

16 de setiembre de 2022

PGR-C-203-2022

Señora

Laura Fernández Delgado

Ministra

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General Adjunta de la República, damos respuesta al oficio MIDEPLAN-DM-OF-0903-2022 del 12 de agosto último, por medio del cual nos formuló una consulta relacionada con el pago de las anualidades correspondientes al periodo 2020-2021 y 2021-2022.

I.- ALCANCES DE LA CONSULTA Y CRITERIO LEGAL

Concretamente, nos consulta si, con fundamento en lo dispuesto en el artículo único de la Ley n.º 9908 de 21 de octubre de 2020, que adiciona un transitorio único a la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166 de 9 de octubre de 1957, "*¿Es correcto interpretar que las anualidades 2021 y 2022 no deben ser presupuestadas ni*

canceladas a las personas funcionarias de las instituciones públicas, cubiertas por el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública?”.

Adjunto a la consulta nos remitió copia del oficio MIDEPLAN-ASJ-CJ-0014-2022 del 12 de agosto del 2022, mediante el cual la Asesoría Jurídica del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se pronunció sobre el tema. Dicho estudio concluyó que: *"Una vez revisado el expediente legislativo 21917, [que dio origen a la ley n.º 9908 citada] en particular lo referente a las mociones de fondo que abogaban por incluir de forma expresa el mandato de suspender de forma temporal el pago de las anualidades 2021 y 2022, a efecto de pagarlas a futuro, se pudo constatar que todas las mociones de fondo fueron rechazadas por la gran mayoría de las y los diputados, y en esa misma línea, en los informes de Servicios Técnicos y la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos se refiere a la intención de no pagar las anualidades 2021 y 2022, por lo que esta Asesoría Jurídica no puede afirmar con certeza que actualmente el pago del incentivo por concepto de anualidad correspondiente a los periodos 2020-2021 y 2021-2022 se encuentra suspendido a efecto de ser reconocido a futuro, tal y como fue afirmado por la Procuraduría General de la República en los dictámenes C-073-2021 y C-100-2021".* (Lo escrito entre corchetes no es del original).

II.- SOBRE LOS EFECTOS DE LA LEY N° 9908 EN RELACIÓN CON LAS ANUALIDADES DEL PERIODO 2020-2021 Y 2021-2022

La consulta que se nos formula está orientada a definir los alcances del artículo único de la ley n.º 9908 citada. El texto de esa norma es el siguiente:

"ARTÍCULO ÚNICO- *Se adiciona un transitorio único a la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. El texto es el siguiente:*

Transitorio Único- *A las personas servidoras públicas de las instituciones públicas, cubiertas por el artículo 26 de la presente ley, no se les girará el pago por concepto del monto incremental de*

las anualidades, correspondiente a los períodos 2020-2021 y 2021-2022.

Sin embargo, la evaluación de desempeño para dichos períodos se realizará para todas las personas servidoras públicas para todos los efectos, excepto el pecuniario directamente relacionado con el reconocimiento de las anualidades indicadas.

Dichas evaluaciones de reconocimiento de las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022, se contabilizarán para efectos de referencia del rendimiento de las personas servidoras públicas, determinación de los años de servicio, el cálculo del pago de cesantía y todos los demás extremos laborales que correspondan al momento de finalización de la relación de servicio, a excepción del pago efectivo por concepto de esta remuneración adicional al salario, como lo determina el párrafo anterior.

Para el caso de todas las instituciones de la Administración Central, estas no presupuestarán dichos recursos para los ejercicios presupuestarios 2021 y 2022 y harán los ajustes presupuestarios pertinentes, a fin de realizar el rebajo presupuestario correspondiente.

Aquellas transferencias corrientes de la Administración Central hacia el resto del sector público, que tengan por objeto el pago total o parcial de retribuciones por años servidos de las instituciones receptoras, no podrán ser presupuestadas en dicha proporción durante los años 2021 y 2022.

Rige a partir de su publicación.” (El subrayado es nuestro).

Al contestar la audiencia conferida en su momento por la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley denominado "Adición de un transitorio único a la Ley de Salarios de la Administración Pública n.º 2166 del 9 de octubre de 1957", el cual se tramitó bajo el expediente legislativo n.º 21917, y culminó con la aprobación de la Ley n.º 9908 transcrita, esta Procuraduría indicó lo siguiente: "Otro tema que consideramos que podría ser útil precisar es el relacionado con la cantidad de anualidades que se van a reconocer a los servidores públicos una vez agotada la vigencia temporal de la ley que se pretende aprobar; es decir, si los dos años durante los cuales va a estar suspendido el pago de anualidades van a contar o no para el cómputo y el pago de anualidades futuras." (Ver OJ-108-2020 del 20 de julio del 2020).

Sobre ese mismo punto, en el pronunciamiento aludido agregamos que: *"En principio, por la forma en que está redactada la iniciativa (la cual ordena realizar la evaluación del desempeño con la finalidad de que sea útil, entre otras cosas, para la "determinación de los años de servicio"), podría interpretarse que la suspensión del pago de las anualidades no incide en el cómputo de los años servidos para efectos del reconocimiento y pago futuro de anualidades; sin embargo, ante la duda que podría presentarse sobre ese tema, aconsejamos regularlo expresamente."*

En la OJ-108-2020 citada, esta Procuraduría no hizo referencia alguna a la posibilidad de cancelar de manera retroactiva, en el 2023, o en años posteriores, las dos anualidades correspondientes a los años 2020-2021 y 2021-2022 dejadas de percibir en ese lapso, pues el texto del proyecto era claro en el sentido de que esas sumas no serían giradas y que la antigüedad acumulada en ese periodo no tendría efectos pecuniarios directamente relacionados con las anualidades 2020-2021 y 2020-2022. La precisión que sugirió hacer esa Opinión Jurídica estaba relacionada con el reconocimiento de la antigüedad acumulada durante el año 2021 y 2022, para el cómputo y pago de anualidades futuras.

Por otra parte, durante el trámite legislativo se presentaron mociones para establecer que *"Durante el ejercicio económico 2023 y 2024, se deberán reintegrar los montos correspondientes a las anualidades suspendidas en el presente transitorio de manera retroactiva"* (ver folio 1330 del expediente legislativo 21917); sin embargo, tales mociones no prosperaron (véanse, además del citado, los folios 1246, 1247, 1324, 1326, 1328, 1532 y 1535 del mismo expediente).

Ante la situación descrita, el artículo único de la ley n.º 9908 podría interpretarse en tres direcciones:

- 1) Que las anualidades correspondientes al periodo 2021 y 2022 serían canceladas retroactivamente después de transcurridos esos años, y que la antigüedad acumulada durante ese lapso sí sería contabilizada para efectos del pago futuro de anualidades.

2) Que las anualidades correspondientes al periodo 2021 y 2022 no serían canceladas después de transcurridos esos años, y que la antigüedad acumulada durante ese lapso tampoco sería contabilizada para efectos del cálculo y pago futuro de anualidades.

3) Que las anualidades correspondientes al periodo 2021 y 2022 no serían canceladas después de transcurridos esos años, pero la antigüedad acumulada durante ese lapso sí sería contabilizada para efectos del cálculo y pago futuro de anualidades.

Esta Procuraduría es del criterio que la interpretación correcta es la tercera de las mencionadas. La primera de ellas no es admisible toda vez que la ley n.º 9908 no dispuso, expresa ni implícitamente, que las anualidades del periodo 2021 y 2022 serían canceladas después de transcurridos esos años; por el contrario, la ley indica que a los funcionarios públicos *"...no se les girará el pago por concepto del monto incremental de las anualidades, correspondiente a los periodos 2020-2021 y 2021-2022"*. La segunda interpretación mencionada tampoco es admisible porque la ley estableció que las evaluaciones de servicio correspondientes a los años 2021 y 2022, serían útiles para todos los efectos, incluyendo *"...la determinación de los años de servicio"*, por lo que se entiende que la antigüedad acumulada durante esos dos años sí es útil para el cómputo y cancelación de las anualidades futuras.

Ciertamente, como lo indica el criterio legal que se nos remitió con la consulta, en nuestro dictamen C-073-2021 del 12 de marzo del 2021, reiterado en el C-100-2021 del 13 de abril del 2021, sostuvimos que: *"...deberá tomarse en consideración que actualmente el pago del incentivo por concepto de anualidad correspondiente a los periodos 2020-2021 y 2021-2022, no así el reconocimiento de la antigüedad acumulada propiamente dicho, se encuentra suspendido (Transitorio único adicionado a la Ley No. 2166 por la Ley No. 9908 de 21 de octubre de 2020)"*; sin embargo, tal pronunciamiento debe interpretarse en el sentido de que no es posible desconocer, para efectos del pago futuro de anualidades, la antigüedad acumulada durante los años 2020 y 2021.

Y en esos mismos términos debe interpretarse el dictamen C-082-2022 del 20 de abril del 2022 en tanto indicó que: *"... por la forma en que está redacta la norma (Ley No. 9908), lo que se prevé es la suspensión o no pago del incentivo económico por concepto de anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022 (Dictámenes C-073-2021 y C-100-2021); aspecto que no incide en la realización de las evaluaciones de desempeño de dichos períodos, ni en el reconocimiento y eventual pago futuro de esas anualidades, pues por disposición expresa, 'se contabilizarán para efectos de referencia del rendimiento de las personas servidoras públicas, determinación de los años de servicio, el cálculo del pago de cesantía y todos los demás extremos laborales que correspondan al momento de finalización de la relación de servicio, a excepción del pago efectivo por concepto de esta remuneración adicional al salario, como lo determina el párrafo anterior.' –párrafo tercero del Transitorio único que constituye la citada Ley No. 9908-. Véase que la intención del legislador en este caso fue la de suspender el pago del incentivo por concepto de anualidad correspondiente a los períodos 2020-2021 y 2021-2022, y no de forma indefinida, sin que pueda o deba entenderse un efecto mayor al señalado. De modo que el sacrificio que significa es temporal, por un plazo definido y claramente determinado, por la elemental razón de que estamos en presencia de una norma legal de vigencia temporal, y no permanente (Véanse dictámenes C-350-2003 y C-360-2003, de 10 y 14 de noviembre de 2003, respectivamente)."*

En síntesis, es criterio de esta Procuraduría que por haberlo dispuesto así la ley n.º 9908 citada, no es procedente girar pago retroactivo alguno a los funcionarios públicos por las anualidades correspondientes a los periodos 2020-2021 y 2021-2022; sin embargo, la antigüedad acumulada durante ese lapso sí debe tomarse en cuenta para el cálculo y pago de anualidades futuras.

Lo anterior implica, por ejemplo, que un funcionario que ingresó al servicio del Estado en noviembre del 2019 y, por tanto, adquirió el derecho al pago de su primera anualidad en noviembre del 2020, mantendría el pago de esa primera anualidad durante los años 2021 y 2022, sin incremento alguno por esos años, ni pago retroactivo correspondiente a las anualidades de ese periodo (2021-2022); no obstante, a partir de noviembre del 2023, al acumular su cuarto año de servicio, deben computársele y cancelársele cuatro anualidades (y no solamente dos) pues debe contabilizársele la antigüedad acumulada durante los años 2021 y 2022.

III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría que por haberlo dispuesto así la ley n.º 9908 citada, no es procedente girar pago retroactivo alguno a los funcionarios públicos por las anualidades correspondientes a los periodos 2020-2021 y 2021-2022; sin embargo, la antigüedad acumulada durante ese lapso sí debe tomarse en cuenta para el cálculo y pago de anualidades futuras.

Cordialmente,

Julio César Mesén Montoya

Procurador