

La Ley Marco de Empleo Público, N.º 10159, y su relación desigual en el congelamiento de salarios de los empleados públicos contratados antes de su entrada en vigencia

The Public Employment Framework Law, n. ° 10159, and its unequal relationship in the freezing of salaries of public employees hired prior to its entry into force

Andy Flores Castro¹

Resumen

La reciente entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público (Ley n.º 10159), complementa las medidas excepcionales de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que determinó por medio de las disposiciones atinentes a la regla fiscal un parámetro relacionado con el nivel de endeudamiento que sea igual o mayor al 60 % del producto interno bruto (PIB). El principal propósito de esta norma con entrada en vigor desde el 10 de marzo del presente año se relaciona con aspectos vinculados a la igualdad de condiciones de los trabajadores que desempeñan las mismas funciones en el ámbito profesional y así procurar el bienestar a través de la igualdad de salario. Esto necesariamente debe generar un proceso de transición que respete las condiciones laborales establecidas de los colaboradores que, a la entrada en vigor de esta ley, cuenten con una situación jurídica consolidada. Entre los cambios de mayor discusión se encuentra el congelamiento de la remuneración que han venido recibiendo las personas funcionarias que, a la entrada en rigor de la Ley Marco de Empleo Público, cuentan con un salario compuesto superior al salario global de la categoría a la que corresponden, así como la restricción de pago de aumento salarial a la base por concepto de costo de vida, como respuesta a los niveles de endeudamiento fijados por la regla fiscal. El presente estudio pretende brindar elementos objetivos de análisis para aportar al necesario diálogo nacional de las autoridades o la opinión pública y así garantizar una transición de normas, respetuosa de los derechos fundamentales, y con un camino llano que le permita equilibrar la remuneración salarial de las personas funcionarias, como parte de un procedimiento paulatino y razonado que garantice certeza jurídica y, al mismo tiempo, equidad de las circunstancias laborales sin producir un empobrecimiento de plazo indeterminado a la capacidad adquisitiva de las personas trabajadoras del sector público.

1 El autor es egresado de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Latino Americana de Ciencia y Tecnología. (ULACIT), San José, Costa Rica. Correo: afloresc177@ulacit.ed.cr

Palabras clave

Salario global, salario compuesto, incentivo de anualidad, aumento anual por costo de vida, situación jurídica consolidada e igualdad.

Abstract

Summary The recent entry into force of Framework Law n.º 10,159 on Public Employment complements the exceptional measures of the Law for the Strengthening of Public Finances, which determined, through the provisions relating to the fiscal rule, a parameter related to the level of indebtedness equal to or greater than sixty per cent of the Gross Domestic Product (GDP). The main purpose of this norm, which entered into force on March 10 of this year, is related to aspects related to the equality of conditions of workers who perform the same functions at the professional level, and thus seek welfare through equal pay. This must necessarily generate a transition process that respects the previously established working conditions of workers who, at the entry into force of this law, have a consolidated legal situation. Among the changes of greater discussion is the freezing of the remuneration that has been receiving civil servants who, at the entry into force of the Framework Law on Public Employment, have a compound salary higher than the overall salary of the category to which they correspond, as well as the restriction of payment of salary increase to the base for cost of living. in response to the levels of indebtedness set by the fiscal rule. This study aims to provide objective elements of analysis to contribute to the necessary national dialogue of the authorities or public opinion, and thus guarantee a transition of norms, respectful of fundamental rights, in addition, with a flat path that allows it, to balance the salary remuneration of public officials, as part of a gradual and reasoned process that guarantees legal certainty and at the same time equity of working conditions without generate an indefinite impoverishment of the purchasing power of public sector workers.

Keywords

Global salary, compound salary, annuity incentive, annual cost-of-living increase, consolidated legal status and equality.

Introducción

El ingreso salarial de cada persona trabajadora representa, al mismo tiempo, su capacidad adquisitiva frente a las necesidades básicas como persona, en algunos casos con familia. De aquí la importancia de conocer los alcances de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público de la Asamblea Legislativa (2021), en combinación con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (2018) y el Título III denominado Modificación de La Ley n.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957 art. 3. Se adicionan los siguientes capítulos y disposiciones transitorias a la Ley n.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley n.º 9635, de 9 de octubre de 1957, por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2018). Es de necesario análisis el numeral 13 de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (2018), este hace referencia al ordinal 11 del mismo cuerpo normativo, que se refiere a los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente y determina:

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario (párr. 4).

Lo anterior representa un *empobrecimiento de la clase trabajadora*, al menos así lo considera Hernández (2022), cuando expone: “En términos técnicos, es una pérdida de poder adquisitivo. En términos sociales, eso se llama empobrecimiento de la clase trabajadora” (párr. 23). Lo anterior está relacionado con el congelamiento de los aumentos salariales según el ordinal arriba citado. A partir de esto último cobra especial relevancia el reporte presentado por la Unidad de Índices de Precios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022), que detalla la inflación al cierre del año 2022 y Hernández (citado por Rivero, 2022), expresa que:

El índice de Instituto Nacional de Estadística y Censos precios al consumidor (IPC) aumentó en diciembre un 7,88% frente al registro acumulado de diciembre del año anterior, lo que representa un encarecimiento del costo de vida a pesar de las menores alzas registradas en el último trimestre del 2022 (párr. 1).

Este dato de inflación, al compararlo con el resultado interanual del mes de agosto de 2022 representa una importante mejoría. A pesar de esto, la combinación de este indicador con la realidad de estancamiento de las anualidades para los trabajadores públicos, en virtud de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, puede representar un factor lesivo para la capacidad adquisitiva de las personas funcionarias. Así lo expone Hernández (2022), al manifestar lo siguiente:

El salario global es el producto estrella de esta ley, pero a su vez es el producto más lesivo porque tiende a precarizar lo que son las condiciones laborales y, además de esto, el producto más inacabado y el producto más opaco de la ley (párr. 13).

La referencia a las condiciones laborales de los trabajadores representa un punto de especial interés, por motivo de que aunque el propósito de la Ley Marco de Empleo Público, consiste en articular los alcances del otro cuerpo normativo denominado Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y sus modificaciones a otras leyes, requiere de especial atención en lo que se relaciona con los derechos laborales adquiridos. Esto especialmente para quienes fueron contratados antes de la entrada en vigor de la ley, ante la eventual disminución de la capacidad adquisitiva y como resultado del aumento en el costo de la vida, que puede traducirse precisamente en *un empobrecimiento de las condiciones laborales*.

Debido a lo anterior, se genera la necesidad de profundizar en esta temática. Lo anterior tiene el fin de estudiar los factores determinantes que impulsen espacios de discusión nacional informada como elemento de relevancia, ante la importancia para los trabajadores públicos de mantener sus condiciones laborales y, al mismo tiempo, proteger su estabilidad laboral ante efectos negativos omitidos en los alcances que se generan en la implementación de la Ley Marco de Empleo Público.

Metodología

En el presente estudio se procuró realizar un análisis comprensivo de la realidad social generada a partir de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público. Este se relaciona con un estudio cualitativo que según Weber (2005, citado por Díaz, 2017) consiste en la capacidad de quien realiza el estudio, para interpretar por medio de la comprensión del

accionar social en medio del contexto de revisión en el que se pretende profundizar y así aportar una cualificación y descripción del fenómeno de estudio a partir de lo percibido. Esto tiene especial relación con la opinión de Hernández *et al.* (2014), cuando al referirse a la investigación cualitativa afirma:

El proceso de indagación es más flexible y se mueve entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en *reconstruir* la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social definido previamente. Es holístico, porque se precia de considerar el *todo* sin reducirlo al estudio de sus partes (p. 9).

Se deduce de lo anterior que al hablar de investigación cualitativa corresponde a un estudio con la finalidad de describir, comprender e interpretar, por medio de percepciones y significados a partir de las experiencias de quienes participan y, de esta forma, genera en el investigador su propia creencia. En la misma línea de pensamiento y considerando que la investigación cualitativa se enfoca principalmente en la figura del análisis de contenido, a esta figura se refirió Marradi (2007) de la siguiente manera:

Una técnica de interpretación de textos [...] que se basan en procedimientos de descomposición y clasificación de éstos (Losito, 1993) [...] los textos de interés pueden ser diversos: transcripciones de entrevistas, protocolos de observación, notas de campos, fotografías, publicidades televisivas, artículos de diarios y revistas, discursos políticos, etcétera (p. 290).

En el presente estudio se realiza un análisis documental de los principales textos jurídicos que se relacionan con la operacionalización de la Ley Marco de Empleo Público y su vínculo con el congelamiento del salario de las personas funcionarias que cuentan con una remuneración compuesta superior al salario global emitido por la autoridad competente representada por el Ministerio de Planificación (Mideplan). Lo anterior con la finalidad de crear discusión informada en relación con los primordiales elementos determinantes que puedan generar un espacio de reflexión en la ciudadanía y autoridades, de forma que se valoren los ajustes necesarios, precisamente para lograr una armonía social relacionada con la productividad, respetuosa de los derechos adquiridos previos a la actualización de la norma que regula la relación de empleo público entre el Estado y sus trabajadores.

Propósito de la Ley Marco de Empleo Público

Cuando se habla del propósito de esta ley, necesariamente se remite al artículo primero y para efectos de este estudio, se extrae el segundo de dos objetivos para la Ley Marco de Empleo Público que consiste, según se establece en la citada Ley n.º 9635, en lo siguiente: “Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas” (párr. 2, art. 1).

Nótese que se enfoca en las *condiciones*, así como la igualdad en lo que se relaciona con el salario. Sin embargo, esta tesis pierde impulso cuando se analiza la concordancia del art. 13 de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en su relación al transitorio XI del mismo cuerpo normativo de la Ley n.º 9635, para los casos de personas servidoras que a la entrada en vigor de esta última norma que posean un salario compuesto superior al salario global según su categoría, a partir del inciso *b*, donde se dispone lo siguiente:

b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global (párr. 3, transitorio XI).

Se tiene entonces una Ley Marco de Empleo Público con el objetivo de generar igualdad de condiciones y salarios a personas que realicen las mismas funciones y, al mismo tiempo, una ley de la república (Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) con la que debe articularse. Sin embargo, parece dejar de lado los presupuestos establecidos en el transitorio XI, texto dirigido a trabajadores públicos con salario compuesto superior al global según su categoría que aunque están en las mismas condiciones de salario compuesto, la transición y la familia de salarios en la que vayan a ser ubicados genera una diferencia, alejada de ser poco relevante, porque las condiciones laborales serían modificadas en uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo, es decir, el salario y los derechos adquiridos a partir de este, en su relación laboral establecida con el patrono.

Cobra relevancia repasar que la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley n.º 2166, antes del inicio de los efectos de la Ley Marco de Empleo Público, articula entre los numerales 49 de esta última y 12 de los primeros aspectos que se relacionan con el pago de anualidad, como mecanismo de incentivo salarial. Además, lo vincula o regula después de la vigencia de la Ley Para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, afirmando lo siguiente:

El incentivo por anualidad se reconocerá el mes inmediato siguiente al aniversario del ingreso o reingreso de la persona servidora pública que labore bajo el esquema de salario compuesto y de acuerdo con las siguientes normas:

c) A las personas servidoras públicas, en propiedad o interinos, se les computará, para efectos de reconocimiento del incentivo por anualidad, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del sector público (párr. 4, art. 12).

Se deduce de lo anterior la ausencia del motivo de distinción en lo que corresponde al incentivo salarial de *anualidad* entre funcionarios de salario compuesto y trabajadores públicos que cuenten con salario global, lo que se identifica en la actualización de esta norma. Esto obedece a la vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y sus respectivas modificaciones a otros cuerpos normativos. Descrito de otra manera, la Ley Marco de Empleo Público, en su transitorio XI, determinó que las personas funcionarias con salario compuesto superior al salario global según su categoría a la entrada en vigor de esta ley no recibirán el incentivo salarial de anualidad y esto en combinación con la regla fiscal que limita el aumento a la base por costo de vida, genera una situación que no se puede descartar que represente un acto en el que el Estado se extralimita, al variar una situación jurídica establecida.

En la misma línea de ideas, nótese que la Asamblea Legislativa por medio de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas adicionó a la Ley de Salarios de la Administración Pública (2018, párr. 3 del art. 48) que previó relacionar el incentivo salarial de anualidad, con la evaluación del desempeño y determinó que esta remuneración se concedería únicamente a los trabajadores con esquema de salario compuesto, siempre y cuando hayan obtenido la calificación mínima de ochenta por ciento (80 %) en función con las metas anuales definidas a cada funcionario. En este escenario y considerando el transitorio XI, se tiene que las personas funcionarias con salario compuesto inferior a la categoría de salarios de salario global, a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, verán su aumento salarial congelado indiferentemente si logran o no los objetivos propuestos por la administración.

Sin embargo, aquellos funcionarios con salario compuesto superior a la base de su categoría profesional según la familia de salarios globales están excluidos de recibir el incentivo por anualidad, de lo cual se desprende que a pesar de cumplir con los presupuestos del numeral 48 arriba descrito, se encuentra fuera de esa posibilidad de incentivo.

Porcentaje de endeudamiento en Costa Rica y proyecciones

Tomando en cuenta los reportes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en Costa Rica, se registra aumento de la inflación que asciende 7.88 % y según Castillo (citado por Murillo, 2023), representa el dato más alto desde el año 2008. Este factor cobra especial relevancia si se considera que, de acuerdo con lo expuesto por la Ley Marco de Empleo Público, en su transitorio XI, aquellas personas funcionarias que tengan un salario compuesto superior al establecido en el salario global de la respectiva familia de salarios a la que le corresponda no recibirán pago de incentivo por anualidad y, en razón de la regla fiscal, tampoco incremento de salario anualmente debido al costo de vida. Esto al vincularlo con el índice de precios al consumidor, generaría un desequilibrio en el poder adquisitivo de aquellos.

Al hablar de las posibilidades de mejora en el endeudamiento de Costa Rica, como punto de referencia para determinar si habrá o no aumento salarial para quienes luego del inicio en la aplicación de la Ley de Marco Empleo Público puedan reactivar los aumentos salariales, cobra interés el conocer las proyecciones de deuda costarricense. A este tema se refiere el Ministerio de Hacienda (2022) y explica:

La deuda del Gobierno Central al primer trimestre del 2022 asciende a ₡28.443.392 millones, equivalente a 66,46% del PIB. A marzo, la deuda aumentó nominalmente en ₡1.171.404 millones respecto a diciembre de 2021, cuando esta era ₡27.271.988 millones. Uno de los principales causantes de esta variación es la depreciación del tipo de cambio, el cual pasó de ₡642,66 en diciembre del 2021 a ₡667,37 hacia finales de marzo del 2022 (cerca del 40% de la deuda del Gobierno Central está denominada en moneda extranjera) (p. 10).

Ante la afirmación arriba descrita, se requiere de la vinculación con el art. 13 de Ley Para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que estableció como punto de referencia para determinar la activación o no de incrementos por costo de vida, así como los incentivos salariales, para las personas funcionarias. De esta forma y considerando el histórico de endeudamiento que según el Ministerio de Hacienda registra datos que desde el año 2010 han aumentado a partir de un 28.43 % hasta un 66.46 %. Complementarias a lo anterior, se encuentran las proyecciones de endeudamiento al mediano plazo que se pretende atender por medio de una estrategia denominada por aquella dependencia *estrategia 3*:

La estrategia S3, es la que, ante diversos choques de tasas de interés y tipo de cambio, presenta un mejor equilibrio entre el costo y el riesgo. Adicionalmente, cumple con los objetivos que persigue la EDMP, en cuanto a solventar de necesidades de financiamiento del gobierno a un costo y riesgo equilibrados, con una mejor composición del portafolio de deuda y mayor contribución al desarrollo de mercado de valores (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 27).

Cabe mencionar que la proyección de esta estrategia se realiza en un plazo de al menos 5 años y, según el Ministerio de Hacienda, a pesar de que la estrategia S3 representa la mejor opción para los analistas de esa dependencia, también es cierto que es la mejor alternativa teniendo en cuenta una proyección de endeudamiento superior al 60 % en miras al año 2027. Lo que de ser así, se traduce en al menos 5 años de no aumentos salariales a la base por costo de vida para las personas funcionarias con salario compuesto a partir del momento en que entre en vigor la Ley Marco de Empleo Público.

Al proyectar el aumento de costo de vida, este se realiza según la canasta básica y tiene como último dato un incremento de 7.38 %, valor que de mantenerse en un periodo de 5 años representaría al menos un 36 % de aumento acumulado en el costo de vida. Esta situación está necesariamente relacionada con una disminución del poder adquisitivo de las personas funcionarias que cuentan con salario compuesto.

Asimismo, adquiere mucha importancia la proyección de la Contraloría General de la República (2021), cuando determina el año 2030 como una fecha probable de estabilización y dice: “Se regresará a niveles más prudentes de deuda del Sector Público/PIB hasta alrededor del año 2030, sin embargo, durante dicho período existirá una alta vulnerabilidad” (p. 17). Como puede observarse, de trascender la proyección determinada por la misma Contraloría

la capacidad adquisitiva de las personas funcionarias puede tener un congelamiento de al menos 7 años, lo que naturalmente impacta la condición laboral al traducirse en una disminución de la capacidad adquisitiva del trabajador público contratado.

A pesar de que la nueva Ley Marco de Empleo Público pretende en sus transitorios generar la progresividad de la norma que regula precisamente el empleo público, cobra interés analizar el propósito de esta parte de los cuerpos normativos, para mejor comprensión de las intenciones del legislador en materia de orden y cambio en las regulaciones. En la misma línea de ideas, la Procuraduría General de la República (1999) determinó:

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 (párr. 6).

Se desprende de la cita anterior la especial intención del legislador para armonizar las situaciones jurídicas existentes en combinación con las nuevas relaciones que se generan entre el Estado y los administrados, precisamente para en el caso que nos ocupa, los empleados públicos con un vínculo laboral antes de la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público. Se encuentra concordancia en lo determinado por la Procuraduría General de la República y la definición que brinda la Enciclopedia Jurídica (2014), cuando al referirse a término *transitorio* cita: “Conjunto de reglas que determinan la norma o disposición aplicable a una determinada situación o relación jurídica al producirse un cambio legislativo, esto es, cuando una norma anterior es derogada por otra posterior” (párr. 1).

Cabe señalar aquí la intención del legislador en articular el orden jurídico a partir de presupuestos que se generan por una normativa previa, que de forma progresiva ha tenido un cambio, por así establecerlo los legisladores y ante la importancia de generar un orden en las necesarias modificaciones que se realizan a una norma y con mayor relevancia cuando se trata de regular el empleo público. La acepción anterior se complementa con la opinión de

Cabanellas (2014, citado por la Procuraduría General de la República, 2014), dictamen 023 del 24/01/2014, al desarrollar el concepto de derecho transitorio así:

El establecido por un código o ley para amoldar la situación jurídica precedente a las nuevas normas, para respetar derechos adquiridos, no declarar la retroactividad absoluta de los preceptos innovadores y causar los menores trastornos en la vida jurídica y en la general (párr. 5).

Con esta opinión, se logra profundizar en la idea del legislador de respetar los derechos adquiridos y, de esta forma, evitar la perturbación mínima de la esfera jurídica en las personas que recaigan principalmente los efectos de cambios en la normativa ajustada. Es necesario examinar si efectivamente los alcances en la implementación de una nueva norma evaden el deber de mantener las condiciones favorables adquiridas previamente, por medio de otra norma y así obtener como resultado una mínima modificación de la vida jurídica y en términos generales las condiciones del trabajador contratado y que cuenta con un salario integrado por diferentes componentes salariales, que lo hacen de todas formas un salario compuesto en el que necesariamente se ha incluido históricamente un incremento salarial producto de aumentos a la base, o bien reconocimiento por incentivos como en el caso de los aumentos de incentivos por anualidades, así como el ajuste a la base por costo de vida. Estar frente a un panorama distinto evitaría afirmar que se han respetado los derechos adquiridos.

Endeudamiento de Costa Rica y proyecciones

Como en cualquier otro país, los niveles de endeudamiento generan presiones a la economía y esto finalmente impacta el costo de vida de los habitantes. Esta razón hace de suficiente interés conocer los niveles de deuda con los que actualmente cuenta el Estado costarricense. Según el Ministerio de Hacienda (2022), esto alcanzó niveles de al menos un 66 % del producto interno bruto (PIB).

De lo anterior se desprende un estado de compromiso financiero, que al vincularlo con la medida restrictiva establecida por la legislación costarricense, específicamente en la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, genera un *congelamiento de los aumentos salariales* para las personas funcionarias que a la entrada de vigencia de la Ley Marco de Empleo Público reciban un salario *compuesto* superior al establecido como salario global según

su categoría. Esto se traduce en una situación actual de aplicación para la medida restrictiva, de acuerdo con el escenario de las finanzas del Estado.

Luego de conocer desde una fuente primaria el estado actual de las finanzas adquiere especial importancia la opinión de la Contraloría General de la República (2021), que se ha pronunciado en relación con los niveles de deuda que se proyectan al menos hasta el 2030. Este órgano contralor afirma: “Se regresará a niveles más prudentes de deuda del Sector Público/PIB hasta alrededor del año 2030, sin embargo, durante dicho período existirá una alta vulnerabilidad” (p. 4).

En la aseveración anterior y como resultado de relacionar los niveles de endeudamiento actual que según se describió líneas atrás, asciende al menos al 66 % del producto interno bruto, con las proyecciones realizadas por la Contraloría General de la República, se genera como resultado al menos 7 años de no aumentos salariales para las personas funcionarias que cuenten con salario compuesto. A este tema se refirió Hernández (citado por Rivero, 2022), cuando manifestó lo siguiente:

En todo caso, el economista señala que la preocupación más grande debe ser la regla fiscal, ya que el congelamiento que se produce hoy, con los niveles de inflación que también se están dando, da como resultado que *la pérdida de poder adquisitivo va a ser muy grande* (párr. 8).

Esto adquiere mayor relevancia cuando se considera el paralelo aumento en el costo de vida, combinado con la ausencia de incentivo por anualidad junto con la falencia de incremento de salario a la base debido al costo de vida. Esto por la restricción de regla fiscal, por el hecho de ser funcionarios con salario compuesto superior al salario global de la familia de salario que corresponda y desde allí la eventual medida que puede estar alejada de la razonabilidad, porque representa una disminución del poder adquisitivo, ante la antagónica relación de congelamiento de los aumentos salariales y el insoslayable aumento del costo de vida, factor determinante en la esfera jurídica de la persona, justamente para dar mayor certeza.

Aumento de costo de vida

Los datos suministrados por el Estado Nación (2022) mencionan a la situación de la economía costarricense como sigue:

En el año 2022 la economía costarricense experimentó un fuerte aumento en el costo de vida y del consumo que afecta los hogares, especialmente los más vulnerables. Este año se caracteriza por uno de los entornos internacionales más retadores en materia de estabilidad macroeconómica: debido a la invasión de Rusia a Ucrania, los altos costos de transporte y los fuertes aumentos en las materias primas presionan el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación al alza (p. 161).

De la idea que antecede, se identifica una inminente presión a la estabilidad económica del país, sumado a las proyecciones realizadas por la Contraloría General de la República cuando afirma posibles niveles prudentes de deuda aproximadamente para el año 2030. Situación que como bien lo identificaron, genera una vulnerabilidad en el costo de vida, sin que exista algún tipo de trato diferenciado para quienes trabajan en el sector público. Dicho de otra forma, en los casos de congelamiento de aumentos salariales se extraña una excepción que impida el impacto del costo de vida, realidad que se traduce en una disminución de la capacidad adquisitiva y aumento del gasto de las personas trabajadoras.

Derechos adquiridos y situación jurídica consolidada

Al hablar de las condiciones laborales de los trabajadores y para el presente estudio, lo que corresponde a los empleados públicos con salario compuesto superior al salario global, según la familia de salarios de esta categoría, necesariamente amerita hablar en relación con los derechos adquiridos de estas personas trabajadoras. Esta figura aparece definida por el Diccionario Jurídico del Poder Judicial (2023) como: “Estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos” (párr. 1). De esta forma, el incentivo de anualidad, así como el aumento anual a la base por costo de vida que ha venido a consolidarse como una realidad jurídica cuyos efectos se traducen en una remuneración durante su relación laboral.

Lo anterior guarda estrecha relación con lo que indica Gabba (citado por Castro García y Suárez Jiménez, 2022):

Las consecuencias de un acto o hecho idóneo para producir bajo el imperio de la ley vigente al momento de su realización y que, si bien no se hicieron valer bajo ella, entraron, sin embargo, durante ese tiempo a formar parte del patrimonio de la persona (p. 5).

En la idea arriba descrita, toma fuerza un asunto vinculado a la temporalidad y es que, al tratarse del tema de aumentos salariales, además de su discusión, previo y después de una nueva regulación establecida por los legisladores hace de este elemento salarial un factor que integra el patrimonio de la persona trabajadora, lo que se torna en un escenario que permite aceptarlo como algo invariable consolidado para el trabajador. Bajo esta tesitura, cabe abordar lo establecido en la Constitución Política de Costa Rica (Asamblea Nacional Constituyente, 1949) que se refiere a *los derechos adquiridos* en el art. 34 de la siguiente manera: “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas” (párr. 1).

La idea anterior se complementa al tema de derechos adquiridos, específicamente en lo que se relaciona con la figura *situación jurídica consolidada*, representada aquí por el incentivo de anualidad y los aumentos anuales a la base debido al costo de vida que ha venido recibiendo la persona trabajadora del sector público y que en caso de verse modificada esa condición se aleja con una conservación en la situación jurídica definida por una norma anterior. La situación jurídica consolidada ya ha sido sujeto de análisis por parte del Tribunal Constitucional (1998, citado por el Dictamen: 348 del 25/11/2004 de la Procuraduría General de la República) que la describió de la siguiente manera.

Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que -por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado- haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado) (párr. 17).

Desde esta óptica se tiene por entendido que al hablar del aumento salarial que año a año se ha venido aplicando a las personas trabajadoras del sector público y tienen un salario conformado por diferentes componentes (salario compuesto), representa precisamente una regla definida que ha venido siendo aceptada por la administración en beneficio de las personas trabajadoras. Lo anterior a partir de un hecho condicionante, que en este caso es lo que representa por el incremento en el costo de vida, cuya consecuencia se determinó en el aumento salarial.

Ius variandi abusivo

En ausencia de la garantía por una situación jurídica consolidada, se puede invocar la figura del *ius variandi*. A partir de lo descrito por el Diccionario Jurídico del Poder Judicial (2023), se entiende por lo siguiente:

Facultad patronal para efectuar cambios relativos a la forma y modalidad de la prestación laboral, en tanto las variaciones no conlleven alteración esencial del contrato de trabajo o no causen perjuicio material ni moral al trabajador. || Potestad del empleador —en virtud del poder de mando, dirección, organización, fiscalización y disciplina— de modificar unilateralmente las condiciones de la relación laboral. || Locución latina que se refiere al derecho potestativo del empleador para modificar algunas condiciones, por lo general no esenciales, del contrato de trabajo, en cuanto a la forma y modalidades de la prestación (párr. 1).

Aquí, toma mucha relevancia la dimensión que se le brinde a *una alteración esencial del contrato de trabajo* y es que el salario necesariamente representa un elemento, precisamente esencial. La modificación unilateral de este componente podría desvirtuar la estabilidad laboral de la persona trabajadora y con esto generar una situación jurídica frágil, al no tener la certeza del equilibrio financiero entre su ingreso y la capacidad adquisitiva en el corto y mediano plazo.

La duda relacionada con la facultad o no de suspender temporalmente el derecho al aumento de salario establecido en el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, puede tener vínculo con lo que se conoce en la doctrina jurídica como *ius variandi* abusivo. A esta locución se refiere el Diccionario Jurídico del Poder Judicial (2023) y explica:

Conducta del patrono consistente en efectuar variaciones o cambios excesivos o desmedidos que provocan una alteración esencial del contrato de trabajo de manera que causa perjuicio material o moral al trabajador. Abuso patronal de la potestad de modificar unilateralmente las condiciones de la relación laboral. El *ius variandi* abusivo es una conducta ilegal (párr. 1).

En la descripción que antecede se invoca la figura relacionada con la *alteración esencial del contrato de trabajo* y se vincula además con un eventual perjuicio de la persona trabajadora, ante los inminentes ajustes unilaterales que pueda realizar el patrono, que trasciendan en elementos básicos de la relación laboral, como el salario y, necesariamente, los aspectos que se desprenden de este. Entre estos figura el aumento salarial como un componente complementario y requerido en la intención de garantizar la capacidad adquisitiva de las personas funcionarias.

Existe total concordancia entre la definición del Diccionario Jurídico del Poder Judicial y lo analizado por la Sala Constitucional (2020), al declarar que: “En otras palabras, las Sala reservó para su conocimiento aquellos asuntos en los que se discute la posibilidad de *ius variandi* abusivo, es decir, variaciones en las condiciones laborales abierta y claramente arbitrarias” (Considerando III). Es justamente esa eventual arbitrariedad la que genera un interés actual en determinar si los alcances del poder de dirección, fiscalización y control que puede ejercer el patrono, en este caso el Estado, pueden estarse extralimitando en sus facultades y más bien trascendiendo en un detrimento de las circunstancias laborales de las personas trabajadoras públicas, que por haber sido contratados previamente, entran en la clasificación de funcionarios con *salario compuesto mayor al salario global* y, desde allí, la nueva e inesperada situación laboral que se torna muy diferente a la probabilidad de aumento salarial según los transitorios arriba citados.

Para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013), al realizar el abordaje de la figura *ius variandi* abusivo se generan acepciones de interés para el presente estudio en las que puede observarse algunas coincidencias con las opiniones anteriores al hacer de su opinión técnica lo siguiente: “Es una grave falta patronal a los deberes y obligaciones laborales” (p. 4). De aquí se logra desprender un acuerdo en que las variaciones más allá de elementos no sustanciales de la relación laboral es, según los expertos, una forma de provocar afectación a la persona trabajadora, haciendo un uso arbitrario de las facultades de patrono, lo que se generaliza como una acción grave de aquel.

La progresividad del derecho efectivamente implica una adaptación a las nuevas necesidades que se pretenden solventar en el ordenamiento jurídico y también es cierto que en este tipo de escenarios requiere un equilibrio con los derechos fundamentales, de los cuales el derecho al trabajo, seguridad jurídica, así como una vida digna integran un grupo indispensable de expectativas. Estas expectativas no pueden obviarse con la intención de modernizar el derecho, aunque este tenga como finalidad un bienestar común, según el objetivo principal

de los cuerpos normativos aquí analizados, ante su vínculo con la economía nacional y también la empleabilidad y estabilidad laboral de los trabajadores del Estado que brindan servicio público.

Principio de juridicidad y el límite de actuación del Estado

Al pretender hablar de las actuaciones del Estado es inseparable abordar lo relativo al principio de *juridicidad*, precisamente a este se ha referido la Procuraduría General de la República (2004), por medio de dictamen 373 del 10/12/2004, en el que ampliaron esta figura de la siguiente manera:

Este principio 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 normas del ordenamiento jurídicos [sic] - reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; O [sic] sea, en última instancia, a lo que se conoce como el *principio de juridicidad de la Administración*. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración [sic] tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación (p. 15).

De la cita anterior, se logra resaltar lo indispensable de profundizar en el deber de la administración, que consiste en un accionar responsable, cuando aquellos actos tendientes a regular su relación con los administrados, en este caso lo relacionado con el salario de las personas funcionarias que cuentan con un salario compuesto superior al salario global, y por añadidura les corresponderá paralizar las posibilidades de aumento y equilibrio financiero en el costo de vida, ante lo estipulado en el transitorio XI de la Ley de Empleo Público. Este escenario, al considerar la situación jurídica consolidada abordada previamente en el presente análisis, implica la efectiva participación de las autoridades para *enderezar* la situación jurídica generada ante el congelamiento de salarios.

A este principio se ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al citar el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2012), abordando el tema de la discrecionalidad así:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados (p. 44).

Según la opinión supracitada, una de las consideraciones por atender de parte de la administración es el respeto por el principio de legalidad, también el equilibrio entre los nuevos propósitos normativos, en combinación con una realidad que para el tema de estudio representa una situación jurídica definida como el aumento salarial para solventar los cambios en el costo de vida. Hacerlo de forma distinta puede coincidir justamente con la acción de invocar el orden público para reducir las garantías o derechos adquiridos de las personas administradas con las que se tiene una relación de empleo público. Esto en el entendido de que la creación del ordenamiento jurídico tiene entre sus principales propósitos el orden y equilibrio social para el bienestar de la ciudadanía.

En la misma línea de pensamiento, Londoño (citado por Revista Jurídica Unam, 2009), hace referencia a la necesaria noción del bien común y manifestó la siguiente opinión en torno al escenario social que debe ser promovido por parte del Estado:

El Estado debe promover para el mejor desarrollo de cada uno de sus miembros y de la sociedad en su conjunto, *circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad*; 22 de manera que una ley que contiene restricciones a ciertos derechos individuales sólo será legítima cuando se ha concebido para la búsqueda de ese mayor bien social, y los medios que ha previsto para lograrlo son necesarios y adecuados, como se verá adelante (párr. 24).

Según esta afirmación, parecer ser que la intención de desarrollo corresponde al propósito principal que debe promover el Estado, por la relevancia de progreso requerido en la construcción de un bienestar común. Cobra mucha lógica que el autor se refiera a la excepción por considerar cuando de restricciones de derechos individuales se trata, escenario en el que precisamente valida, siempre que pretenda un mayor bienestar social. El hecho de interés

colectivo parece no estar claro cuando a un trabajador contratado recibe un cambio en sus condiciones laborales, como resultado de la entrada en vigor de una norma, en la que trasciende con la generación de un congelamiento de los salarios para quienes cuenten con un salario compuesto mayor al salario global establecido en el puesto que desempeñen.

En este escenario al realizar un ajuste en las expectativas de derecho de las personas trabajadoras para mantener su capacidad adquisitiva en relación con el ingreso *versus* costo de vida, está lejos de generar un trato sinónimo de igualdad, porque a pesar de tratarse de trabajadores en las mismas condiciones (salario compuesto, por haber sido contratados antes de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público), el trato es diferenciado al producir una afectación en un grupo por el hecho de coincidir con una nueva regulación salarial. Es decir, genera una afectación por tener una realidad construida y autorizada en una norma anterior, hecho que parece estar distante de la promoción de un mayor bienestar social.

Al hablar del principio de juridicidad es difícil apartarse del vínculo que se genera entre este precepto jurídico y el derecho de igualdad, establecido en la Constitución Política de Costa Rica, por la Asamblea Constituyente (1949) que expone: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (párr. 1, art. 33). Es de interés para el presente análisis dilucidar los elementos de discusión que conforman esta temática, por un lado, se encuentra la necesidad de una normativa que equipara salarialmente las remuneraciones de los empleados públicos según el puesto que desempeñen y los requisitos operativos o técnicos que se requiera. Además, se necesita una transición entre las normas que regulaban el empleo público y la entrada en vigor de la nueva normativa. Como punto en común se tiene que tanto la persona que ingresó antes de la entrada en vigor de la ley, que debe ostentar un salario global, como la persona colaboradora, que ya contaba con un vínculo laboral y por añadidura salario compuesto, a pesar de tener condiciones de ingreso diferentes, ambos son funcionarios.

La interrogante que se debe solventar por parte del Estado consiste en: ¿Puede justificarse el pago de incentivo por anualidad a las personas que tengan salario global y también aquellos funcionarios con un salario compuesto inferior al monto establecido en la familia de salarios, en relación con las personas funcionarias que tienen salario compuesto superior al salario global, sin caer en un trato desigual, al no recibir estos últimos dicha remuneración? La respuesta puede encontrarse como resultado de analizar el principio de igualdad, que ha sido ampliamente desarrollado en la doctrina costarricense y así aparece descrito por el Tribunal Constitucional (2014), que explicó lo siguiente:

El principio de igualdad tal y como ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana. el principio de igualdad que establece el artículo 33 de la Constitución no tiene un carácter absoluto, pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino más bien a exigir que no se haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, por lo que no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales (p. 46).

Trasciende de lo anterior el determinar las circunstancias de análisis entre dos grupos de personas funcionarias. En este caso, aunque una persona puede llamarse de nuevo ingreso y la otra de ingreso antes de la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, con la condición en común que consiste en que ambos son funcionarios, aunque solamente el primero requiera o amerite el incentivo salarial de anualidad, justificando que al tener el funcionario de salario compuesto mejores condiciones salariales se sustenta la afectación de congelamiento y con esto una disminución en la capacidad adquisitiva para, según el Estado, atender las necesidades transitorias del gobierno que como ya se indicó puede alargarse al menos por 7 años. Esto se puede traducir en una afectación desigual que trasciende a las personas funcionarias que ya contaban con una situación jurídica consolidada, como el salario compuesto conformado también por el incentivo de anualidad y por añadidura el incentivo de aumento salarial que equilibra el incremento en el costo de vida.

La operacionalización del tránsito entre una normativa y otra, confirmada por medio del Plan Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, Poder Ejecutivo n.º 43952 (2023), en art. 36, en su inciso d para la implementación del nuevo esquema salario global y reglas de transición, se aparta de precisar los vacíos que se generan en lo que se relaciona con el pago de incentivo por anualidades y solamente se incluyó lo siguiente:

Salario compuesto alcanzado por salario global: Se deberá aplicar el salario global en los casos de personas contratadas, previo a la vigencia de la Ley Marco de

Empleo Público, en un puesto con una relación de empleo estatutaria, pública o mixta, siempre y cuando el salario global asociado a la clasificación del puesto ocupada por la persona, alcance al salario compuesto bruto nominal que la persona devenga, en virtud de que al momento de entrar en vigencia la Ley, este fuese superior al salario global de referencia para la misma clasificación y, además, quedase excluido por circunstancia, de cualquier incremento en el salario base o en los montos y composición de los complementos salariales inherentes (p. 39).

Se colige de lo anterior una somera mención de la realidad que enfrentan todos los trabajadores públicos que, a la entrada en rigor de la Ley Marco de Empleo Público, cuenten con salario nominal compuesto superior al salario global del puesto y clase que ostente. Impresiona ser un factor ya definido y sin más discusión que la determinada en el inciso b del transitorio XI, de la ley aquí citada. En este se explica en el numeral 36 del reglamento arriba indicado, que obedece a una exclusión por *circunstancia*, que se traduce en una pausa de temporalidad indeterminada del incentivo salarial de anualidad, así como el aumento por costo de vida que depende del nivel de endeudamiento a partir de lo establecido en la regla fiscal, variable necesariamente vinculada con el costo de vida y capacidad adquisitiva.

En la misma línea de ideas se toma el ejemplo que ofrece Hernández (citado por Rivero, 2022).

Un funcionario público que actualmente gana un salario compuesto de ₡920 mil y el salario global (Empleo Público) se fija para ese puesto en ₡800 mil. Ese salario de ₡920 mil quedaría congelado hasta que el global lo alcance. No obstante, mientras las condiciones actuales de la regla fiscal se sigan aplicando, ese salario global también estaría congelado, entonces pasarían varios años hasta que el funcionario pueda recibir algún tipo de ajuste (párr. 5).

Para el escenario anterior con el estancamiento del poder adquisitivo el salario de las personas funcionarias contratadas antes de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público y que cuenten con un salario compuesto superior al salario global según la clase de puesto se mantendría no solo invariable, sino indirectamente a la baja, tomando en cuenta que el costo de vida es un monto constantemente en crecimiento y que lo establecido en el transitorio

XI de la norma que se mencionó, el aumento salarial de los salarios compuestos superiores al salario global, solamente variará una vez que sea alcanzado por este último también en esa condición de pausa por la regla fiscal determinada en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. De no darse un levantamiento del parámetro de esta regla, en un lapso de 10 años el trabajador público se vería en un estado paulatino de disminución de salario, sin que exista algún mecanismo que garantice una pausa o disminución del incremento del costo de vida. Esto se puede traducir como efectos del cambio en las condiciones laborales de forma unilateral y desproporcionada por parte del patrono. Precisamente, Oviedo (citado por Pomareda García, 2023) se refirió al tema de los factores influyentes en el costo de vida explicando de esta manera:

Entre el 2018 —cuando se aprobó la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas—, a diciembre del año pasado, la canasta básica alimentaria creció un 25%, la línea de pobreza un 19% y el índice de precios al consumidor en su totalidad un 16%. Sin embargo, los salarios del sector público solo crecieron un 6% y los salarios mínimos del sector privado un 9% (párr. 8).

De los datos incluidos en la cita anterior, se puede proyectar que de mantenerse un promedio como el allí indicado, un trabajador que gane ₡920.000 al mes en 7 años más tendría que soportar el eventual aumento del 50 % de la canasta básica y un 32 % del índice de precios al consumidor, mientras su salario se mantiene congelado en relación con la ausencia de incentivo de anualidad, así como las posibilidades de incremento que solo pueden darse en tanto la regla fiscal (como resultado del endeudamiento del Estado *versus* el producto interno bruto) no sea inferior al 60 %. Esto puede trascender en la calidad de vida de las personas funcionarias y de forma indirecta en el consumo de bienes y servicios ante la necesaria reducción del gasto, por la disminución de la capacidad adquisitiva.

Podría ser que haya existido consenso nacional y de la opinión pública en relación con la necesidad de ordenar las finanzas del Estado, para el beneficio de la colectividad, obtener precisamente ese propósito requiere de una toma de decisiones objetivas, informadas y con miras a mantener el equilibrio de las variables que convergen, como el salario de las personas funcionarias. En palabras del exviceministro de Hacienda, Rodríguez (2023), el rubro de salarios está lejos de representar el aspecto de mayor preponderancia en los gastos anuales del gasto público.

De la misma manera, para Benavides y Pacheco (2021), los efectos fiscales de empleo público, provenientes del ahorro estimado y de las variables que se relacionan con la sustitución de funcionarios jubilados, los nuevos funcionarios contratados bajo el nuevo esquema salarial y el congelamiento de salarios que se encuentren por encima del salario global, pueden producir como resultado un escenario similar al siguiente:

Tomando como base las condiciones prevalecientes en el año 2020 así como el Producto Interno Bruto (PIB) estimado por el Banco Central de Costa Rica para ese mismo periodo, el ahorro estimado proveniente de los tres componentes ascendería a los ₡51,494.8 millones durante el primer año de aplicación de la ley. Este monto equivaldría al 0.14% del PIB. Los componentes 1 y 2 aportarían, cada uno, algo cercano al 0.01% del PIB, todo lo cual indica que un 88% del ahorro total acá contemplado se vincula al congelamiento de salarios que estén por encima del salario global de referencia (párr. 15).

Del texto anterior, se identifica que en las proyecciones de mejora en la disminución del gasto al combinar la variable *salario* con el *congelamiento* de las remuneraciones de trabajadores con salario compuesto superior al salario global, para el Estado representa al corto plazo más de dos terceras partes de la disminución del gasto en este rubro, lo que se traduce en bajo impacto de este ajuste si no se incluye el congelamiento que esté por encima del salario global que se tome de referencia según el puesto, así como el congelamiento de salarios por regla fiscal. Al traducir este escenario en la realidad de los colaboradores públicos con salario compuesto superior al global implica una desmejora de las condiciones laborales a costa de disminuir el gasto público y de no ser así el ajuste perdería importancia de impacto en las finanzas del Estado, al menos el corto y mediano plazo.

Lo que es cierto es que consiste en una afectación indirecta hacia el consumo y el movimiento de la economía, sin dejar de lado la disminución de los ingresos para la Caja Costarricense de Seguro Social, ante el congelamiento de los salarios de las personas funcionarias con salario compuesto, así como la disparidad que se genera al compararlos con salarios del sector privado. Esto se da principalmente para los trabajadores de nuevo ingreso, después de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público.

Conclusiones

Es un hecho que el legislador al crear la Ley Marco de Empleo Público tenía como intención generar una igualdad de condiciones laborales entre quienes se desempeñan con similares funciones en el sector público y para que esto pueda suceder con equilibrio y seguridad jurídica para los administrados, necesariamente se requiere de un respeto a las situaciones jurídicas consolidadas, de las personas trabajadoras que ya cuentan con ciertas circunstancias laborales. Entre estas está la estabilidad en su trabajo que está fuertemente relacionado con la garantía de capacidad adquisitiva, que en caso de verse congelada afecta la capacidad de ingreso y desde allí, las condiciones de vida.

Ante las expectativas del Ministerio de Hacienda, en relación con las proyecciones de deuda, que puede llegar a niveles más prudentes no sin que antes pasen 7 años (2030), de materializarse esta proyección implica en el mediano plazo una mayor expectativa de mantener el congelamiento de los aumentos salariales. Con esto se mantiene la disminución de capacidad adquisitiva de las personas funcionarias, ya que con la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, al combinarla con el sostenido aumento en el costo de vida, genera incerteza de incremento en los gastos y también inseguridad jurídica de la estabilidad financiera futura, en calidad de personas trabajadoras del Estado costarricense.

El propósito de los transitorios de esta ley, se aparta de ser logrado, principalmente porque la esfera jurídica de quienes congelado su salario, por un periodo indeterminado, aparte de perturbar la condición jurídica de los trabajadores públicos construye una incertidumbre al no generar certeza de aumento anual, como elemento consolidado en la relación laboral establecida. En una circunstancia como esta, de seguir ausente el ajuste necesario a la transición del salario compuesto a salario global, estaría lejos la posibilidad de afirmar que se están respetando los derechos laborales adquiridos.

Es ineludible que la razón histórica del aumento salarial que se ha realizado a los empleados públicos, representa un factor que se justifica precisamente en el costo de vida y su desempeño laboral. Apartarse de esta realidad por medio de la creación de una norma puede estar obviando la realidad jurídica que ha tenido efectos de remuneración salarial de los trabajadores públicos con salario compuesto y, al mismo tiempo, ha producido una condición laboral cierta, que en nada se desprende de una situación jurídica consolidada y de mantenerse nada impediría afirmar que no se está en presencia de una variación vinculada con alteraciones a las condiciones laborales, con perjuicio material o moral, como resultado de un acto que

puede estar apartado del principio de juridicidad, o bien una extralimitación de las potestades del Estado, que de ser cierto se alejaría de los principios de lógica, razonabilidad y proporcionalidad.

Aunque se debe aceptar la importancia de establecer la igualdad de condiciones para los trabajadores que realizan igual trabajo, la progresividad del derecho que regula la materia de empleo público, necesariamente debe en esa transición ajustar el trato de iguales entre iguales, sin dejar de lado aquí una particular excepción, que quienes tienen una realidad jurídica consolidada en respeto a sus derechos adquiridos deben mantener sus condiciones laborales, porque aunque la implementación de la Ley Marco de Empleo Público representa una disminución del gasto de al menos 0.14 % del producto interno bruto del Estado (Benavides, 2020) para mantener la histórica democracia y necesario respeto al trabajo, se requiere una discusión nacional que logre encontrar acuerdos informados, con suficiente impulso como para motivar la modificación de la medida de congelamiento de salarios para las personas funcionarias que cuentan con salario compuesto superior al salario global.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (2021). *Ley Marco Empleo Público. Ley n.º 10159*. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa. (2021). *Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Ley n.º 9635*. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa. (2022). *Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=3672
- Asamblea Legislativa. (2023). *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público n.º 43952*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=99014&nValor3=135132&strTipM=TC

- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Benavides, S. y Pacheco, F. (2021). *Análisis de la UNA cuestiona ahorros fiscales contemplados en proyecto de Ley sobre Empleo Público*. Una Comunica, Universidad Nacional de Costa Rica. <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/junio-2021/3505-analisis-de-la-una-cuestiona-ahorros-fiscales-contemplados-en-proyecto-de-ley-sobre-empleo-publico>
- Castro García, A. y Suárez Jiménez, S. E. (2022). *El derecho de auxilio y cesantía: derecho adquirido o expectativa de derecho en la nueva Ley de Protección al Trabajador* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2021). *Urgente Retorno a la Sostenibilidad: Desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021023860.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. # Petición/Caso ante la CIDH 11.325. https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?lang=es&nId_Ficha=222
- Díaz, C. (2017). *Revista general de información y Documentación*, 2017, enero de 1873. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/60813>
- Enciclopedia Jurídica. (2020). *Transitorio*. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derecho-transitorio/derecho-transitorio.htm>
- Estado de la Nación. (2022). *Informe Estado de la Nación 2022*. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2022/11/PEN_informe_estado_nacion_completo_2022.pdf

- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Editorial McGraw-Hill. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-lainvestigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Londoño, M. (2009). *El Principio de Legalidad y el Control De Convencionalidad de las Leyes: Confluencias y Perspectivas en el Pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4626/5965>
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Editorial Emecé. <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2017/03/marradi-a-archenti-n-piovani-j-2007.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Estrategia de Deuda de Mediano Plazo 2022-2027*. <https://www.hacienda.go.cr/Documentos/MasDetalles/MarcoFiscalDeLaroPlazo/20220429%20Estrategia%20de%20Deuda%20de%20Mediano%20Plazo%202022-2027.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2013). *Dirección de Asuntos Jurídicos. Criterio: DAJ-AE-155-13*. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-asuntos-juridicos/pronunciamientos/daj-ae-155-13%20.%20Natalia%20Diaz%20Arguedas.%20Ius%20Variandi%20Salario.%20Forma%20de%20Pago%20Mens%20a%20Sem..pdf>
- Murillo, Á. (2023). Inflación acumulada en 2022 llegó a 7,88%, la más alta desde 2008. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/inflacion-acumulada-en-2022-llego-a-788-las-mas-alta-desde-2008/>
- Poder Judicial. (2014). *Principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional*. <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/contencioso/Principios%20Desarrollados%20en%20la%20Jurisprudencia%20Constitucional.pdf>

- Poder Judicial. (2023). *Diccionario Jurídico del Poder Judicial*. <https://diccionariosusual.poderjudicial.go.cr/index.php/diccionario/46975:situaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-consolidada>
- Pomareda García, F. (2023). Investigador IICE-UCR: Salarios globales transitorios menores al mínimo del sector privado son inconstitucionales. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/investigador-iice-ucr-salarios-globales-transitorios-menores-al-minimo-del-sector-privado-son-inconstitucionales/>
- Procuraduría General de la República. (1999). *Criterio C-060-1999*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=8161&strTipM=T#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20la%20funci%C3%B3n,car%C3%A1cter%20excepcional%2C%20a%20ciertas%20situaciones
- Procuraduría General de la República. (2004). *Dictamen: 348 del 25/11/2004*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18049&strTipM=T
- Procuraduría General de la República. (2004). *Dictamen: C-373-2004*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12882&strTipM=T#:~:text=>Este%20principio%20significa%20que%20los,jur%C3%ADdicos%20%E2%80%93%20reglamentos%20ejecutivos%20y%20aut%C3%B3nomos
- Procuraduría General de la República. (2014). *Dictamen: 023 del 24/01/2014*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18049&strTipM=T
- Rivero, A. Z. (2022). El salario global se fijará con sueldos desfasados por la regla fiscal. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/universitarias/el-salario-global-se-fijara-con-sueldos-desfasados-por-la-regla-fiscal>

Sala Constitucional. (2020). *Resolución n.º 2020009887*. <https://vlex.co.cr/vid/sentencia-n-2020009887-sala-845064272>

Weber, M. (2005). *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Revista General de Información y Documentación, Universidad Complutense Madrid. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/60813>