obstante lo anterior, a modo de colaboración, se analizará su consulta desde una perspectiva general, aclarando que estas hacen referencia únicamente a los servidores cubiertos por el Régimen Estatutario, ello ya que, el consultante no indica para que institución presta servicios; al efecto conviene iniciar citando el dictamen N° C-281-2019 del 1 de octubre de 2019 emitido por la Procuraduría General de la República, en el que dicho órgano se refirió ampliamente al conflicto se surge al pretender decidir sobre el carácter especial o general de las normas, el cual, en lo que interesa, se cita a continuación:

> *"… la especialidad de la norma es un criterio hermenéutico que permite la solución de los conflictos normativos bajo ciertos requerimientos.* ***Dicho criterio no es de carácter absoluto o incondicionado, ya que la lógica y el carácter de sistema del ordenamiento puede determinar la aplicación de la norma general sobre la especial****.* ***Esa aplicación puede derivar, en efecto, del necesario cumplimiento del fin de la norma general****. Cumplimiento que se vería afectado si superviviera la ley especial anterior." (Dictamen C-010-97 del 21 de enero de 1997).*
>
> *"… si la vigencia y* ***la eficacia de la ley especial impiden que se concretice el fin público a que tiende la norma general, debe dársele preferencia a esta última****." (Dictamen C-253-2001 del 21 de setiembre del 2001).*

Adicionalmente sobre este tema la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia N°18 de las 16 horas del 30 de marzo de 1982, señaló:

> *"(...) el aforismo jurídico de que "la ley general no deroga a la especial",* ***no puede seguirse como norma estricta de interpretación, porque si la ley general no hace excepciones y si sus términos dejan ver que rige también para situaciones reguladas en una ley especial, no habría duda de que la nueva ley sí incide sobre lo que la primera dispuso****. (…) un entendiendo que se trata de una ley general, la solución consistiría en desentrañar el "espíritu o voluntad" de esa ley". (Lo resaltado es propio)*

De lo anterior podemos concluir que, si bien en tesis de principio la norma especial prevalece sobre la norma general, esto no significa que la misma resulte inmutable en el tiempo, ya que pueden darse excepciones a esta regla cuando se logre acreditar que la ley especial impedirá la consecución del fin público para la cual fue creada una norma general, tal y como es el

caso que nos ocupa, pues con la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635, específicamente con la reforma que ella opera a la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N° 2166, el legislador lo que pretendía era generalizar y unificar las condiciones salariales en las relaciones de empleo para todo el sector público; de ahí que esta deba privar sobre la ley anterior.

Dicho esto, en el dictamen N° C-281-2019, supra citado, dicho Órgano Consultivo también analizó la "*Incidencia de la Ley de Salarios de la Administración Pública sobre la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas*", a raíz de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, y al respecto señalo:

> *"….Tal y como hemos indicado ya, la pretensión de esa ley fue, entre otras cosas, establecer lineamientos generales, aplicables a todos los funcionarios del sector público, con respecto a la manera en que han de pagarse los sobresueldos reconocidos previamente.*
>
> *Partiendo de lo anterior, debe señalarse que dentro de los efectos de la Ley de Salarios de la Administración Pública* ***no se encuentra el de derogar los sobresueldos preexistentes a la ley n.° 9635, sino adecuarlos a las reglas generales a las que deben someterse todos los sobresueldos que se cancelan en el sector público****. Ya esta Procuraduría, al contestar una consulta planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones sobre la vigencia o no de los sobresueldos existentes antes de la reforma operada a la Ley de Salarios de la Administración Pública por medio de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, indicó lo siguiente:*
>
> *"En el caso de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, independientemente del carácter especial o general que pueda atribuírsele en relación con la Ley de Salarios de la Administración Pública,* ***los sobresueldos ahí regulados se mantienen vigentes a pesar de los cambios operados en la Ley de Salarios de la Administración Pública****; sin embargo,* ***esos sobresueldos deben calcularse de conformidad con el marco unificador contemplado en la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública****.*

Así las cosas y partiendo de los criterios judiciales y administrativos antes esbozados, se reitera que con las disposiciones contempladas en la Ley N° 9635, el legislador pretendió unificar y generalizar a todo sector público los parámetros ahí establecidos, claramente en lo que refiere a materia de empleo público; no a través de la derogatoria de las normas ya existes, sino adecuando esas normas a las reglas generales que dicho cuerpo normativo establece y a las que toda institución pública debe someterse a la hora de otorgar y/o conceder sobresueldos.

Lo anterior siempre en total apego al bloque de legalidad y con total respecto a los derechos adquiridos de los funcionarios públicos servidores activos al 4 de diciembre del 2018, fecha en que entró en vigencia la Ley N° 9635, ello según dispone el transitorio XXV de ese cuerpo normativo, que se trascribe a continuación:

> *"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****.*
>
> *Las remuneraciones de los funcionarios que a la entrada en vigencia de la presente ley superen los límites a las remuneraciones establecidos en los artículos 41, 42, 43 y 44, contenidos en el nuevo capítulo V de la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, no podrán ajustarse por ningún concepto, incluido el costo de vida, mientras superen dicho límite." (Lo resaltado es propio)*

Finalmente, se recuerda al consultante que el análisis anterior únicamente hace referencia a los servidores cubiertos por el Régimen de Méritos; lo anterior pues de la consulta plateada no se logra determinar si presta o no sus servicios a una institución adscrita al Régimen de Servicio Civil.

Con estas consideraciones se da por atendida su consulta.

Atentamente;

ASESORÍA JURÍDICA

JAKLIN EUGENIA URBINA ALVAREZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por JAKLIN EUGENIA URBINA ALVAREZ (FIRMA)
Fecha: 2021.01.26 15:08:14 -06'00'

Jaklin Urbina Álvarez
ABOGADA