

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019

Señor
José Joaquín Arguedas Herrera
Director
Área de Gestión de Recursos Humanos
Dirección General de Servicio Civil

**ASUNTO: Respuesta a Oficio N°
AGRH-OF-182-2019**

Estimado señor:

Se procede a dar respuesta al oficio N° AGRH-OF-182-2019 del 28 de agosto de 2019, recibido vía correo electrónico ese mismo día, mediante el cual se realizan las siguientes consultas sobre el Transitorio XXXV de la Ley N° 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”:

“... Ante tal disposición existe la duda de cómo proceder respecto a funcionarios que actualmente ostentan salarios iguales o superiores a 4 millones de colones, en las siguientes situaciones:

- 1. El pago de las anualidades a partir de enero del 2019, y*
- 2. Ascensos.*

Considerando a su vez lo dispuesto en el Artículo 40 del cuerpo normativo citado, para la primera situación expuesta, el cual pareciera que contraviene lo señalado en el TRANSITORIO XXXV, al

“Artículo 40- Incentivos adicionales improcedentes

No procede la creación, el incremento, ni el pago de remuneración por concepto de “discrecionalidad y confidencialidad”, ni el pago o reconocimiento por concepto de bienes, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distintos de las anualidades, en

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 2 de 14

ninguna de las instituciones contempladas en el artículo 26 de esta ley”. (Subrayado y resaltado son propios)

En el caso de la segunda situación “Ascensos”, se ve obstaculizada la Carrera Administrativa de los servidores, conforme lo dispuesto en el Artículo 33 del Estatuto de Servicio Civil y 20 de su Reglamento.

Según las situaciones expuestas pareciera que nos encontramos ante un conflicto de leyes, por lo cual se requiere criterio jurídico sobre lo que quiso decir o establecer el legislador al respecto, a efecto de proceder sin afectar derechos de los servidores públicos”.

Previo a evacuar la consulta, resulta conveniente indicar que, es política de esta Asesoría Jurídica, no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública.

No obstante lo expuesto, se indica que la consulta planteada será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica y con ello evitar suplantar a la Administración Activa, a quien compete aplicar lo que en Derecho corresponde en el caso particular.

Lo anterior, por cuanto la resolución del caso planteado por la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, es un asunto de resorte interno, en los términos de los numerales 1) y 2) incisos a), d), e) y j) del artículo 28 de la Ley General de la Administración Pública, que señalan:

“Artículo 28.-

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.

2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;

...

d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad;

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 3 de 14

e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio;

...
j) Las demás facultades que les atribuyan las leyes”.

Por otro lado, es conveniente indicar que, 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, Nivel Asesor, 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 resaltado no corresponde al original)*

De conformidad con lo indicado, en adelante se solicita que para la atención de criterios jurídicos remitidos por la Administración Activa, se aporte el criterio de la Dirección Jurídica respectiva, sin el cual, esta Asesoría no podrá ejercer su competencia. Asimismo, se solicita que las consultas propiamente jurídicas remitidas al Área a su cargo, se trasladen directamente a esta Dependencia para su conocimiento.

Pese a ello, y a manera de colaboración, debe indicarse que vistas las consultas planteadas, es oportuno citar el criterio jurídico vertido sobre las disposiciones transitorias, por la Procuraduría General de la República; puntualmente se cita lo indicado en el Dictamen N° C-060-1999 del 24 de marzo de 1999, en el tanto expone:

“... A-. EN CUANTO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 4 de 14

Las disposiciones transitorias forman parte del Derecho Intertemporal en cuanto tienden a solucionar conflictos de leyes. Ante los problemas de transitoriedad que la ley nueva produce, el legislador establece un régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes. En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento jurídico distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia. Se ha dicho que el contenido de las disposiciones transitorias consiste en:

*"a) Las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, **bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes.***

b) Los preceptos que regulan en forma provisional situaciones jurídicas nuevas cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva..." F, SAINS M.-J.C, DA SILVA, citado por C.M, VALVERDE ACOSTA, Manual de Técnica Legislativa, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, Asamblea Legislativa, 1991, p. 211".

Regulación del régimen jurídico aplicable a situaciones jurídicas previas o bien, regulación con carácter provisional de situaciones jurídicas nuevas. En el mismo sentido, Luis Diez-Picazo expresa:

*"En efecto, una disposición transitoria puede solucionar el conflicto de leyes estableciendo cuál de las dos -la antigua o la nueva ley - es la llamada a regular cada tipo de situación jurídica. Así, por ejemplo, puede ordenarse que las situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose en todo caso por ella. (...) **Esta clase de disposiciones transitorias contiene***

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 5 de 14

normas de conflicto en sentido estricto; es decir, no regulan directamente situación alguna, sino que a través de un punto de conexión determinan cuál de las leyes en conflicto es la aplicable. Junto a esta posibilidad, cabe asimismo que el legislador dicte otra clase de disposiciones transitorias, en virtud de las cuales se da una regulación específica - diferente, por tanto, de las recogidas en la ley antigua y en la ley nueva- a las situaciones pendientes en el momento del cambio legislativo, o a las situaciones que se produzcan en tanto entra plenamente en vigor la nueva ley en los casos de eficacia diferida. (...)

De ahí, que se trate de normas con vigencia temporal limitada o leyes ad tempus, pues por definición se refieren a un número de posibles situaciones no indefinido; y de ahí también, que al contener normas materiales, puedan suscitar a su vez nuevos conflictos temporales con otras leyes". L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, pp. 193-194.

En el caso del Derecho transitorio material existe una regulación material autónoma de situaciones jurídicas pendientes al momento de vigencia de la ley. Su particularidad reside en que el régimen se diferencia del establecido en la ley vieja y del que regirá con la ley nueva. Se suspende así la aplicación de la ley derogada pero se impide la aplicación inmediata de la ley nueva. De él se ha dicho que:

"...el legislador debe tener en cuenta que, al tratarse de un régimen excepcional, resulta vetada su aplicación extensiva por vía analógica a supuestos no especificados en la ley. Esta constatación abunda sin duda en la necesidad de que el legislador precise de forma explícita el ámbito de aplicación del derecho transitorio material: en los casos en los que exista duda acerca de su voluntad no se aplicará el derecho transitorio material". C, VIVER i Pi-SUNYER: "La parte final de las leyes". La forma de las leyes. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1986, p. 145.

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 6 de 14

Se habla, además, de disposiciones transitorias impropias cuando el legislador llama como transitorias a disposiciones cuyo objeto es el regular en forma autónoma y provisional situaciones jurídicas nuevas. Esa regulación diferente pero provisional se funda en la necesidad de evitar problemas o de facilitar la solución a los que se presentan. En ese sentido, el "transitorio" facilita la aplicación definitiva de la ley nueva. De allí su carácter provisional (C, VIVER i Pi-SUNYER, p.152). Su ámbito es normalmente lo relativo a procedimientos: se establecen procedimientos especiales o provisionales que deberán ser sustituidos por las regulaciones generales contenidas en la ley, o bien disposiciones específicas en orden a la primera integración de un organismo que surge a la vida jurídica.

Por otra parte, puede suceder que una determinada disposición incluida por el legislador como transitoria no tenga ni uno ni otro objeto. Es decir que el legislador incorpore como disposición transitoria una norma que del todo no es derecho intertemporal; por lo que en modo alguno se dirija a facilitar el tránsito entre la ley vieja y la nueva, particularmente en orden a las situaciones jurídicas pendientes. Este supuesto es fuente de confusión en el intérprete e impide cumplir la función de la norma transitoria, máxime si se trata de prescripciones, mandatos normativos para situaciones futuras, que bien podrían estar contenidos en el articulado o parte dispositiva.

*Es de advertir, por demás, que la vigencia de los transitorios, propios o impropios, está en función del objeto del derecho intertemporal. **De modo que, salvo disposición expresa en orden a su temporalidad, el derecho transitorio se mantiene en tanto sea necesario dar respuesta a esas situaciones pendientes.** En ese sentido, la pervivencia de éstas determina muchas veces la vigencia y la eficacia del derecho transitorio. **Se sigue de ello que desaparecida la razón que justifica la norma, el transitorio pierde su vigencia y eficacia. Ello justifica que algunos autores califiquen el derecho transitorio como un derecho temporal e incluso provisional, rechazando la posibilidad de que tenga carácter permanente** (así, F, MESSINEO: Manual de Derecho civil y Comercial, I,*

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 7 de 14

Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1954, p. 92”.
(El resaltado no corresponde al original)

Del dictamen anterior, se colige que una disposición transitoria, temporal o provisional, puede regular un supuesto autónomo y nuevo, aún y cuando ello no se encuentre normado en una ley anterior o en una ley nueva, sin que ello implique un “*conflicto de leyes*”; tal y como se indicó en el Oficio N° AGRH-OF-182-2019.

A criterio de esta Asesoría, el supuesto fáctico contenido en el Transitorio XXXV, es establecer una situación temporal limitada a un plazo fijo, es decir dos años que rigen a partir del 4 de diciembre de 2018, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 9635, en el tanto dicha norma señala que:

*“Las remuneraciones totales del presidente de la República, los vicepresidentes de la República, los diputados, los ministros, los viceministros, los presidentes ejecutivos y los gerentes del sector público descentralizado serán excluidas de cualquier aumento salarial en los próximos dos años. Asimismo, **los salarios de los funcionarios públicos, cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00), no serán susceptibles de incrementos salariales durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley.** Se comprenderá, para estos efectos, como remuneración total a la erogación monetaria equivalente a la suma del salario base e incentivos, dietas, y/o complementos salariales correspondientes, o cualquier otra remuneración independientemente de su denominación”.* (El resaltado no corresponde al original)

En consecuencia, producto de lo antes expuesto y pese a que dentro de las competencias de esta Asesoría Jurídica no se encuentra interpretar la norma para emitir un “*criterio jurídico sobre lo que quiso decir o establecer el legislador al respecto*”, debe indicarse que de la literalidad del transitorio en estudio, se desprende que en términos generales y sin excepciones, éste establece un congelamiento temporal, limitado en tesis de principio a dos años, salvo disposición contraria que pueda emitirse a futuro, al señalar que: “***los salarios de los funcionarios públicos, cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00), no serán susceptibles de incrementos salariales durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley***”.

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 8 de 14

Por ello, deberá la Administración ajustarse a lo establecido en dicho transitorio y no podrá reconocer ningún incremento salarial a los funcionarios en la clase de puesto que actualmente ostentan y cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00), es decir, los que se encuentren en el supuesto consultado. Ahora bien, para estos efectos debe entenderse el concepto de incremento salarial como el aumento de cualquier tipo en el salario total compuesto por *“la suma del salario base e incentivos, dietas, y/o complementos salariales correspondientes, o cualquier otra remuneración independientemente de su denominación”*.

Producto de lo analizado, considera esta Asesoría Jurídica, que dicha definición debe ser entendida de esta manera, por cuanto el Transitorio XXXV no establece taxativamente que el incremento salarial refiera únicamente en términos de costos de vida, por lo cual no podría afirmarse que se trate únicamente de este tipo de incremento, y por ende no es posible, legítimamente, distinguir donde la Ley no lo hace. Además, debe tomarse en cuenta el contexto social y económico en el que la norma fue emitida y debe ser aplicada.

De ahí que, es válido legalmente aseverar que la finalidad del legislador con la emisión de dicho transitorio fue establecer un congelamiento temporal de los salarios de los funcionarios públicos, cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00), con el objetivo de enfrentar la situación fiscal del país; y para ello suspendió temporalmente los efectos de la legislación vigente, durante un lapso de dos años, lo cual significa, que una vez cumplido ese plazo -salvo norma legal que establezca a futuro lo contrario-, la aplicación del Transitorio XXXV debe cesar, porque dada su naturaleza temporal, perderá sus efectos. Es decir, a partir del 4 de diciembre del 2020 los funcionarios cuyos salarios se encuentren congelados, tendrán derecho a que se incorporen a sus salarios los incrementos (tales como los aumentos semestrales de costo de vida, aumentos por antigüedad, carrera profesional, entre otros) dejados de percibir con motivo de la restricción temporal impuesta por la citada norma legal, sin que ello implique un pago retroactivo de esos incrementos dejados de percibir.

Contestes con lo anterior, debe traerse a colación una situación fáctica similar, acaecida con la implementación de la Ley de Contingencia Fiscal, N° 8343 del 18 de diciembre de 2002, en la que la Procuraduría General de la República, atendiendo consultas planteadas, emitió el Dictamen N° C-350-2003 del 10 de noviembre del 2003 y señaló:

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 9 de 14

“Con base en lo dicho hasta aquí, se puede afirmar que estamos ante un caso típico de suspensión temporal de la normativa vigente, tal y como se explicó supra. La razón es obvia, debido a que la Ley n.º 8343 tiene un efecto muy particular: suspender los efectos de la legislación vigente durante un lapso de un año. Lo anterior significa, que una vez fenecidos sus efectos, la normativa anterior despliega todos sus efectos.

Esta tesis también se infiere del voto n.º 5374-2003 del Tribunal Constitucional, cuando se indica lo siguiente:

“Es claro que para el legislador, la diferencia entre quienes ven congelados por un año su salario y quienes no lo tendrán congelado, estriba en el hecho de que los primeros tienen asegurado un ingreso mayor que los últimos”.

“Ha de inferir este Tribunal, que para el legislador, quienes mayor ingreso salarial tienen asegurado, ha de tener mayor capacidad económica para sobrellevar el sacrificio temporal que significa no ver aumentado su salario durante un plazo definido, situación exigida por circunstancias de orden extraordinario y de interés nacional”.

“Así, de contenerse el aumento durante un plazo determinado, normalmente se lograría una disminución del gasto público...”.

“La norma en concreto busca alivianar, los compromisos presupuestarios del Estado y sus instituciones, durante un plazo determinado y claramente establecido, de modo que se vean mejoradas sus finanzas, ante la necesidad urgente de aplicar medidas para paliar el déficit público, que ha venido creciendo año con año, de forma exponencial”.

“Resulta razonable que, adoptada la decisión de disminuir el déficit público, el legislador opte por establecer un mecanismo para no ver incrementado el rubro salarial, de modo que congela el incremento salarial por un plazo determinado, a aquellos funcionarios que tienen asegurado un ingreso económico muy superior al salario mínimo de un funcionario público”.

18 de setiembre de 2019
AJ-OF-489-2019
Página 10 de 14

Ahora bien, en este apartado, debe indicarse que a criterio de esta Asesoría Jurídica, los casos de ascensos o cualquier movimiento de personal que implique un salario mayor dentro del Estado, deben analizarse desde otra perspectiva, por cuanto el incremento salarial producto del movimiento citado, no se encuentra vinculado al funcionario público como tal; sino que, se encuentra asociado al pago legalmente establecido y asignado a la clase de puesto en específico; por ello modificar el salario total en estos casos, no implicaría un trasgresión al Transitorio objeto de consulta, dado que la modificación salarial obedece a un aspecto presupuestario previamente determinado para esa clase de puesto dentro de las instituciones cubiertas por el Régimen Estatutario y no, al incremento salarial de un funcionario público en particular. Pese a ello, debe tenerse claro que esto no obsta, para que se aplique la norma de manera indiscriminada, obviando el tope de salario máximo a devengar, establecido en el artículo 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública que cita:

*“Artículo 42- Límite a las remuneraciones totales en la función pública. **La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular, así como los jefes, los titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación, contemplado en el artículo 26 de la presente ley, no podrá superar por mes el equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, salvo lo indicado en el artículo 41 sobre la remuneración del presidente. Se excluyen de esta norma los funcionarios de las instituciones y los órganos que operen en competencia, así como los que estén en servicio diplomático en el exterior**”.*¹

En otras palabras, al presentarse un ascenso o movimiento de personal de un servidor a una clase de puesto, cuya remuneración resulta superior a la que ostenta y la cual ya forma parte de la estructura estatal y presupuestaria; dicho movimiento no contradice lo establecido en el Transitorio de reiterada cita, siempre y cuando la nueva remuneración no sobrepase el tope legalmente establecido en

¹ De conformidad con la Resolución N° DG-144-2019 de las 14:30 horas del 20 de agosto del 2019, emitida por la Dirección General de Servicio Civil, la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública a la fecha de emisión del presente criterio, corresponde a la categoría 1, nivel salarial 1, salario base ₡ 270.750 (doscientos setenta mil setecientos cincuenta colones exactos), aumento anual ₡ 6.877 (seis mil ochocientos setenta y siete colones exactos). Es decir el equivalente a veinte salarios base corresponde a un total de ₡ 5.415.000 (cinco millones cuatrocientos quince mil colones exactos).

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 11 de 14

el numeral 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, tal como se expuso supra.

Por otro lado, esto no impide que si considera el consultante que el Transitorio XXXV riñe con alguna otra norma de rango igual o superior, o bien que podría eventualmente ocasionar algún tipo de desigualdad en la aplicación del mismo, las personas afectadas puedan activar el mecanismo de control de constitucionalidad respectivo, o acudir a la Sede Jurisdiccional, dado que no le corresponde a esta Dependencia realizar esa función, toda vez que mientras la norma se encuentre vigente dentro del ordenamiento jurídico, ésta resulta de aplicación obligatoria y se mantiene incólume. Tesis jurídica que se sustenta en los criterios vertidos por la Procuraduría General de la República en el dictamen N° C-160-2017, del 6 de julio de 2017, entre otros y que sostienen que:

“...Partiendo de lo anterior, en lo que al proceder de la Administración Pública se refiere, desconocer una norma o estimarla obsoleta o injusta, no es razón suficiente para que el operador jurídico la desatienda. Significa que toda conducta administrativa debe estar amparada en la ley, sin que sea posible – en un principio– ignorar las normas vigentes al conocer de una situación en particular.”

Esto responde al principio de legalidad, que debe ser entendido de la siguiente manera:

“VI- El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico -reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el "principio de juridicidad de la Administración". (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 3410-1992 de las 14:45 horas del 10 de noviembre de 1992).”

Se trata entonces, en palabras de autor Eduardo Ortiz, que el “principio de legalidad impone a la Administración el respeto de ordenamiento jurídico en su totalidad.” (Ortiz Ortiz, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Stradtman, 2002,

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 12 de 14

p.76). En este mismo sentido, el autor García de Enterría dispone que la Administración "...está sometida, como sujeto de Derecho que es, a todo el ordenamiento, y por lo tanto, también a sus propios Reglamentos." (García de Enterría, Eduardo y otro. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, décimo tercera edición, Editorial Azanzadi S.A., 2006, p.210).

Desde esa perspectiva, mientras una norma –sea legal o reglamentaria– se encuentre vigente, es parte del ordenamiento jurídico, y con ello, del bloque de legalidad al cual debe sujetarse toda la actividad administrativa.

Pero además, en lo que al tema de la consulta se refiere, nos permite comprender que las razones para no atender a la práctica del desuso de una ley, se aplican sin miramientos cuando se trata de un reglamento. En ese orden de ideas, el operador jurídico debe actuar sometido al ordenamiento jurídico, lo que implica que deberá acatar los reglamentos vigentes.

Esta Procuraduría General ha sido conteste con ese razonamiento al indicar que la Administración Pública no tiene competencia para desaplicar las normas, sean esas legales o infralegales. (Ver Procuraduría General de la República, dictámenes C-246-1998 del 18 de noviembre de 1998, C-81-2005 del 24 de febrero de 2005, C-372-2007 del 18 de octubre de 2007, C-170-2008 del 20 de mayo de 2008, C-120-2011 del 1° de junio de 2011 y C-126-2011 del 10 de junio de 2011). (El resaltado no corresponde al original)

De manera tal, que no es procedente desaplicar en vía administrativa, normas que gozan de presunción de legitimidad constitucional y en este tanto, las autoridades administrativas deben aplicarlas.

Asimismo debe señalarse, que en el caso de que se hayan efectuado pagos, sin considerar la normativa vigente, las sumas que hayan sido pagadas de más deberán ser recuperadas, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H del 14 de mayo de 2008 "*Reglamento general para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden*".

De conformidad con lo anteriormente expuesto, esta Asesoría Jurídica concluye que:

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 13 de 14

1. Una disposición transitoria puede regular un supuesto autónomo y nuevo, aún y cuando ello no se encuentre normado en una ley anterior o en una ley nueva, sin que ello implique un conflicto de normas.
2. En términos generales y sin excepciones **“los salarios de los funcionarios públicos, cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00), no serán susceptibles de incrementos salariales durante los próximos dos años a partir de la aprobación de esta ley”**, por ello deberá la Administración ajustarse a lo establecido en el Transitorio XXXV y no podrá reconocer ningún incremento salarial a los funcionarios en la clase de puesto que actualmente ostentan y cuyas remuneraciones totales mensuales sean iguales o superiores a cuatro millones de colones (¢4.000.000,00).
3. Debe entenderse el concepto de incremento salarial como el aumento de cualquier tipo en el salario total compuesto por **“la suma del salario base e incentivos, dietas, y/o complementos salariales correspondientes, o cualquier otra remuneración independientemente de su denominación”**.
4. A partir del 4 de diciembre del 2020- siempre y cuando no se emita norma que establezca lo contrario- los funcionarios cuyos salarios se encuentren congelados, tendrán derecho a que se incorporen a sus salarios los incrementos (tales como los aumentos semestrales de costo de vida, aumentos por antigüedad, carrera profesional, entre otros) dejados de percibir con motivo de la restricción temporal impuesta por la citada norma legal, sin que ello implique un pago retroactivo de esos incrementos dejados de percibir.
5. Ante el supuesto que se presente un ascenso o movimiento de personal de un servidor a una clase de puesto, cuya remuneración resulte superior a la que ostenta y la cual ya forma parte de la estructura estatal y presupuestaria; dicho movimiento no contradice lo establecido en el Transitorio XXXV, siempre y cuando la nueva remuneración no sobrepase el tope legalmente establecido en el numeral 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.
6. En el caso de que se hayan efectuado pagos, sin considerar la normativa vigente en cuanto al congelamiento temporal de salarios, las sumas pagadas de más deberán ser recuperadas, de conformidad con lo

18 de setiembre de 2019

AJ-OF-489-2019

Página 14 de 14

establecido en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H, del 14 de mayo de 2008
“*Reglamento general para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden*”.

Finalmente, debe señalarse que pese al análisis anteriormente desarrollado, el presente criterio se encuentra sujeto a las eventuales interpretaciones auténticas que realice la Asamblea Legislativa, a los criterios que emitan la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República o a lo dispuesto en las resoluciones dictadas en Sede Judicial.

Atentamente,

ASESORÍA JURÍDICA

Irma Velásquez Yánez
DIRECTORA

Engie Vargas Calderón
ABOGADA