

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 18649**

19 de diciembre, 2023
DFOE-DEC-3200

Ingeniera
Beatriz Guzmán Meza
Secretaria Junta Directiva, a.í.
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Estimada señora:

Asunto: Orden relativa al ajuste salarial y recuperación de pagos en exceso a favor de la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. DFOE-DEC-ORD-00013-2023.

Esta Contraloría General, en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la hacienda pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y de investigación, establecida en el artículo 22 de su Ley Orgánica, se encuentra realizando, en atención a una denuncia recibida, realizó una investigación relacionada con la posible infracción a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública¹, relativa al límite de las remuneraciones totales devengadas por la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS)

Este oficio se remite a la Secretaria de la Junta Directiva de la CCSS para que lo haga del conocimiento de los miembros de ese órgano colegiado y lo someta a discusión en la sesión inmediata posterior a su notificación, para los efectos de la atención de los resultados y lo ordenado en este documento.

En ese sentido, a continuación se exponen los aspectos valorados, para lo cual, el presente documento se estructura en cuatro (4) secciones, a saber: 1. Antecedentes; 2. Criterio jurídico y técnico; 3. Análisis del caso concreto y 4. Orden.

1. Antecedentes

- 1.1.** El 3 de diciembre de 2018 entró en vigencia la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Nro. 9635.

¹ Artículo 42, adicionado por el artículo 3 del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Nro. 9635 del 3 de diciembre de 2018.

DFOE-DEC-3200

2

19 de diciembre, 2023

- 1.2. El 1 de julio de 2019, entró en vigencia la resolución de salarios Nro. DG-160-2019, para el segundo semestre del año 2019, emitida por el Área de Organización del Trabajo y Compensaciones de la Dirección General de Servicio Civil, en el cual el salario más bajo corresponde al puesto con la clase “Misceláneo de Servicio Civil 1 (G. de E.)” cuyo salario base corresponde a la suma de ₡278.250,00.
- 1.3. El 19 de setiembre de 2022, en la sesión ordinaria Nro. 20 del Consejo de Gobierno, adoptó el siguiente acuerdo: “(...) *Se nombra a la señora Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, cédula de identidad número 1 0637 0430, como Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, rige a partir del 19 de septiembre de 2022 y por el periodo legal correspondiente hasta el 08 de mayo de 2026. **ACUERDO FIRME POR UNANIMIDAD.***” (El destacado es del original)
- 1.4. Para el período comprendido entre el 20 de setiembre de 2022 y el 30 de noviembre del 2023, el salario bruto mensual para el cargo de presidenta ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, asciende a la suma de ₡7.158.848,00 por mes. Según lo informado por la Subárea de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, el salario de Presidencia Ejecutiva es único, es decir, no incluye pluses ni otros componentes adicionales, y corresponde a un período a 28 días debido a la modalidad de pago bisemanal adoptada por la institución.

2. Criterio jurídico y técnico

Las reformas al sistema remunerativo para el sector público en diciembre de 2018 en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Nro. 9635, disponen a la Administración central y descentralizada una serie de restricciones y estándares relativos al gasto público en el ámbito salarial. El artículo 42 de Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionado por el artículo 3° del título III de la citada Ley Nro. 9635, dispuso lo siguiente:

“Límite a las remuneraciones totales en la función pública. La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular, así como los jefes, los titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación, contemplado en el artículo 26 de la presente ley, no podrá superar por mes el equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, salvo lo indicado en el artículo 41 sobre la remuneración del presidente. Se excluyen de esta norma los funcionarios de las instituciones y los órganos que operen en competencia, así como los que estén en servicio diplomático en el exterior.”

DFOE-DEC-3200

3

19 de diciembre, 2023

El transitorio XXV de la Ley Nro. 9635 estableció que el salario total de los servidores que se **encontraran activos a la entrada en vigencia de esta Ley** no podía ser disminuidos y se les respetarían los derechos adquiridos. No obstante, con motivo del cambio de gobierno, a partir del 8 de mayo de 2022, los salarios de los nuevos jerarcas, en especial aquellos bajo la modalidad de salario único, debían ajustarse a la limitación de mérito, toda vez que se activó la restricción al salario mensual equivalente a 20 salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, que para el caso particular corresponde a la suma de ₡5.565.000,00. Esto debido a que la escala salarial vigente en el año 2022 seguía siendo la establecida en la resolución Nro. DG-160-2019 de la Dirección General de Servicio Civil, en la cual salario más bajo correspondía a la clase “Misceláneo de Servicio Civil 1 (G. de E.)”. (ver antecedente 1.2)

En esta línea, en el dictamen D-115 del 2 de abril de 2020, la Procuraduría General de la República señaló que *“(...) uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas fue el de disminuir las erogaciones del Estado y de los entes descentralizados en materia de remuneraciones, por lo que, en caso de duda, la interpretación de esa ley, y de las reformas que en ella se dispusieron, debe orientarse a ese objetivo.”*

Por otra parte, la reciente Ley Marco de Empleo Público, Nro. 10159, también establece un límite máximo al salario de los funcionarios públicos, así en el inciso b) del artículo 30 señala que el salario del Presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.

3. Análisis del caso concreto

En el marco de la investigación conducida por esta Área, los resultados revelan que desde la designación de la señora Marta Esquivel Rodríguez como Presidenta Ejecutiva de la CCSS, se le ha otorgado un pago mensual de ₡7.158.848,00, superando el límite máximo estipulado por el artículo 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, ya citado. La infracción a esta normativa legal supone una afectación a la Hacienda Pública, toda vez que implica una erogación de fondos públicos superior a la establecida por el legislador.

Es importante mencionar que de conformidad con el artículo 6 de la Ley Nro. 17, Ley Constitutiva de la CCSS el Presidente Ejecutivo de esta institución es designado libremente por el Consejo de Gobierno e incluso puede ser removido libremente por este y dicho nombramiento se encuentra sujeto a un plazo determinado; lo que permite concluir que la Presidencia Ejecutiva de la CCSS pertenece a un régimen laboral especial. En ese sentido, la Sala Constitucional, en su resolución 1119-1990 del 18 de setiembre del 1990, que en lo de interés, señala:

“(…) por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas. Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida.”

Entonces, bajo la misma inteligencia de lo que ha señalado este órgano contralor en su oficio Nro. 6647 (DJ-0771) del 24 de mayo del 2016, la naturaleza jurídica del cargo de Presidencia Ejecutiva, impide subsumirla en una relación laboral o en una estatutaria propia de los empleados públicos, por lo tanto, resulta improcedente la aplicación del transitorio XXV de la Ley 9635.

En razón de lo anterior, al momento de realizar una nueva designación en el puesto de Presidencia Ejecutiva, máxime considerando que le corresponde un salario único, el cálculo salarial debía ajustarse al marco legal vigente al momento del nombramiento. En el caso concreto, la Presidente Ejecutiva fue nombrada el día 19 de setiembre de 2022, momento para el cual ya se encontraba vigente el tope salarial de ¢5.565.000,00 y no resultando jurídicamente posible establecer un salario superior.

Asimismo, conforme a lo establecido por la Ley General de Control Interno, en su artículo 12, es claro que las responsabilidades del jerarca y los titulares subordinados en relación con el control interno, son, entre otras, la de *“(…) a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. /b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. /c) Analizar e implantar de inmediato las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (...)”*.

DFOE-DEC-3200

5

19 de diciembre, 2023

Consecuentemente, resulta imperante que la Junta Directiva adopte las medidas correctivas para restablecer la legalidad y salvaguardar el correcto funcionamiento de la gestión administrativa.

4. Orden a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Ley Orgánica de la Contraloría General (Nro. 7428), en su artículo 11, establece como finalidad del ordenamiento de control y fiscalización el garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales ostenta jurisdicción. Por su parte, el artículo 12, le atribuye la potestad de dictar órdenes a los sujetos pasivos cuando resulten necesarias para el cabal ejercicio del control y la fiscalización de la Hacienda Pública, y que de ser desobedecidas obligaría a seguir el procedimiento contemplado en el artículo 69 de la ley en comentario.

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, según los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, se ordena a la Junta Directiva adoptar los acuerdos relativos a lo siguiente:

4.1 Ajustar de inmediato el monto del salario mensual devengado por la persona titular de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS al límite máximo establecido en el artículo 42 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

4.2 En relación con las erogaciones por concepto de salario reconocidas a la persona titular de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, desde el 20 de setiembre de 2022 hasta la fecha que se haya hecho efectivo el ajuste ordenado en el punto 4.1 anterior, recuperar las sumas pagadas en exceso por salarios y cualquier otro gasto proporcional derivado de estas diferencias, según corresponda, aguinaldo, salario escolar, cargas sociales, fondo de capitalización laboral, entre otros.

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a esta Contraloría General, en el **plazo de 20 días hábiles**, contado a partir del recibo de este oficio, copia de las acciones tomadas o los acuerdos dictados para atender lo requerido, con indicación de las fechas previstas y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes; lo cual se debe remitir al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado o presentarlo en la plataforma de servicios de este Órgano Contralor, ubicada en el primer piso.

No se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Nro. 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya dictado órdenes a los sujetos pasivos y no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

DFOE-DEC-3200

6

19 de diciembre, 2023

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana, en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Finalmente, se le insta a guardar las previsiones contenidas en los numerales 6° de la Ley General de Control Interno, Nro. 8292 y 8° de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Nro. 8422, referentes al tema de la confidencialidad en el manejo de la documentación y la información.

Atentamente,

Lic. Rafael Picado López
Gerente de Área
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FVO/dam

Ce: Expediente
G: 2023004434-2
C: 1159-2023
NI: 27532 (2023)