

PROYECTO DE LEY
LEY DE EFICIENCIA SALARIAL EN LAS REMUNERACIONES
TOTALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DE
LOS JERARCAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Expediente N.º 19.883

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Durante el año 2009, el déficit del Gobierno central fue de 4.1%. Para el año 2014, el monto por este concepto alcanzó el 5.7%. Y de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, para el año 2016 el déficit financiero será de 6.9% del PIB. Es en este contexto que la discusión con respecto a la eficiencia del sistema de remuneraciones del empleo público toma relevancia como una posible alternativa a través de la cual el gasto y la inversión estatal se re-direccionen hacia el uso responsable de los escasos fondos públicos.

En particular, la creciente desigualdad salarial existente entre las remuneraciones de los jefes de la función pública parece corresponder a la prueba más evidente de las distorsiones en el sistema salarial del Estado. Esta hipótesis se refuerza al observar las remuneraciones totales mensuales de los distintos jefes de la función pública.

De acuerdo con la “Escala salarial 2014” publicada el 13 de junio del 2014 por el Departamento de Gestión del Factor Humano, Área de Administración de Personal del Banco Central de Costa Rica, el presidente ejecutivo del **Banco Central de Costa Rica** (BCR) devengó en concepto de salario bisemanal durante ese año, ₡5.002.790, lo cual para el mes de diciembre del año 2015 se tradujo en, según documento oficial DAD-GFH-AAP-029-2016, ₡10.181.700 por concepto de salario global más ₡ 3.797.774 por concepto de prohibición para un total de ₡13.979,474 en remuneración total durante ese mes. Por otro lado, el informe de Recursos Humanos de la **Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep)** del segundo semestre del 2015, destaca que el regulador general devengó durante el mes de diciembre un pago mensual de ₡ 7.181.000 (incluye salario base, anualidades y prohibición). En el caso del Gobierno central, la siguiente tabla proporciona algunos datos de interés:

Tabla 1: Salarios mensuales de funcionarios de Gobierno central superiores a ¢5.000.000						
INSTITUCIÓN	CÉDULA	NOMBRE	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	PUESTO	MONTO
Tribunal Supremo de Elecciones	0105640037	Luis Antonio	Sobrado	González	Presidente	8.308.471,50
Tribunal Supremo de Elecciones	0106910926	Max Alberto	Esquivel	Faerron	Magistrado Propietario	7.269.765,50
Tribunal Supremo de Elecciones	0104740960	Eugenia María	Zamora	Chavarría	Vicepresidenta	6.971.560,00
Procuraduría General de la República	0401100097	Magda Inés	Rojas	Chaves	Procuradora General Adjunta	6.300.347,50
Ministerio de Salud	0501220155	Luis	Tacsan	Chen	Director de la Dirección de Desarrollo Científico y Tecnológico en Salud	6.168.518,00
Procuraduría General de la República	0401270782	Ana Lorena	Brenes	Esquivel	Procuradora General de la República	6.159.559,00
Tribunal Supremo de Elecciones	0105050593	Luz de los Ángeles	Retana	Chinchilla	Magistrada Suplente	6.050.571,00
Tribunal Supremo de Elecciones	0103390674	Juan Antonio	Casafont	Odor	Magistrado Suplente	6.050.571,00
Ministerio de Salud	0800350471	Irina	Selyukova	Selyukova	A.R.S Pavas (Área Rectora Región Central Sur)	5.814.487,00
Ministerio de Salud	0401110109	Maria Ethel	Trejos	Solórzano	Directora de Vigilancia de la Salud	5.694.965,00

Fuente: Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC), Ministerio de Hacienda
*Salarios actualizados a octubre del 2015

Si bien es cierto los puestos no son estrictamente comparables, preocupa que en el marco del déficit del Estado costarricense y en el contexto de la jerarquía elegida democráticamente, la remuneración total de los jefes de la función pública se encuentre absolutamente distorsionada. Parece entonces necesario revisar el esquema de salarios de la jerarquía de la función pública. En esta dirección, el presente proyecto de ley pretende establecer un límite a las remuneraciones totales de los jefes de la función pública con el fin de convertir el sistema salarial del sector público en un sistema eficiente con menor desigualdad salarial, fundamentado en un marco de incentivos responsable que priorice a los jefes de la función pública.

En particular, el proyecto de ley contiene seis artículos. El primero delimita el objetivo expuesto anteriormente. El segundo puntualiza las definiciones a emplear en el proyecto de ley con el fin de evitar discrecionalidades en la aplicación del texto. El tercer artículo, detalla el ámbito de cobertura, de forma tal que abarca a los jefes del régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos establecidos en la Ley N.º 8131, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” del 18 de setiembre del 2001. A su vez, la presente ley cubre a los funcionarios públicos y a los jefes de las instituciones con autonomía de gobierno o con autonomía administrativa y sus instituciones, órganos y entes adscritos. Los artículos cuatro y cinco, delimitan las remuneraciones totales de los jefes para el caso en el cual el ente, órgano o institución no opera en competencia y para el caso en el cual sí opera en competencia, respectivamente. Finalmente, el artículo seis contiene reformas a leyes específicas que rigen la remuneración de los funcionarios en cuestión.

El límite propuesto se fundamenta en el análisis comparativo de la remuneración percibida por una categoría representativa “n” (oficinista 1 en este caso) en la escala salarial de los tres Poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones. El objetivo de esta metodología es aplicar sobre todos los jefes de la función pública de las instituciones, órganos o entes que no operan en competencia la proporción existente entre esta categoría representativa “n” y la categoría de remuneración máxima con la proporción que la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) evidencia en la escala salarial del Poder Ejecutivo. Es decir, el límite a las remuneraciones totales propuesto en el presente proyecto de ley homogeniza en todos los poderes de la República la proporción máxima (en términos de salarios base) entre la categoría representativa “n” y la máxima remuneración posible en toda la función pública, con base a la escala salarial determinada por el Servicio Civil por ser esta la institución encargada mediante criterios técnicos de “regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y de proteger a dichos servidores”¹.

Veamos un ejemplo. De acuerdo con la Resolución DG-134-2015 del Servicio Civil, durante el segundo semestre del año 2015 el salario base de la categoría número 65 (oficinista de Servicio Civil 1) fue de ¢ 279.800 mientras que el salario base de la categoría número 45 (máxima categoría salarial) fue de ¢ 3.616.000. La proporción existente entre ambas es de 12,92:

$$\frac{\text{Salario categoría máxima DGSC}}{\text{Salario Oficinista DGSC}} = \frac{3.616.000}{279.800} = 12,92$$

No obstante, la categoría “oficinista 1” se remunera de forma distinta (o no existe tal cual) según la institución, órgano o ente público en análisis, razón por la cual se tomará como categoría representativa “n” la correspondiente a “oficinista

¹ Tomado del Decreto Ejecutivo N.º 21, de 14 de diciembre de 1954.

1” que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República por abarcar a todos los Poderes de la República y no únicamente al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, para el caso de este ejemplo el límite a las remuneraciones totales de los jerarcas de la función pública de las instituciones, órganos o entes que no operan en competencia correspondería a 12,92 salarios bases mensuales de la categoría “oficinista 1” que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, lo cual para enero del 2016 equivale a ¢5.482.155,83 (en enero del 2016 el salario base mensual del oficinista 1 que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República se fijó en ¢ 424.200).

Un detalle a considerar es el correspondiente al artículo 6 del presente proyecto de ley. En particular, el inciso 2 del artículo 6 del proyecto reforma el artículo 24 de la Ley N.º 7558 “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica” de la siguiente manera:

“Artículo 24.- **Sesiones**

[...]

Los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, excepto el ministro de Hacienda y el presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, devengarán, por cada sesión a la que asistan, dietas correspondientes al diez por ciento (10%) del salario base del contralor general de la República. No podrán remunerarse más de cinco sesiones por mes **y la remuneración total del mes de todos los miembros de la Junta Directiva del Banco Central no podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.**

Nótese que la redacción incluye de forma explícita en el segundo renglón “Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica”. En la redacción vigente de este artículo en la Ley N.º 7558 solamente se exceptúa del pago de dietas al ministro de Hacienda. Podría entenderse que el presidente ejecutivo del BCCR percibe dietas según la ley actual pues no se le exceptúa de manera explícita. No obstante, el artículo 3 de la Ley N.º 3065, “Ley sobre Pago de Dietas a Directivos de Instituciones Autónomas”, expresa que:

“Artículo 3º- Las juntas directivas de las instituciones autónomas no podrán celebrar más de ocho sesiones remuneradas por mes, entre ordinarias y extraordinarias, cuando estas últimas sean absolutamente necesarias.

Los **presidentes ejecutivos** de las instituciones autónomas no tendrán derecho a devengar dietas como miembros de la junta directiva, sino que devengarán únicamente un salario fijo determinado por la junta directiva”.

Es decir, aunque no se señale de manera explícita en la ley vigente N.º 7558, “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica” que el presidente ejecutivo queda excluido del pago de dietas, la Ley N.º 3065, “Ley sobre Pago de Dietas a Directivos de Instituciones Autónomas” así lo dispone. Según el Departamento de Gestión del Factor Humano del Banco Central de Costa Rica, actualmente el presidente ejecutivo del BCCR no devenga pago de dietas. Ante lo cual el cambio contenido en el presente proyecto de ley en el inciso 2 del artículo 6 únicamente pretende armonizar la normativa.

Finalmente, destacar que el proyecto de ley no tiene por intención adentrarse en el debate de las convenciones colectivas ya que las señoras y señores diputados proponentes tienen por objetivo focalizar la discusión de las altas y desproporcionadas remuneraciones de ciertos jerarcas en la función pública. Si quienes guían la institucionalidad del Estado costarricense no están dispuestos a asumir un límite racional y eficiente sobre sus propias remuneraciones, ¿cómo podrían exigir a sus subalternos medidas de eficiencia en el gasto y la inversión pública?

En virtud de lo anterior, se somete al conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa, el siguiente proyecto de ley: Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE EFICIENCIA SALARIAL EN LAS REMUNERACIONES
TOTALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DE
LOS JERARCAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

La presente ley establece un límite a las remuneraciones totales de los funcionarios públicos y de los jerarcas de la función pública, con el fin de convertir el sistema salarial del sector público en un sistema eficiente con menor desigualdad salarial, fundamentado en un marco de incentivos responsable que incluya a los jerarcas de la función pública.

ARTÍCULO 2.- Definiciones

Para efecto de la presente ley, considérense las siguientes definiciones:

- **Operar en competencia.** Cuando la institución, órgano o ente en cuestión no conserva el monopolio de producción, distribución o venta de al menos uno de los bienes o servicios que brinda.
- **Remuneración total o salario bruto.** Erogación monetaria equivalente a la suma del salario base e incentivos y/o pluses salariales correspondientes.
- **Jerarcas.** Superiores jerárquicos de la institución, órgano o ente que ejercen la máxima autoridad dentro de la institución, órgano o ente, unipersonal o colegiado. Para efectos de la presente ley se incorpora a todos los miembros de la junta directiva de la institución, órgano o ente pertinente. Esta definición incluye a la gerencia general para el caso del sistema bancario nacional estatal.

ARTÍCULO 3.- Ámbito de cobertura

La siguiente ley tiene por ámbito de cobertura la remuneración total de los funcionarios públicos y de los jerarcas del régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos establecidos en la Ley N.º 8131, "Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos" del 18 de setiembre del 2001. A su vez, la presente ley cubre a los funcionarios públicos y a los jerarcas de las instituciones con autonomía de gobierno o con autonomía administrativa y sus instituciones, órganos y entes adscritos.

ARTÍCULO 4.- Límite a las remuneraciones totales de las instituciones, órganos y entes que no operan en competencia

La remuneración total de los funcionarios públicos y de los jefes que laboran en las instituciones, órganos y entes descritos en el artículo tercero de la presente ley que no operan en competencia, no podrá superar el monto equivalente a “Beta” salarios bases mensuales del oficinista 1 que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República. El monto Beta se obtiene como resultado de la siguiente división:

$$\text{Beta} = \frac{S1}{S2}$$

En dónde:

1. “S1” es el salario base de la categoría con la máxima remuneración en la escala de sueldos de la Administración Pública que emite la Dirección General del Servicio Civil semestralmente mediante Resolución Salarial.
2. “S2” es el salario base de la categoría “Oficinista de Servicio Civil 1” en la escala de sueldos de la Administración Pública que emite la Dirección General del Servicio Civil semestralmente mediante Resolución Salarial.

Este artículo se aplicará únicamente para funcionarios públicos y jefes de instituciones, órganos o entes que no operen en competencia, según la definición de “operar en competencia” descrita en el artículo 2 de esta ley.

ARTÍCULO 5.- Límite a las remuneraciones totales de las instituciones, órganos y entes que sí operan en competencia

La remuneración total de los jefes que laboran en alguna de las instituciones, órganos y entes descritos en el artículo tercero de la presente ley, siempre y cuando la institución, órgano o ente opere en competencia, se fundamentará en un estudio técnico de mercado que la institución deberá presentar al menos una vez al año a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Este artículo aplicará únicamente para jefes de instituciones, órganos o entes que operen en competencia, según la definición de “operar en competencia” descrita en el artículo 2 de esta ley.

ARTÍCULO 6.- Reformas a otras leyes

Refórmese las siguientes leyes de instituciones, órganos o entes con autonomía de gobierno o administrativa por no operar en competencia:

- 1.- Refórmese el párrafo cuarto del artículo 54 de la Ley N.º 7593 “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)”, del 9 de agosto de 1996 y sus reformas para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 54.- **Cuórum y remuneración**

[...]

La remuneración del regulador general, el regulador general adjunto, así como la de los funcionarios de nivel profesional y técnico de la Autoridad Reguladora se determinará tomando en cuenta las remuneraciones preexistentes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N.º 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 setiembre del 2001, y sus reformas. **Así mismo, la fijación de la remuneración de estos funcionarios estará sujeta al límite de las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.**

[...]”

- 2.- Refórmese el párrafo segundo del artículo 24 de la Ley N.º 7558, “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica”, del 3 de noviembre del 1995 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 24.- **Sesiones**

[...]

Los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, excepto el ministro de Hacienda y el presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, devengarán, por cada sesión a la que asistan, dietas correspondientes al diez por ciento (10%) del salario base del Contralor General de la República. No podrán remunerarse más de cinco sesiones por mes **y la remuneración total del mes de todos los miembros de la Junta Directiva del Banco Central no podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales**

de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.

3.- Refórmese el inciso t) del artículo 28 de la Ley N.º 7558, “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica”, del 3 de noviembre de 1995 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 28.- Atribuciones, competencias y deberes

[...]

t) Dictar los presupuestos, ordinarios y extraordinarios, de los órganos desconcentrados encargados de la supervisión de las actividades financieras, así como el régimen de salarios y otras remuneraciones. Al establecer este régimen, se tendrán en cuenta las necesidades específicas de cada órgano **y la remuneración total no podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.**

[...]”

4.- Para que se adicione un párrafo final al artículo 20 de la Ley N.º 7794, “Código Municipal”, del 30 de abril de 1998 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 20.-

[...]

Ninguno de los funcionarios regulados en este artículo podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.

5.- Para que se adicione un párrafo final al artículo 30 de la Ley N.º 7794, “Código Municipal”, del 30 de abril de 1998 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 30.-

[...]

Ninguno de los funcionarios regulados en este artículo podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la ley, “Ley de Eficiencia Salarial en las Remuneraciones Totales de los Funcionarios Públicos y de los Jerarcas de la Función Pública”.

ARTÍCULO 7.- Disposiciones transitorias

Transitorio Único. Se respetarán los derechos adquiridos de conformidad con la legislación existente de los funcionarios públicos y de los jerarcas que laboran en las instituciones, órganos y entes señalados en la presente ley que hayan sido nombrados previamente a la aprobación de la ley aquí descrita.

Rige a partir de su publicación.

Gerardo Vargas Varela

José Antonio Ramírez Aguilar

José Francisco Camacho Leiva

Ana Patricia Mora Castellanos

Suray Carrillo Guevara

Jorge Arturo Arguedas Mora

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

24 de febrero de 2016

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.