

C-281-2019. MIDEPLAN. LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. DEROGACIÓN TÁCITA. COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR PROHIBICIÓN. LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS. LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica nos planteó varias consultas relacionadas con la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Las consultas específicas que se nos formularon fueron las siguientes:

“1.- *¿Qué tipo de norma es la Ley de Salarios de la Administración Pública, 2166 de 9 de octubre de 1957 con respecto a las reformas concomitantes aplicadas a través de su artículo 57 y con respecto a normas especiales que regulan de forma específica el tema de salarios y pluses para determinados grupos profesionales? Por favor analizar en específico los casos de la Ley 2166 frente a las disposiciones especiales contenidas en leyes que no fueron reformadas o derogadas de forma expresa o que aun siendo reformadas generan contradicción con las disposiciones de la Ley 2166, en concreto artículo 1 inciso a) y artículo 5 de la Ley 5867; Ley 6836, Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, del 22 de diciembre de 1982; el artículo 34 de la Ley 8292; el artículo 161 de la Ley 4755; el artículo 207 de la Ley 7557; el artículo 17 de la Ley 7969 y artículo 20 de la Ley 8039.*

En caso de que se partiera del supuesto de que la Ley 2166 es ley posterior y de carácter especial que aplicó reformas tácitas a todas las leyes especiales y anteriores que regulan de forma específica salarios y pluses:

2.- *¿Es correcto afirmar que el artículo 36 de la Ley 2166 prevalece con respecto a normas especiales previas o reformas parciales concomitantes que regulan el tema del pago de prohibición? En caso contrario ¿Cuál debe ser la aplicación correcta del artículo 36 frente*

a reformas parciales concomitantes como las aplicadas a los artículos 1 inciso a) y 5 de la Ley 5867 o frente al artículo 34 de la Ley 8292?

3.- *¿Es correcto afirmar que aquellos pluses o componentes salariales que se calculan, no sobre la base salarial, sino sobre la totalidad del salario, pasarían a calcularse sobre la base salarial, esto con el fin de poder efectuar un cálculo nominal de los mismos en cumplimiento del artículo 54 de la Ley 2166? O ¿Procede mantenerlos como montos porcentuales en virtud de que se calculan sobre la totalidad del salario y el Transitorio XXV del Título III de la Ley 9635 establece que el salario total de los servidores públicos activos al 4 de diciembre de 2018 no puede ser disminuido? Por favor analizar pluses como dedicación a la carrera hospitalaria, dedicación a la carrera administrativa y consulta externa, establecidos en la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas.*

4.- *¿Es procedente que a las personas servidoras públicas que laboran en el Tribunal Fiscal Administrativo, el Tribunal Aduanero, el Tribunal Administrativo de Transportes y el Tribunal Registral Administrativo, se les siga reconociendo montos salariales equiparables con los del Poder Judicial, a pesar de que esto implique una aplicación diferenciada de los alcances de la Ley 2166 con respecto a la totalidad de las y los servidores públicos que laboran para el Poder Ejecutivo?”*

Esta Procuraduría, en su dictamen C-281-2019 del 1° de octubre del 2019, suscrito por el Procurador Julio César Mesén Montoya, arribó a las siguientes conclusiones:

1.- Para dirimir los conflictos de incompatibilidad normativa se ha hecho uso de varios criterios. Entre ellos, el jerárquico, según el cual, la norma de mayor rango priva sobre la de rango menor; el cronológico, el cual establece que, ante disposiciones de igual rango normativo, ha de privar la que haya sido emitida de último, lo que implica que la norma posterior deroga a la anterior del mismo rango; y el de especialidad, según el cual, la

norma especial ha de privar sobre la norma general de igual rango, independientemente de la fecha de vigencia de cada una de ellas.

- 2.- Los dos primeros criterios hermenéuticos aludidos presentan poca complejidad en su aplicación, pues basta con constatar datos objetivos (como son el rango normativo de las disposiciones en conflicto, o la fecha de emisión de esas disposiciones) para hacer prevalecer un precepto sobre otro; sin embargo, el tercer criterio enunciado -el de la especialidad- sí reviste mayor complejidad, pues aun cuando la regla es que la norma especial priva sobre la general, existen excepciones a esa regla, excepciones que aplican cuando se logra acreditar que la intención del legislador es que la norma general posterior prive sobre la norma especial anterior.
- 3.- La intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto la Administración Central, como la descentralizada, con independencia del grado de autonomía de cada institución, o del tipo de servicios que se prestan al Estado.
- 4.- Existe una contradicción entre la regla general para el pago de la compensación económica por prohibición prevista en el artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (la cual contempla el pago de un 30% para licenciatura o superior), y lo dispuesto en el inciso a) del artículo 1° de la ley n.° 5867 (el cual establece, para ese mismo supuesto, el pago de un 65% de compensación). Ante ello, considera ésta Procuraduría que debe privar la pretensión de generalidad y uniformidad que inspiró la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, operada por medio de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- 5.- Si bien podría afirmarse que la Ley de Compensación por Pago de Prohibición es una ley especial en relación con la Ley de Salarios de la Administración Pública, pues regula un aspecto puntual de las relaciones de servicio aplicable a un grupo específico de servidores (los sujetos a una prohibición para el ejercicio liberal de su profesión), lo cierto es que, en éstos

casos, la pretensión de generalidad y uniformidad de la Ley de Salarios de la Administración Pública debe privar sobre la ley anterior que regula el pago de la compensación económica por prohibición.

- 6.- El artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública establece que el parámetro para el cálculo de la compensación económica por prohibición es el salario base de cada servidor, mientras que el artículo 5 de la “*Ley de Compensación por el pago de Prohibición*” dispone que el pago de la compensación por la prohibición a la que se refiere el artículo 244 de la Ley Orgánica del Poder Judicial debe calcularse sobre el salario más bajo indicado en la escala de sueldos de la Administración Pública. En este caso, siguiendo siempre la pretensión de generalidad y uniformidad que inspiró la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, estimamos que el parámetro para el cálculo de la compensación económica aludida debe ser el del salario base de cada servidor.
- 7.- Las disposiciones sobre empleo público contempladas en la Ley de Salarios de la Administración Pública relacionadas, entre otros temas, con la forma en que deben calcularse los salarios y sus componentes en el sector público, privan sobre cualquier otra disposición de rango legal (o inferior) preexistente que regule la misma materia, incluida la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas. Por ello, la remuneración de los funcionarios a los que se refiere la última de las leyes citadas (al igual que la de cualquier otro servidor público, independientemente de la institución para la que labore) debe adecuarse a los parámetros generales establecidos en la ley n.° 2166, reformada por la n.° 9635.
- 8.- Según el artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública “*Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018*”. Lo anterior implica, en primer lugar, que los componentes salariales que antes del 4 de diciembre del 2018 se calculaban porcentualmente, deben nominalizarse; y, en segundo lugar, que el parámetro para el cálculo de la suma a pagar por

cada sobresueldo debe ser, necesariamente, el salario base de cada servidor, y no su salario total.

- 9.- El artículo 34 de la Ley General de Control Interno dispone que la compensación económica por las prohibiciones que establece esa norma a los auditores internos, a los subauditores internos y a los demás funcionarios de la auditoría interna, es de un 65% sobre el salario base de cada uno de esos funcionarios; sin embargo, en virtud de la pretensión de generalidad y uniformidad que inspiró la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública operada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, debe entenderse que el artículo 34 citado fue tácitamente reformado, de manera tal que la compensación económica aplicable por la prohibición establecida en esa norma es la que contempla el artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

10. En el caso de los funcionarios de los Tribunales Administrativos cuyo salario no está definido con base en componentes, incentivos o sobresueldos, sino mediante una remisión a los salarios del Poder Judicial, el impacto que podría tener la ley n.º 2166 en su salario solo podrá hacerse efectivo cuando las remuneraciones de los empleados del Poder Judicial experimenten los cambios que ordena dicha ley; sin embargo, en todos los demás aspectos en los que sí sea materialmente posible aplicar a esos servidores las disposiciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública (como ocurre por ejemplo con la periodicidad del pago, o con el tope a las remuneraciones, etc.) debe ser dicha ley la que prevalezca sobre cualquier otra disposición de rango igual o inferior.