

PROYECTO DE LEY
LEY PARA RACIONALIZAR EL GASTO PÚBLICO

Expediente N.º 19.923

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La gestión pública costarricense, sin lugar a dudas debe ser capaz de adaptarse a los tiempos contemporáneos y a las necesidades cambiantes de los costarricenses. El Estado debe retomar sus capacidades de gestión para lograr satisfacer los intereses públicos bajo principios de equidad, calidad y eficiencia.

Un adecuado manejo del empleo público, de las compras del Estado, mejoras en los procesos de evaluación del desempeño, rendición de cuentas y otros vinculados con la gestión del apartado público estatal son determinantes para mejorar el accionar del Estado costarricense.

Consientes de esa realidad, un grupo de fracciones políticas hemos tomado la decisión de presentar a la corriente legislativa el presente proyecto de ley. Proyecto que reúne una serie de propuestas de diversas fracciones, así como medidas que han sido discutidas a lo largo de mucho tiempo en nuestro país, para empujar reformas estructurales en distintos ámbitos de nuestra gestión pública.

El presente proyecto de ley busca abordar diversas temáticas afines con la gestión pública de manera tal que pueda mejorarse el desempeño del Estado costarricense, contribuyendo con mejoras en la calidad de los servicios que presta el Estado y empleando de manera racional los limitados recursos públicos.

Entre las principales reformas que se plantean se introducen reformas a los mecanismos y reglas por medio de las cuales se han manejado las retribuciones adicionales a los salarios bases y se ligan de manera directa a procesos y resultados obtenidos en evaluaciones del desempeño, toda vez que, además, se pretende fijar límites razonables a las remuneraciones totales de los funcionarios públicos en jornada ordinaria y de los jefes de los Poderes del Estado y de la Administración Pública.

Aunado a lo anterior, se introducen cambios en la gestión de las compras públicas estatales para favorecer economías de escala a través de la digitalización de las mismas.

La situación actual del empleo público en Costa Rica es compleja por la existencia de diversas reglas para regular o normar la materia con muy diversos ámbitos de cobertura. Esta situación provoca complicaciones en la administración del recurso humano que brinda servicios al Estado y limita la transparencia con

que se gestiona el mismo, provoca desequilibrios fiscales en la medida en que las remuneraciones y las transferencias del Gobierno central aumentan significativamente el costo para el Estado de mantener su planilla, toda vez que genera importantes desigualdades salariales entre funcionarios del Estado.

Según el Informe de Presupuestos Públicos 2016, Situación y Perspectivas de la Contraloría General de la República (2016), el crecimiento en remuneraciones del 2016 es superior a la inflación efectiva del 2015 y esperada 2016 (3% / +-1), el gasto ejecutado en remuneraciones, como porcentaje del gasto total ha aumentado desde el 2010, al pasar de 24,2% a 26,3% en 2016, donde, por ejemplo, las remuneraciones del Gobierno central crecen a ritmos más altos que el resto del sector público respecto a su presupuesto definitivo. En el sector público global, indica el ente contralor, en promedio por cada ₡1 de remuneraciones básicas se presupuestan ₡1,1 en incentivos salariales.

Por otro lado, tiene una importantísima faceta desequilibrante en la calidad del gasto público y en la provisión de los servicios públicos, más allá del costo financiero que tiene la planilla y su impacto en el balance hacendario. Además, tiene implicaciones en los delicados equilibrios de la distribución de la riqueza y en la eficiencia del Estado como mecanismo por excelencia de distribución de la misma.

Al comparar los diversos regímenes del empleo en el sector público se logra encontrar importantísimos desequilibrios de equidad entre el empleo público y el empleo privado, entre el empleo del Gobierno central, respecto de las instituciones autónomas y municipalidades, entre las empresas en competencia frente a las instituciones públicas en monopolio, e incluso a lo interno de los diversos regímenes de empleo público que el Estado costarricense tiene.

En contraste, casi todos los países de la OCDE han ajustado sus sistemas de empleo público luego de la crisis de 2008-2009, tanto con ajustes estructurales como administrativos de la gestión propia de la planilla estatal. De los 29 miembros del organismo multilateral, solo 7 no hicieron reformas en el empleo público, utilizando una importante cantidad de instrumentos para la transformación del empleo público.

La dispersión se agudiza por la ausencia de una única autoridad rectora de la materia como lo ha planteado frecuentemente la Contraloría General de la República, el BID, Academia de Centroamérica, entre otros. Esto se agrava, pues el sistema legal subyacente no solo separó al Gobierno central del resto de la Administración Pública, sino que la institucionalidad autónoma se atomizó en materia de recursos humanos y sus reglas de gestión, volviéndose autónoma en esta materia del Servicio Civil e incluso más recientemente de los lineamientos y directrices en materia fiscal y control presupuestario y financiero.

El Servicio Civil solamente cobija a 47 instituciones públicas (14,4%) de un total de 326 que componen el sector público en su conjunto. El resto de estas

instituciones no obedecen a una sola instancia, pues cada institución en su forma tiene particularidades que han hecho que la gestión del recurso humano tenga elementos específicos, entre los cuales se cuentan los tipos de incentivos, las convenciones colectivas, entre los más importantes.

A pesar de que constitucionalmente fue constituido un sistema organizado por un Servicio Civil robusto, independiente y técnico, la realidad nacional ha ido migrando progresivamente, casi desde su nacimiento, a un Estado atomizado en lo funcional, lo gubernamental, lo administrativo y la gestión de los recursos financieros y humanos, atomizándose el diseño institucional costarricense como los regímenes laborales y salariales del Estado.

La complejidad de la dispersión institucional y la gestión cotidiana se nota en la coexistencia de diferentes esquemas de gestión administrativa y diversos instrumentos regulatorios y normativa aplicable a la gestión del potencial humano, que hace aún más diseminado el ámbito público del empleo, provocando, en muchos casos, ineficiencias que no permiten ofrecer los servicios de calidad que la población demanda, además de los efectos fiscales que reflejan las cifras. Pero el principal problema son las inequidades entre sectores institucionales, entre instituciones y entre tipos de puestos.

Todo lo anterior, contraviene el principio constitucional, a igual trabajo igual remuneración, planteado en el artículo 57 del cuerpo constitucional, que dice:

*“Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. **El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia...**”*

**Composición del empleo e ingreso promedio mensual
según sector institucional**

Sector institucional	Empleo			Ingreso mensual promedio	
	Cantidad	Porcentajes		Montos	Diferencias (veces el salario mínimo)
Sector público	288.304	14,6%	100,0%	812.441	3,2
Gobierno central	133.425	6,8%	46,3%	777.828	3,0
Resto del sector público	154.879	7,9%	53,7%	842.259	3,3
Sector privado	1.679.537	85,2%		374.844	1,5
Otro	4.173	0,2%		nd	nd
Total	1.972.014	100,0%			

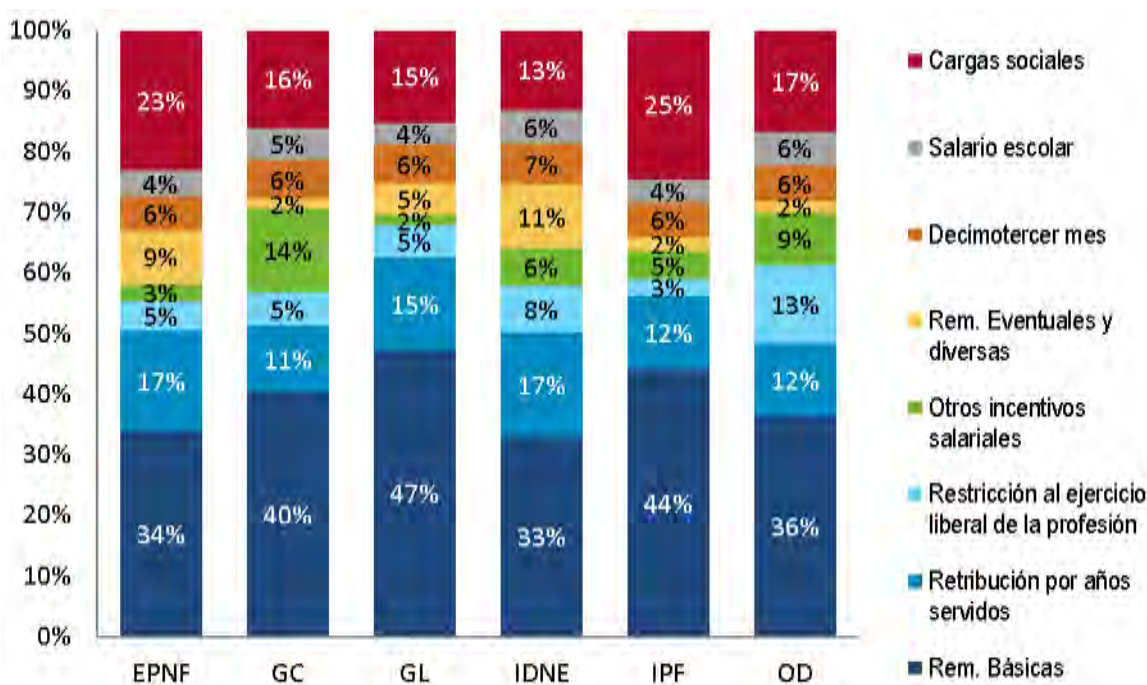
Fuente: Mideplán, 2012

Con una fuerza laboral de aproximadamente 133.000 funcionarios públicos en el servicio civil (incluyendo docentes, que están dentro del Servicio Civil) y otros 155.000 funcionarios públicos fuera de este Régimen, el sector público representa el 15% de la fuerza laboral total existente en Costa Rica.

De igual forma, la multiplicidad de instrumentos para regular la materia genera importantes desigualdades entre funcionarios públicos en materia salarial, de sanciones, promociones, vacaciones, “*pluses*” salariales, entre otros. Por ejemplo, en materia salarial se notan diferencias importantes en relación con el ingreso mensual promedio, donde el sector público gana entre 3 y 3,2 veces el salario mínimo, mientras en el sector privado, el promedio oscila 1,5 veces. Es un estado con mejores salarios y menos personal que el sector privado.

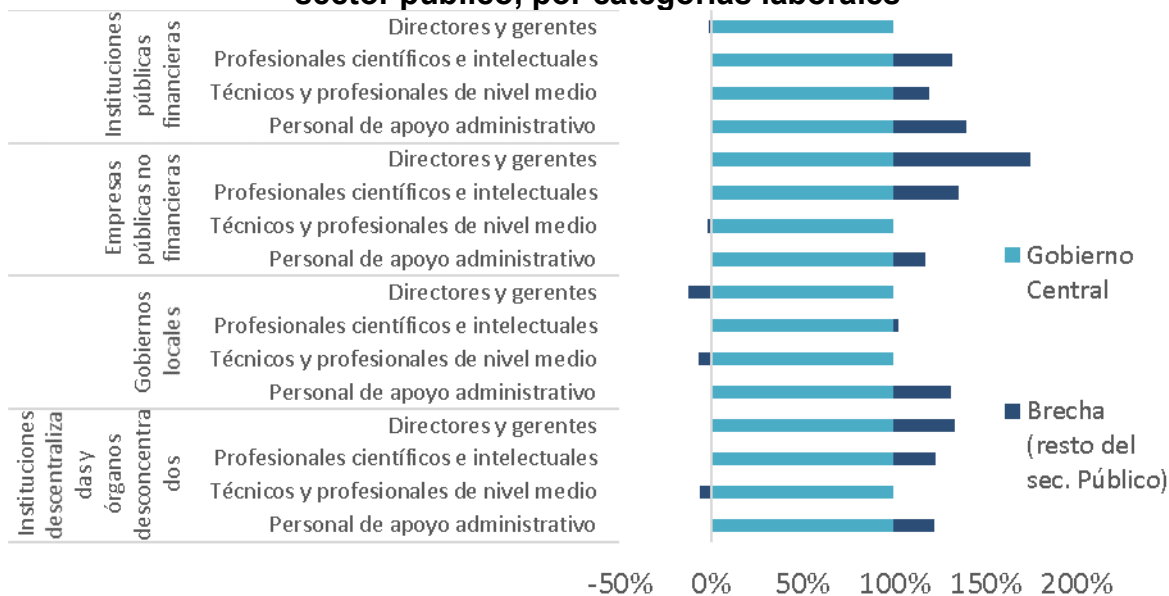
De igual forma es inequitativo en la configuración de los diversos regímenes del sector estatal descentralizado y las instituciones del Gobierno central, pero, además, no es equitativo a lo interno del propio Gobierno central, como puede notarse en los datos agregados del sector público por tipo de institución, según datos de Mideplán (2016).

Sector público: estructura de la partida remuneraciones, 2014



Fuente: Mideplán; 2016

Brechas salariales entre el Gobierno central y el resto del sector público, por categorías laborales

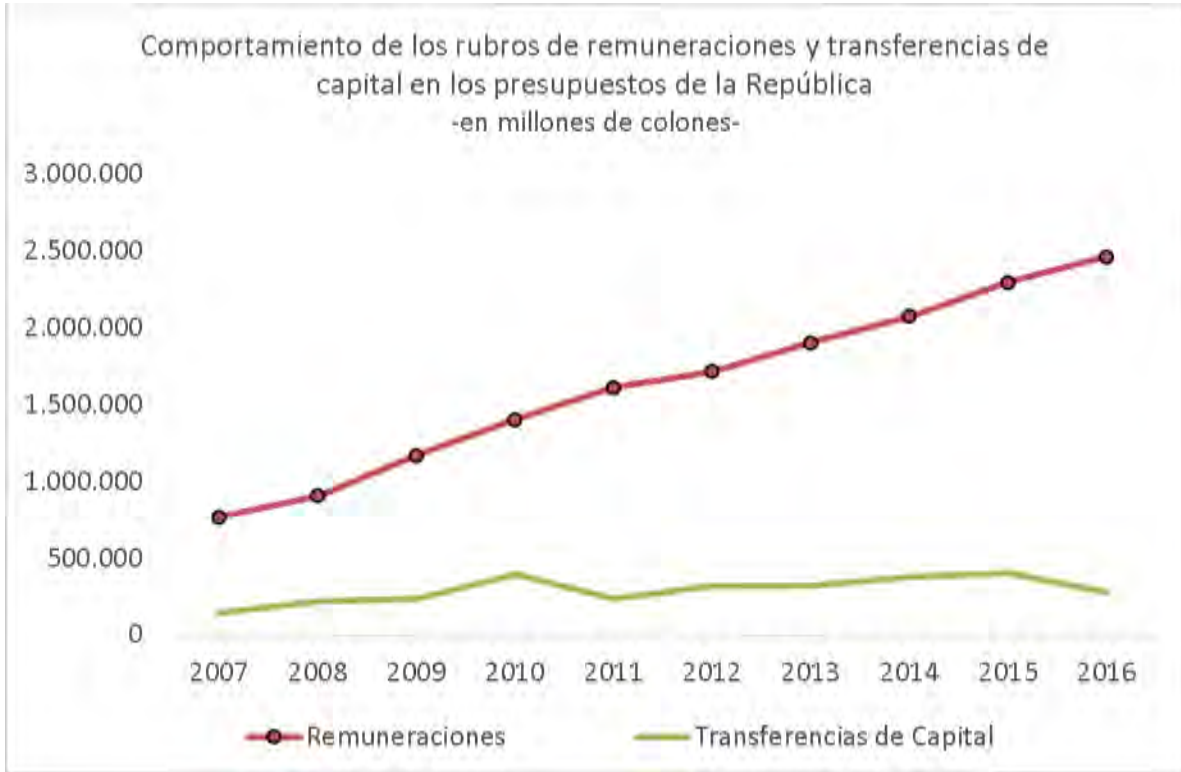


Fuente: Mideplán; 2016

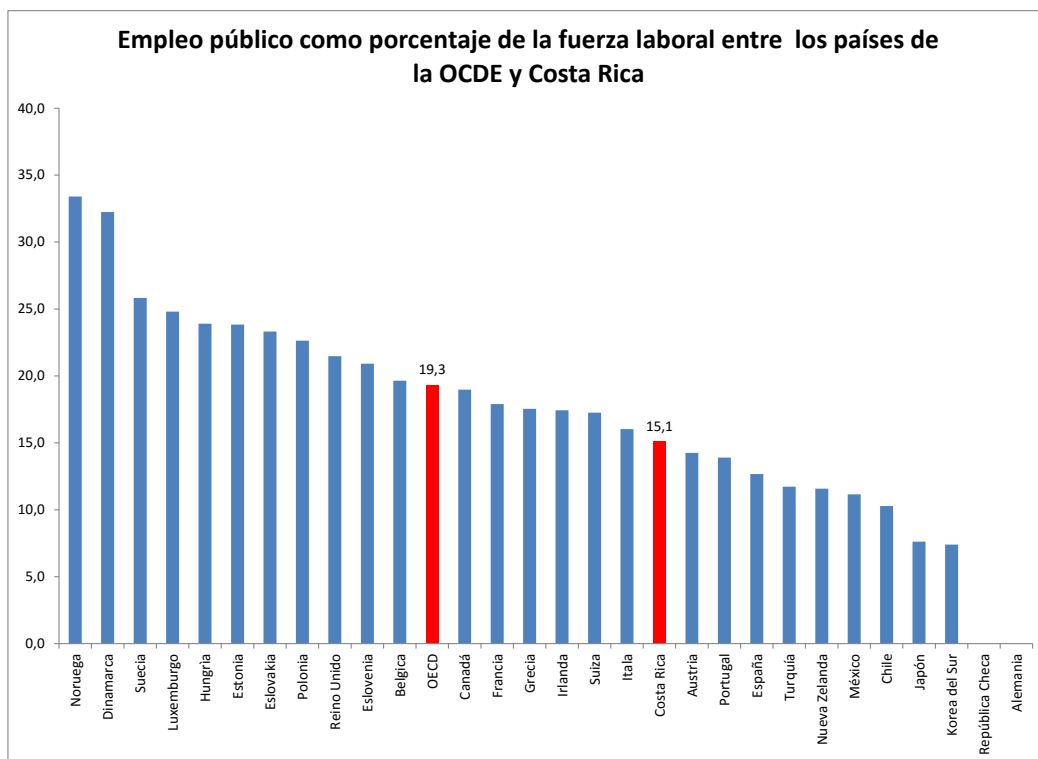
En materia financiera, un estudio de la Academia de Centroamérica plantea que, *“en el caso de Costa Rica el principal problema es el costo del Estado: existen mecanismos automáticos que incrementan las remuneraciones totales, más allá del salario base, sin control de las autoridades, y por ende, afectan el tamaño del déficit fiscal”*.

En contextos fiscales complejos, los países más desarrollados y con mayor nivel de ingreso tienden a resolver sus problemas financieros con medidas fiscales por el lado del ingreso y el gasto. En otros contextos, los aumentos de carga tributaria se convierten generalmente en la medida de corto plazo insensible al mediano y largo plazo, pues no se tiene la previsión responsable de evitar el gasto superfluo, de contraer el gasto público por la vía de las decisiones administrativas y las reformas estructurales, y por la racionalización de los principales rubros presupuestarios, de ahí la importancia del presente proyecto de ley.

El empleo público es uno de los principales rubros del presupuesto del Gobierno central y de la gran mayoría de las instituciones públicas descentralizadas. Su comportamiento en el tiempo denota que no solo crece el rubro de remuneraciones a tasas que complican la situación financiera del Gobierno, sino que desplaza otro tipo de gasto importante, como el caso de la inversión pública, ante las obligaciones existentes del pago de salarios. Es decir, el costo de la planilla estatal tiene impacto mayor, en contextos fiscales adversos, pues al desplazar la inversión reduce las posibilidades de reactivación económica y, por ende, de una mayor recaudación, en la medida en que la inversión es tan solo una expectativa y el pago de la planilla es una obligación ineludible para el Estado como un todo y el Gobierno.

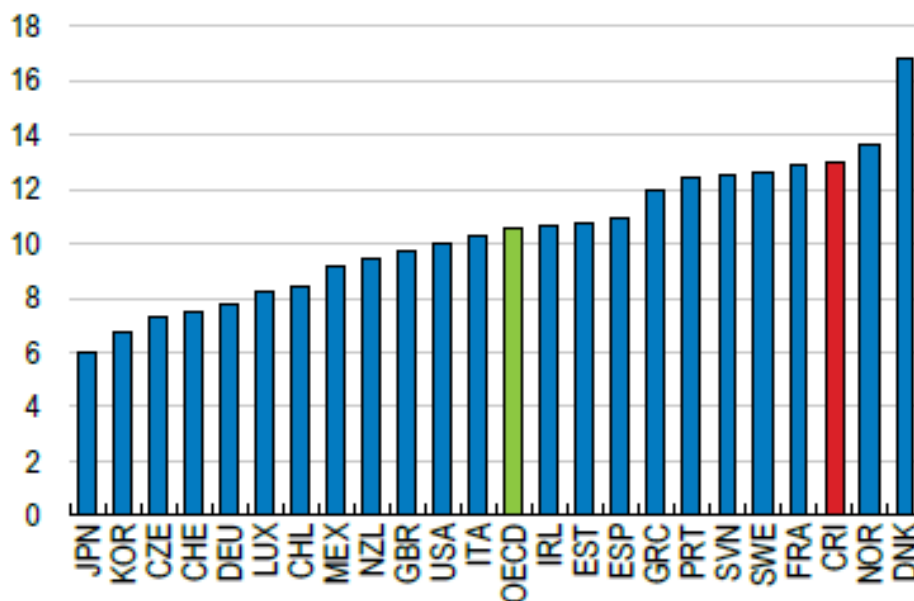


El tamaño del empleo público de Costa Rica como porcentaje de la fuerza laboral total es comparable al de la OCDE, en términos de la cantidad de personal, pero en relación con los costos sobrepasa a los niveles de estos países. Al respecto plantea la OCDE en relación con Costa Rica y a raíz de la reciente presentación del *“Economic Review 2016”* (OCDE; febrero 2016), que *“el gasto salarial del sector público de Costa Rica, es proporción del PIB, es más alto que en la mayoría de países de la OCDE, a pesar de que la proporción de empleados públicos está entre las más bajas”*.



Fuente: OCDE; 2016.

Remuneraciones del Gobierno general como porcentaje del PIB



Fuente: OECD. Estudios económicos de la OCDE, Costa Rica. Febrero de 2016.

Esta complejidad de la gestión estatal y de la gestión del recurso humano ha provocado que la sociedad pida modificaciones y ajustes al Estado y al empleo público en particular, planteándolo como prioridad en la búsqueda de mejorar las finanzas públicas y de equilibrar al sistema de empleo público, es decir, como elemento complementario y dinamizador de la reforma fiscal estrictamente tributaria.

Organismos públicos e internacionales como la Contraloría General de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han planteado la urgencia incluso de atender y reformar el empleo público, tanto por razones de equidad, simplificación, unicidad y coherencia como por razones financieras y de control del gasto público. La OCDE, por ejemplo, plantea, en grado de urgencia, *“reformar el empleo público para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como para controlar el crecimiento del gasto salarial”* (OCDE; 2016; P. 17).

Múltiples opciones se han planteado como reformas vitales para mejorar el empleo público, casi todas con claridad de que un problema de más de 60 años no puede seguir postergándose, pero que tampoco puede solucionarse en corto plazo y debe ser de manera progresiva.

El objeto de este proyecto de ley es mejorar diversos mecanismos vinculados a la gestión pública del Estado costarricense, abonando a ordenar y equilibrar los sistemas de compensación salarial del Estado costarricense, de una manera racional y transparente. De igual forma, dado el impacto fiscal que tiene el tema fija un tope a la remuneración total de los funcionarios públicos en jornada ordinaria y de los jefes de los Poderes del Estado y de la Administración Pública, y pretende promover el buen desempeño de los servidores públicos en búsqueda de la mejora continua y la calidad en la prestación de servicios públicos asociando correctamente el desempeño con los incentivos monetarios de manera equilibrada.

Aunado a lo anterior, introduce reformas puntuales a aspectos vinculados a las compras públicas del Estado y otros elementos que puedan contribuir hacer que el funcionamiento del Estado costarricense sea más eficiente y produzca resultados más satisfactorios en función de la calidad de vida de los costarricenses.

En consideración a lo expuesto, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa la siguiente propuesta de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA RACIONALIZAR EL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO I
Generalidades

ARTÍCULO 1.- **Ámbito de cobertura**

La presente ley se aplicará a:

- a) Los servidores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, así como al personal de sus órganos auxiliares y de sus órganos desconcentrados.
- b) Los servidores de los entes descentralizados y de las empresas del Estado, así como al personal de sus órganos desconcentrados.
- c) Los servidores de las corporaciones municipales.

Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley únicamente los servidores del sector público que laboren para los bancos del Estado, para el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros, por tratarse de servicios públicos que operan en competencia.

ARTÍCULO 2.- **Objetivos**

La presente ley tiene como objetivo mejorar la calidad del gasto público, procurando los mejores niveles de eficiencia en la gestión, mediante el uso responsable, óptimo y racional de los recursos disponibles. A tal efecto busca racionalizar las erogaciones del sector público, sean remuneraciones, compras u otras.

ARTÍCULO 3.- **Sector empleo público**

Se crea el sector empleo público y su correspondiente Consejo Sectorial, integrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica quien ejercerá su rectoría, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil. Este sector operará en consonancia con lo establecido en la Ley N.º 5525 y su reglamento y dará cumplimiento a los objetivos señalados en el artículo 2 de la presente ley.

CAPÍTULO II

Las retribuciones adicionales al salario base

ARTÍCULO 4.- Fijación de las retribuciones adicionales al salario base

Las retribuciones adicionales al salario base del personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley se fijarán con fundamento en estudios técnicos acatando criterios de necesidad institucional, razonabilidad, eficiencia e igualdad, que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales.

ARTÍCULO 5.- Requisitos para el reconocimiento de retribuciones adicionales

La creación y el posterior reconocimiento de retribuciones adicionales al salario base del personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley estará sometido a los siguientes requisitos:

- a)** La Administración centralizada deberá justificar su razonabilidad y necesidad, así como su ligamen con la mejora en la calidad de los servicios públicos y los resultados de la evaluación del desempeño, mediante un estudio técnico, que deberá ser aprobado por quienes componen el Consejo Sectorial de Empleo Público. En el caso de los entes descentralizados, tales retribuciones adicionales solo podrán ser otorgadas mediante ley.
- b)** El proyecto de creación de nuevos incentivos o retribuciones deberá publicarse en el diario oficial La Gaceta, por una única vez y por un plazo no menor a dos meses antes de su aprobación.
- c)** La institución correspondiente deberá identificar los nuevos ingresos que los cubrirán, entendiéndose por estos una nueva fuente de recursos, cuya efectividad fiscal deberá ser acreditada por la Contraloría General de la República.

Cualquier otro incentivo existente antes de la promulgación de esta ley y que por su naturaleza no sea un derecho adquirido deberá ser analizado por el Consejo Sectorial de Empleo Público, establecido en el artículo 3, y sus recomendaciones serán remitidas al Poder Ejecutivo para que este emita las órdenes y directrices correspondientes.

CAPÍTULO III

Límites a las remuneraciones totales en la función pública

ARTÍCULO 6.- Límite a las remuneraciones totales en la función pública

La remuneración total de los funcionarios públicos en jornada ordinaria y de los jefes de los Poderes del Estado y de la Administración Pública; no podrán superar el equivalente a más de dieciocho salarios mínimos mensuales para la

categoría laboral de menor ingreso en el sector privado (trabajadores no calificados genéricos).

ARTÍCULO 7.- Límite a las remuneraciones en los Poderes del Estado y en la Administración Pública

Las remuneraciones totales de los funcionarios públicos y los jefes de los Poderes del Estado, así como de los viceministros, de los oficiales mayores, de las presidencias ejecutivas y gerencias de las instituciones autónomas, semiautónomas, empresas públicas, bancos del Estado y de los demás entes públicos se ajustarán una vez al año, de acuerdo con el aumento porcentual en el índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Cuando a los citados jefes o funcionarios se les apliquen beneficios y pluses adicionales a sus salarios bases, los aumentos anuales incorporarán esos beneficios y pluses adicionales con el objeto de garantizar que la remuneración total no aumente por encima del índice citado.

CAPÍTULO IV

Convenciones colectivas y limitaciones a retribuciones adicionales

ARTÍCULO 8.- Vigencia de las convenciones colectivas

Toda convención colectiva que se negocie a partir de la vigencia de esta ley, ya sea que se celebre por primera vez o no, así como todo reglamento, contrato, convenio, acuerdo, estatuto o acto que permita el otorgamiento de beneficios económicos, pecuniarios o en especie, deberán ajustarse a lo dispuesto esta ley.

Cuando las convenciones colectivas suscritas en el sector público contengan cláusulas que establezcan que la convención se mantiene vigente hasta tanto se negocie una nueva, se entenderá que el plazo por el cual se mantienen vigentes no podrá exceder de nueve meses, contados a partir de la fecha de conclusión del plazo inicial de duración o de la última prórroga que la ha mantenido vigente. Superado este plazo sin que se concrete la nueva negociación, la convención colectiva cesará completamente sus efectos y tendrá que iniciarse un nuevo proceso de negociación.

Los funcionarios encargados por la Administración para negociar convenciones colectivas no podrán beneficiarse de lo ahí establecido durante el plazo de su vigencia.

Los funcionarios que participen en la emisión de reglamentos, contratos, convenciones colectivas, acuerdos, estatutos o actos que involucren el otorgamiento de retribuciones adicionales al salario base no podrán beneficiarse de lo establecido en esos instrumentos por un plazo de diez años.

ARTÍCULO 9.- Limitación a la indemnización por concepto de auxilio de cesantía

A partir de la entrada en vigencia de esta ley la indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los servidores del Estado quedará limitada a ocho años, salvo que se trate de funcionarios que conforme a la normativa vigente con anterioridad a esta ley, tengan derecho a un número mayor de ocho años por concepto de auxilio de cesantía, a quienes se les respetará la cantidad de años acumulados a la entrada en vigencia de la ley, el cual no podrá seguir aumentando.

Lo mismo se aplicará en el caso de convenciones colectivas que prevean una indemnización por auxilio de cesantía mayor a ocho años. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, los servidores del Estado que tengan derecho a un número mayor de ocho años por concepto de auxilio de cesantía se le respetará la cantidad de años acumulados a partir de la fecha de conclusión del plazo inicial de duración o de la última prórroga que ha mantenido vigente la convención colectiva, el cual no podrá seguir aumentando.

Esta disposición no afectará el derecho de los servidores a percibir un beneficio mayor derivado del aporte patronal a la asociación solidarista de la cual formen parte, o como consecuencia de la aplicación de la Ley de Protección al Trabajador.

CAPÍTULO V

Sobre la dedicación exclusiva y el régimen de disponibilidad

ARTÍCULO 10.- Sobre la dedicación exclusiva

La figura de la dedicación exclusiva se aplicará únicamente a aquellos servidores que tengan un puesto cuyas funciones y responsabilidades sean sustantivas y diferenciadas de la gestión de apoyo de la institución, según criterio de la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República.

La compensación económica se otorgará por porcentajes diferenciados conforme al grado académico que ostente cada servidor, porcentajes que serán establecidos en el reglamento de esta ley y que no podrán superar el 50% sobre el salario base.

Los contratos por dedicación exclusiva tendrán una vigencia máxima de un año, renovable mientras la institución lo requiera.

En ningún caso, la dedicación exclusiva podrá considerarse un derecho adquirido ni un beneficio permanente, por lo que al finalizar el plazo del contrato en el que se pacte no existirá obligación de renovarlo. La Administración deberá

revisar anualmente los contratos por dedicación exclusiva existentes, a fin de valorar la necesidad de su renovación.

Esta disposición se aplicará a los contratos de dedicación exclusiva que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 12.- Régimen de disponibilidad

El porcentaje de personal de la institución sujeto al régimen de disponibilidad no podrá ser superior al 20% del total de funcionarios de la institución. Ese porcentaje deberá ser justificado por el jerarca de la institución y en el caso de administración centralizada, autorizado por el Consejo Sectorial de Empleo Público.

La compensación económica por la sujeción al régimen de disponibilidad se cancelará solamente a las personas que ocupen puestos cuyas funciones impliquen atender emergencias o urgencias que necesariamente requieran de su participación.

Para tener derecho a esta compensación económica, el servidor deberá suscribir un contrato en donde se especifique el tipo de disponibilidad a que queda obligado, el beneficio económico que recibirá, las condiciones en que prestará el servicio y los demás elementos contractuales necesarios y pertinentes.

La compensación económica por disponibilidad no podrá sobrepasar el quince por ciento (15%) del salario base.

En ningún caso, la disponibilidad podrá considerarse un derecho adquirido ni un beneficio permanente, por lo que al finalizar el plazo del contrato en el que se pacte no existirá obligación de renovarlo.

El contrato de disponibilidad podrá rescindirse en cualquier momento. Para ello, la institución deberá justificar adecuadamente su decisión y comunicarla al funcionario con 30 días naturales de anticipación.

CAPÍTULO VI

Evaluación del desempeño y promoción de la calidad en la gestión pública

ARTÍCULO 13.- Los criterios para establecer los mecanismos e instrumentos para la evaluación para el buen desempeño de los servidores públicos

Los mecanismos e instrumentos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos deberán contemplar las metas e indicadores cuantitativos institucionales generales distribuidos por áreas de organización interna según corresponda y deberán estar asociados a los respectivos planes institucionales,

los cuales, a su vez, deben estar vinculados al Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Dicha evaluación se fundamentará en indicadores de desempeño afines a la naturaleza de la institución de que se trate.

ARTÍCULO 14.- Condiciones para recibir el incentivo al buen desempeño

El incentivo por excelencia en el desempeño se reconocerá a aquellos servidores que hayan recibido la máxima calificación como resultado de la evaluación del desempeño según la escala definida, en los niveles de evaluación mencionados en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 15.- Procedimientos y criterios técnicos para formular y avalar los instrumentos de evaluación por parte de las instituciones autónomas y descentralizadas

Los procedimientos y criterios técnicos para formular los instrumentos de evaluación por parte de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado serán propuestos por estas según sus características particulares y deberán ser sometidos a conocimiento y aprobación por parte del Consejo Sectorial de Empleo Público. Corresponderá a la Dirección General del Servicio Civil llevar un registro actualizado de los instrumentos de evaluación vigentes en cada institución.

Anualmente, cada institución presentará al Consejo Sectorial de Empleo Público un informe con los resultados globales obtenidos en la evaluación del desempeño.

ARTÍCULO 16.- Periodicidad de la evaluación para el buen desempeño de los servidores públicos

La evaluación del desempeño se considerará como un proceso continuo orientado a mejorar la calidad del trabajo de los servidores públicos mediante la identificación de retos y oportunidades de mejora. De acuerdo con ello, cada año la entidad respectiva otorgará una calificación al desempeño de sus servidores, en concordancia con el contenido de la presente ley.

ARTÍCULO 17.- Sobre el monto del incentivo

El incentivo otorgado por concepto de excelencia en el desempeño de los funcionarios públicos cubiertos por esta ley no podrá, en ningún caso, sobrepasar el uno punto noventa y cuatro por ciento (1.94%) del salario base.

Esta retribución no irá en detrimento de los años y los montos que a la fecha de la entrada en vigencia de esta ley les hayan sido reconocidos a los funcionarios del Estado.

ARTÍCULO 18.- Otorgamiento

El jerarca o jefe autorizado concederá el incentivo dispuesto en el artículo anterior mediante acción de personal, previa evaluación satisfactoria, con sujeción a la disponibilidad de los créditos presupuestarios.

ARTÍCULO 19.- Régimen de ascensos

Los ascensos de servidores públicos en el seno de las instituciones incluidas en la presente ley procederán únicamente cuando el servidor propuesto al efecto haya obtenido de manera continua en los últimos tres periodos de evaluación la calificación máxima.

CAPÍTULO VII Modalidades de pago de los funcionarios públicos

ARTÍCULO 20.- Modalidad de pago para los servidores públicos

Las instituciones del sector público pagarán el salario a sus servidores bajo la modalidad mensual, con adelanto quincenal. Lo anterior no afecta los derechos adquiridos de los servidores a quienes se les paga su salario semanalmente en cuanto al monto anual de su remuneración; sin embargo, la periodicidad del pago deberá ajustarse a lo aquí establecido. Las administraciones públicas deberán hacer los cálculos correspondientes para cada servidor y los ajustes necesarios para que el cambio en la periodicidad del pago no signifique una disminución de su salario.

CAPÍTULO VIII Reglas de responsabilidad fiscal

ARTÍCULO 21.- Se reforman los artículos 9, 21, 24, 83 y 110 de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, para que en adelante se lean así:

“Artículo 9.- Obligatoriedad de las normas, los lineamientos y las reglas fiscales

Los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente. También serán de acatamiento obligatorio las reglas fiscales de superávit primario para el Gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta ley.”

“Artículo 21.- **Autoridad presupuestaria**

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

- a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente, según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.
- b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del artículo 1 de esta ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.
- c) Velar por el cumplimiento de las directrices, los lineamientos de política presupuestaria y las reglas fiscales de superávit primario para el Gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta ley.”

“Artículo 24.- **Cumplimiento de los lineamientos**

Los órganos de la Administración central cuyos presupuestos deben ser aprobados por la Contraloría General de la República, así como los incluidos en el inciso c) del artículo 1 de esta ley, remitirán a la Autoridad Presupuestaria copia de sus documentos presupuestarios cuando los presenten a la Contraloría para su aprobación, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices, los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria y las reglas fiscales de superávit primario para el Gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta ley. La Autoridad Presupuestaria informará a la Contraloría General de la República sobre los resultados de esta verificación.”

“Artículo 83.- Política de endeudamiento

La aprobación de las políticas de endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa, para el corto, mediano y largo plazo, compete al presidente de la República, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual considerará la programación macroeconómica establecida en el título III de esta ley y la regla de límite al endeudamiento público. Esta política deberá ser respetada en la formulación de los presupuestos del sector público.”

“Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- a) La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico.
- b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión.
- c) El suministro o empleo de la información confidencial de la cual tenga conocimiento en razón de su cargo y que confiera una situación de privilegio que derive un provecho indebido, de cualquier carácter, para sí o para terceros, o brinde una oportunidad de dañar, ilegítimamente, al Estado y demás entes públicos o a particulares.
- d) El concurso con particulares o funcionarios interesados para producir un determinado resultado lesivo para los intereses económicos de la Administración Pública, o el uso de maniobras o artificios conducentes a tal fin, al intervenir, por razón de su cargo, en la adopción de un acto administrativo, la selección de un contratista o la ejecución de un contrato administrativo.
- e) El empleo de los fondos públicos sobre los cuales tenga facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidades diferentes de aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aun cuando estas

finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate.

Asimismo, los funcionarios competentes para la adopción o puesta en práctica de las medidas correctivas serán responsables, si se facilita el uso indebido, por deficiencias de control interno que deberían haberse superado razonable y oportunamente.

f) La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.

g) La autorización o realización de egresos manifiestamente innecesarios, exagerados o superfluos.

h) Las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración, el manejo y la custodia de bienes o fondos públicos.

i) El endeudamiento al margen de lo preceptuado por el ordenamiento jurídico aplicable y la regla de límite al endeudamiento público.

j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos y las reglas fiscales de superávit primario para el Gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta ley.

k) La aprobación o realización de asientos contables o estados financieros falsos.

l) El nombramiento de un servidor con facultades de uso y disposición de recursos públicos, que no reúna las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico o los manuales y las reglamentaciones internas, o darle al servidor posesión del cargo sin rendir previamente la caución que ordena esta ley.

m) El ingreso, por cualquier medio, a los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría, sin la autorización correspondiente.

n) Obstaculizar el buen desempeño de los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría, omitiendo el ingreso de datos o ingresando información errónea o extemporánea.

- ñ) Causar daño a los componentes materiales o físicos de los aparatos, las máquinas o los accesorios que apoyan el funcionamiento de los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría.
- o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes y las reglas fiscales de superávit primario para el Gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta ley.
- p) Causar daño, abuso o cualquier pérdida de los bienes en custodia que reciba un funcionario público, cuyas atribuciones permitan o exijan su tenencia y de los cuales es responsable.
- q) Permitir a otra persona manejar o usar los bienes públicos en forma indebida.
- r) Otras conductas u omisiones similares a las anteriores que redunden en disminución, afectación o perjuicio de la administración financiera del Estado o sus instituciones.”

ARTÍCULO 22.- Se adicionan al título II, Principios y disposiciones generales de la administración financiera de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los siguientes artículos 7, 8 y 9 y se corrige la numeración según corresponda. Los textos dirán:

“Artículo 7.- Regla de superávit primario para el Gobierno central

Bajo condiciones económicas normales, el resultado primario del Gobierno central deberá ser superavitario, por lo menos en dos por ciento (2%) del Producto Interno Bruto.

Bajo condiciones económicas excepcionales, el resultado primario del Gobierno central podrá llegar al cero por ciento (0%) del Producto Interno Bruto, pero no podrá ser deficitario.

Para cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, la Autoridad Presupuestaria será responsable de la elaboración y ejecución obligatoria de un plan de mejora del resultado primario del Gobierno central. Este plan fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de mejora del resultado primario del Gobierno central para el año siguiente, consistente con la meta establecida en este artículo.

Artículo 8.- Regla de límite al crecimiento del gasto primario

El gasto primario del Gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, crecerá a una tasa máxima del uno por ciento (1%) en términos reales, determinada considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto.

Artículo 9.- Regla de límite al endeudamiento público

Se aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la razón entre el saldo de la deuda pública total y el Producto Interno Bruto disminuya, hasta que se ubique en un máximo del cuarenta por ciento (40%).

Para cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda será responsable de la elaboración y ejecución obligatoria de un plan de reducción de la deuda. Este plan fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta establecida en este artículo.”

ARTÍCULO 23.- Se adicionan al título X Régimen de responsabilidad de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los siguientes artículos 125, 126 y 127, cuyos textos se leerán de la siguiente forma:

“Artículo 125.- Infracciones y sanciones por negligencia grave

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar, se sancionará con una multa de 20 a 30 veces su remuneración total mensual, y con la destitución del cargo en el caso de aplicarse la multa mayor, al o a los funcionarios o servidores públicos que por negligencia grave no hayan cumplido con las obligaciones que a cada uno corresponda en esta ley.

Artículo 126.- Sanciones a funcionarios de la Contraloría General de la República

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar, se sancionará con una multa de 10 a 20 veces su remuneración total, y con la destitución del cargo en el caso de aplicarse la multa mayor, al o a los funcionarios de la Contraloría General de la República que por negligencia grave hayan omitido ordenar, efectuar o verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Artículo 127.- Inobservancia de correctivos

Los dignatarios, autoridades, funcionarios o servidores públicos que omitieran la aplicación de las medidas correctivas relativas al cumplimiento de esta ley, dispuestas por la Contraloría General de la República, serán destituidos de su cargo con sujeción a la ley.”

**CAPÍTULO IX
Rendición de cuentas**

ARTÍCULO 24.- Como parte de la obligación constitucional que tienen los funcionarios públicos de rendir de cuentas por su labor y en aras de que dicho ejercicio contribuya al mejoramiento continuo en la calidad del accionar estatal, se establece la obligación de los rectores sectoriales, jerarcas ministeriales, de entes descentralizados institucionales y de órganos de desconcentración máxima, de elaborar, publicar y divulgar un informe anual, escrito, de la labor desarrollada por la o las instituciones a su cargo.

ARTÍCULO 25.- El informe indicado se ha de presentar a más tardar el 1 de mayo de cada año ante la Asamblea Legislativa de la República. Adicionalmente, y a efectos de garantizar su máxima divulgación, se incorporará copia del mismo en la página web de la respectiva entidad u órgano; se remitirá, de manera digital, a los colegios profesionales, escuelas universitarias, organizaciones sociales, comunales y productivas de áreas afines a su ámbito de acción, así como a los medios de comunicación colectiva y partidos políticos con dirección electrónica conocida.

ARTÍCULO 26.- El informe ha de incluir los siguientes contenidos mínimos:

- a) Objetivos legales que dan origen y fundamento a la respectiva entidad, órgano o sector.
- b) Recursos financieros, humanos y materiales disponibles, con una justificación de su necesidad y vigencia en orden al interés público y cometidos de la institución.
- c) El organigrama institucional vigente, que contendrá una descripción de las diferentes áreas de trabajo y un recuento del número de funcionarios, así como su clase (clasificación de puestos).
- d) Metas trazadas para el período en análisis, con indicación clara y específica de los resultados concretos obtenidos para cada una de ellas, tanto en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial y el Plan Operativo Institucional.

- e) Descripción y justificación de créditos asumidos, modificaciones salariales acordadas, procesos de contratación iniciados u adjudicados, así como procesos o demandas judiciales enfrentadas o promovidas.
- f) Limitaciones u obstáculos encontrados.
- g) Retos, objetivos e inversiones visualizadas para el mediano y largo plazo, tanto en el contexto institucional como en el sectorial y nacional.

ARTÍCULO 27.- Los informes de los rectores sectoriales se presentarán directamente ante el Plenario legislativo, quien los escuchará y discutirá en el capítulo que se establezca en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa; en razón de lo anterior, en el último año de cada período constitucional, dichos informes se harán llegar al Congreso el 1 de abril.

ARTÍCULO 28.- Los sectores, entidades y órganos regulados por esta ley deberán promover mecanismos participativos, no solo para dar a conocer los informes aquí establecidos sino también para escuchar las inquietudes y sugerencias de grupos organizados y de la población en general.

CAPÍTULO X

Reformas de otras leyes

ARTÍCULO 29.- Se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, de 7 de setiembre de 1994, y sus reformas, a efecto de que se adicione un nuevo párrafo segundo cuyo texto dirá:

“Artículo 18.- **Fiscalización presupuestaria**

[...]

Con cada proyecto de presupuesto se anexará un informe resumen que incluya una descripción clara de las metas, resultados e inversiones previstas para el nuevo ejercicio económico, así como su ajuste a la visión estratégica sectorial y de largo plazo en que está conceptualizado el rol de la respectiva institución, también se incorporará la clasificación por objeto de gasto, económica, funcional y de recursos humanos, mostrando, en todo caso, un comparativo de los últimos cinco años. La Contraloría General de la República, inmediatamente recibidos dichos informes, remitirá copia de los mismos a la Comisión de Asuntos Hacendarios y la Comisión Permanente Especial para el Control de Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa de la República, así como a la Autoridad Presupuestaria, las cuales podrán manifestar oportunamente su opinión no vinculante sobre los proyectos de presupuesto bajo análisis del órgano contralor.

[...].”

ARTÍCULO 30.- Se reforma el artículo 4 del Código Municipal, N.º 7794, y sus reformas, de 30 de abril de 1998, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Queda sometida a la ley en materia de salarios y beneficios de sus servidores.

Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.
- h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.”

ARTÍCULO 26.- Se reforma el artículo 40 de la Ley N.º 7494, Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas, y se adiciona un artículo 40 bis a la misma ley. Para que en adelante se lean:

“Artículo 40.- Uso de medios digitales

Toda la actividad de contratación regulada por la Ley General de Contratación Administrativa, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del sistema digital unificado de compras públicas.

Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo por medio de la instancia encargada del desarrollo de Gobierno digital.

El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras.

Asimismo, el sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos.

Artículo 40 bis.- Obligaciones de transparencia

Toda institución estatal que realice cualquier tipo de contratación de las referidas en este artículo, así como las referidas en el artículo 2 y 2 bis de la presente ley, deberán incluir un vínculo en sus páginas web para que la ciudadanía acceda a la página del sistema digital unificado de compras públicas. Además, deberá publicar en su página web y en el lenguaje fácilmente comprensible a cualquier lector.

- 1.- El anuncio sobre el hecho que se ha tomado la decisión administrativa de iniciar un proceso de contratación, incluyendo los productos o servicios a contratar.
- 2.- Los aspectos más relevantes del cartel de licitación.
- 3.- Cada una de las ofertas recibidas, las cuales deberán publicarse inmediatamente después de cerrado el plazo para su recepción.
- 4.- El oferente escogido y las razones y los criterios que justificaron su escogencia.
- 5.- Los términos más importantes del contrato.

En el caso de compras directas, las instituciones deben informar, en su página web, la intención de compra y el costo unitario de los productos comprados.”

CAPÍTULO XI Disposiciones derogatorias

ARTÍCULO 31.- Disposiciones derogatorias

Se derogan los artículos 5, 7 y 12 de la Ley N.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública de 9 de octubre de 1957.

Quedan a salvo los derechos adquiridos con base en la normativa abrogada en virtud de la presente ley.

CAPÍTULO XII

Disposiciones transitorias

ARTÍCULO 32.- Disposiciones transitorias

TRANSITORIO I.- Los jefes de las instituciones públicas cubiertas por el ámbito de aplicación de esta ley deberán denunciar las cláusulas de las convenciones colectivas relativas a incentivos, pluses o cualquier otro beneficio económico adicional al salario base en el plazo indicado en el último párrafo del artículo 64 del Código de Trabajo.

Extinguida la vigencia de las convenciones colectivas, los beneficios económicos que se perciban deberán sujetarse a las disposiciones de esta ley.

TRANSITORIO II.- El salario de los servidores que se encuentren activos a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y con respecto a ellos se respetarán los derechos adquiridos.

TRANSITORIO III.- Las instituciones públicas que cancelen los salarios de sus servidores bajo una modalidad que no sea mensual deberán ajustarse a lo dispuesto en esta ley dentro de los tres meses posteriores a su entrada en vigencia.

TRANSITORIO IV.- El monto que se reconoce por concepto de dietas que se pagan a los miembros de las juntas directivas de las entidades públicas, incluyendo a las instituciones en régimen de competencia, excluidas de los demás alcances de este proyecto, no aumentarán durante los próximos seis años a partir de la aprobación de esta ley.

TRANSITORIO V.- En el caso de instituciones que posean porcentajes de personal con reconocimiento de disponibilidad inferior al 20% a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán mantener dicho porcentaje.

TRANSITORIO VI.- Al entrar en vigencia la presente ley, los jefes de los Poderes del Estado, de las instituciones autónomas y de los demás entes públicos, y los funcionarios públicos cuyas remuneraciones totales por jornada ordinarias superen los dieciocho salarios mínimos mensuales para la categoría laboral de menor ingreso en el sector privado mantendrán sus remuneraciones, pero no podrán ajustarse por encima de la inflación de acuerdo con el aumento porcentual en el índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, y no se les aplicarán reajustes, reasignaciones, recalificaciones, anualidades u otros pluses salariales de ninguna especie.

TRANSITORIO VII.- Los jefes de las instituciones cuyas regulaciones internas establezcan un procedimiento de reconocimiento u otorgamiento, o un monto mayor por concepto de anualidad, distinto al establecido en esta ley para el incentivo por excelencia en el desempeño, deberán ajustarlas a lo aquí dispuesto

en el plazo de seis meses, contados a partir de la vigencia del presente cuerpo legal.

Cuando estos pormenores sean regulados en convenciones colectivas, los respectivos jefes deberán denunciar las cláusulas atinentes en el plazo indicado en el último párrafo del artículo 64 del Código de Trabajo, Ley N.º 2, de 27 de agosto de 1943. Las negociaciones ulteriores deberán sujetarse a lo establecido en la presente ley.

TRANSITORIO VIII.- Se otorga un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar la evaluación de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley, a efectos de reconocer el incentivo excelencia en el desempeño aquí regulado. Para ello, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en conjunto con la Dirección General de Servicio Civil, asesorarán y acompañarán a las instituciones en la formulación de los instrumentos técnicos que se requieran para hacer efectiva dicha evaluación.

Mientras tanto, las entidades sujetas a esta ley podrán otorgar el incentivo a la excelencia en el desempeño de conformidad con su normativa interna, siempre que la misma respete las disposiciones y máximos aquí establecidos.

TRANSITORIO IX.- Los entes públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley no posean los recursos humanos y digitales necesarios para efectuar las contrataciones a través del sistema digital unificado de compras públicas tendrán un plazo improrrogable de 6 meses para cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley.”

Rige a partir de su publicación.

Gonzalo Alberto Ramírez Zamora

Mario Redondo Poveda

Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz

Otto Guevara Guth

Luis Alberto Vásquez Castro

Óscar López

Gerardo Vargas Rojas

Rosibel Ramos Madrigal

William Alvarado Bogantes

Johnny Leiva Badilla

DIPUTADA Y DIPUTADOS

20 de abril de 2016.

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

1 vez.—O. C. N° 26002.—(IN2016037397).