



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
"Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

Se inicia proceso Contencioso Administrativo

ACTOR: ANA DORIS GONZÁLEZ GONZÁLEZ, PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE
PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)

DEMANDADO: EL ESTADO

SEÑORES:

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA



Quien suscribe, ANA DORIS GONZÁLEZ GONZÁLEZ, mayor, divorciada, educadora, cédula de identidad número dos-cero cuatrocientos ocho-cero ciento treinta y cinco, vecina de San Carlos, Alajuela, en mi condición de Presidenta del Sindicato denominado Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), tal y como lo demuestro con Certificación de Personería Jurídica adjunta, debidamente legitimada para demandar, en representación de la APSE, como entidad de carácter gremial, en defensa de los intereses y derechos colectivos, de un grupo de afiliados y afiliadas a la organización, que laboran para el Ministerio de Educación Pública, en las clases de puesto administrativo, docente, técnico-docente y administrativo-docente, me apersono con respeto ante su autoridad para interponer formal PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO de conformidad con el Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508 del 28 de abril del 2006, contra el Estado, a efecto que se declare la nulidad del Decreto Ejecutivo N° 43732-H-MTSS-MIDEPLAN publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, por resultar sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico. Me fundamento en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

- 24F
- 24602
- Certificado
- Notario
- Entero
- Anexo
- de Prue
- bas
- de la
- #1 a
- #10

02-0408-0133
Ana Gonzalez Gonzalez



I.- LEGITIMACION ACTIVA DE LA APSE

Fundamento mi legitimación activa para ejercer la presente acción en lo dispuesto en el inciso 1. b) e inciso 2) del artículo 10, del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), en razón de que en este asunto se involucran y se ven afectados los intereses colectivos de las personas trabajadoras afiliadas al sindicato que represento, y en general, las personas trabajadoras del Ministerio de Educación Pública.

En primer lugar, la APSE es un sindicato de personas trabajadoras del sector educación, constituido al amparo del artículo 60 de nuestra Constitución Política.

Esta norma reconoce la relevancia constitucional de los sindicatos, que les compete la realización de los fines constitucionalmente establecidos, a saber: la defensa y promoción de los intereses económicos, sociales y profesionales de sus afiliados y afiliadas.

Es importante resaltar que el Código de Trabajo declara de *"interés público"* la constitución de los sindicatos (art. 332 CT).

En segundo lugar, APSE es un sindicato de industria (artículo 342.c del Código de Trabajo), que de acuerdo con su Estatuto tiene, entre otros más, los siguientes objetivos primordiales:

"ARTICULO 5.- Son fines de la APSE:

- a) Fortalecer la condición profesional y laboral de sus miembros, para que su función se ajuste a las normas científicas, jurídicas y sociales que su ejercicio exige.*
- b) Defender los derechos laborales de sus miembros, sus intereses sociales y económicos como medio y fundamento de su dignificación. (...)"*

El artículo 6 del Estatuto define quienes pueden afiliarse a este sindicato:

ARTICULO 6.- Podrán afiliarse a APSE:

- a) Quienes ejerzan la docencia, funciones técnicas, profesionales o administrativas en instituciones oficiales, instituciones subvencionadas por el Estado o particulares, en la*



enseñanza preescolar, del Primero, Segundo, Tercer Ciclo, Educación Diversificada y Enseñanza Superior.

b) Las personas que laboren en las distintas sedes de las oficinas centrales y Direcciones Regionales de Enseñanza del Ministerio de Educación Pública.

c) Las personas que laboren en el Instituto Nacional de Aprendizaje.

d) Las personas jubiladas y pensionadas que laboraron en las instituciones mencionadas en los incisos anteriores."

La APSE por una larga tradición tiene una fuerte base asociativa de funcionarios administrativos, profesores y maestros al servicio del Ministerio de Educación Pública, comprendidos en el Título I y II del Estatuto de Servicio Civil.

En tercer lugar, además de asumir la representatividad gremial de las personas trabajadoras del Ministerio de Educación Pública, la APSE tiene en este asunto legitimación activa porque el acto impugnado afecta directamente el núcleo de derechos e intereses de este colectivo que representamos, toda vez que se ha generado una afectación en el transcurso del tiempo, de más de tres años, por la no aplicación del aumento salarial acordado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, el 17 de diciembre del 2019 y que luego fuera decretado por el Poder Ejecutivo para hacerse efectivo en el año 2020, mediante Decreto N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, publicado en el Alcance N°1 a La Gaceta N°1 del 06 de enero del 2020. Mismo que posteriormente fuera suspendido por el Decreto Ejecutivo N° 42286-MTSS-H-MIDEPLAN del cuatro de abril de dos mil veinte, publicado en el Alcance N°76 a La Gaceta N°72 del 06 de abril del 2020. Finalmente ambos Decretos Ejecutivos, tanto el que decreta el aumento salarial, como el que decreta su suspensión fueron derogados mediante el Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, lo que hace imposible que dicho aumento salarial pueda hacerse efectivo



en el año 2023 y 2024.

Me fundamento en los hechos y fundamento de derecho que a continuación se detallan:

II.- HECHOS

PRIMERO. – Que mediante Decreto Ejecutivo N°41781-MP-MTSS-MIDEPLAN-H publicado en el Alcance N°145 a La Gaceta N°119 del 26 de junio del 2019, artículo 2, se reactiva la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, como instancia de diálogo social en los procesos de fijación salarial, cuyos acuerdos de conformidad con lo establecido en el artículo 695 del Código de Trabajo señala que: "...serán vinculantes para las partes y al efecto las administraciones emitirán los actos administrativos necesarios para hacerlos efectivos en todo el sector público centralizado y descentralizado."

SEGUNDO.- Que en el seno de esa Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, en sesión N°03-2019 del día 17 de diciembre del 2019, con la participación del Poder Ejecutivo, la Central General de Trabajadores (CGT), Central de Movimientos de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y Confederación de Trabajadores Rerun Novarum (CTRN), se tomó el acuerdo para que durante el año 2020 los empleados públicos recibieran un único incremento salarial general a la base de ₡7.500.00 (siete mil quinientos colones, con un incremento adicional diferenciado para los grupos de menor salario, dependiendo de su salario base, de hasta ₡8.750.00 (ocho mil setecientos cincuenta colones).

TERCERO.- Que con ocasión de dicho acuerdo, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, publicado en el Alcance N°1 a La Gaceta N°1 del 06 de enero del 2020; mediante el que se dispuso: "Autorizar un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público, de 7.500.00 (siete mil quinientos colones exactos) e incrementos adicionales graduales de hasta 8.750.00 (ocho mil setecientos cincuenta colones exactos), aplicados conforme se



detalla en la siguiente tabla. Mismos que corresponden a la fijación salarial para todo el 2020..."

CUARTO.- Que el artículo 8 del referido Decreto Ejecutivo señala que: "El aumento salarial definido en el artículo 1° de este Decreto es anual y rige a partir del 01 de enero 2020." (El resaltado no es original)

QUINTO.- Por su parte el numeral 9 de ese mismo Decreto Ejecutivo dispone que:

"El aumento salarial definido en el artículo 1° de este Decreto, se hará efectivo de ser posible en la segunda quincena de febrero 2020 siempre respetando la vigencia del aumento, lo cual implica un reconocimiento retroactivo al 01 de enero 2020." (El resaltado no es original)

SEXTO.- Posteriormente mediante el Decreto Ejecutivo N° 42286-MTSS-H-MIDEPLAN del cuatro de abril de dos mil veinte, publicado en el Alcance N°76 a La Gaceta N°72 del 06 de abril del 2020; se procedió a decretar la suspensión de la aplicación del aumento general al salario base 2020, para los servidores del Gobierno Central, que fuera autorizado por el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H- MIDEPLAN del 17 de diciembre del 2019, fundamentado en el estado de necesidad y urgencia provocado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19.

SÉTIMO.- Que mediante Decreto Ejecutivo derogatorio No. 43650-MP-S del 10 de agosto 2022, publicado en La Gaceta No. 155 del miércoles 17 de agosto 2022, se declara el cese del estado de emergencia decretado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020, publicado en el Alcance 46 a la Gaceta No. 51 de esa misma fecha. No obstante el levantamiento de la suspensión de la aplicación del aumento general al salario base 2020 no se decretó.

OCTAVO.- Que posteriormente mediante el Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre



del 2022, se decreta la derogatoria del Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN del 17 de diciembre del 2109, mediante el que se había autorizado el pago del aumento general al salario base 2020; y a su vez se deroga el Decreto Ejecutivo N°42286-MTSS-MIDEPLAN del 4 de abril del 2020, con el que se había suspendido la aplicación del aumento general al salario base 2020, para los servidores del Gobierno Central.

NOVENO.- Que el artículo 3 de este último Decreto Ejecutivo N°43732-MTSS-H-MIDEPLAN señala:

"Artículo 3 ° Instruir a las instituciones públicas que no han realizado el pago del aumento salarial autorizado mediante el Decreto Ejecutivo N ° 42121-MTSS-HMIDEPLAN a realizar las gestiones necesarias para incluir en el ejercicio presupuestario del año 2024 los recursos presupuestarios necesarios para realizar el pago retroactivo del aumento salarial, para hacer efectivo dicho pago a partir del 2024, a las personas a quienes se les hayan constituido derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas durante el plazo de vigencia de los decretos derogados en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, siempre y cuando se cumplan las condiciones de la regla fiscal dispuesta en el Título IV de la Ley No. 9635." (El énfasis es nuestro)

DÉCIMO.- Que el aumento general al salario base, con rige a partir del 01 de enero 2020, fue aprobado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, el 17 de diciembre del 2019, fecha en la que el país no se encontraba con las limitaciones extraordinarias de congelamiento salarial establecidas en el Título IV de la Ley 9635 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".

DÉCIMO PRIMERO.- Que el Decreto Ejecutivo derogatorio N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN, que es sujeto de esta impugnación, es manifiestamente ilegal porque desconoció el acuerdo vinculante de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público referido en el hecho primero, violentando así el artículo 695 del Código de Trabajo.



DÉCIMO SEGUNDO.- Que el Decreto Ejecutivo impugnado es ilegal porque está aplicando indebidamente las medidas extraordinarias de la regla fiscal para un período del ajuste salarial del año 2020, violentando el art 13 inciso c) del título IV de la Ley 9635 " Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".

DÉCIMO TERCERO: El Decreto Ejecutivo impugnado tiene un efecto retroactivo que lesiona derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, violentando el artículo 34 de la Constitución Política.

DÉCIMO CUARTO: Como consecuencia del Decreto Ejecutivo impugnado se está privando a las personas trabajadoras públicas acreedoras de este aumento salarial, de un derecho que ya había sido reconocido por el ordenamiento jurídico, en virtud del cual el Estado tiene la obligación de asumir y cancelar el ajuste salarial adeudado con rige 01 de enero del 2020 y que se dejó sin efecto conforme al Decreto Ejecutivo impugnado.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE ESTA ACCIÓN:

En este proceso se impugna el Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, el cual resulta disconforme con el ordenamiento jurídico por las siguientes consideraciones:

El Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, publicado en el Alcance N°1 a La Gaceta N°1 del 06 de enero del 2020, en el que se instrumentaliza el acuerdo logrado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, en el sentido de autorizar un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público, de 7.500.00 (siete mil quinientos colones exactos) e incrementos adicionales graduales de hasta 8.750.00 (ocho mil setecientos cincuenta colones exactos). Mismos que corresponden a la fijación salarial para todo el 2020, con un rige a partir del 01 de enero 2020, pagadero en la segunda quincena de febrero 2020,

Números de Fax:



siempre respetando la vigencia del aumento, lo cual implica un reconocimiento retroactivo al 01 de enero 2020.

Posteriormente motivado en el estado de necesidad y urgencia provocado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo N° 42286-MTSS-H-MIDEPLAN del 4 de abril de 2020, publicado en el Alcance N°76 a La Gaceta N°72 del 06 de abril del 2020, que suspendió la aplicación del aumento general al salario base 2020, para los servidores del Gobierno Central, autorizado por el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H- MIDEPLAN del 17 de diciembre del 2019, lo cual provocó que desde ese momento no se hiciera efectiva su cancelación.

Y finalmente el aumento por costo de vida decretado para el año 2020, que fuera acordado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, e instrumentalizado por el Poder Ejecutivo para su efectivo pago, en el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, fue derogado ilegalmente a través del Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022.

La derogatoria de ese aumento salarial, representa sin duda alguna, una retención indebida de un aumento salarial legítimo, correspondiente al año 2020, que desde que fue instrumentalizado por el Poder Ejecutivo, el 17 de diciembre del 2019, forma parte del salario y del patrimonio de los servidores del Gobierno Central, como un derecho adquirido, desde el primer día del año 2020, indistintamente de que su pago se haya hecho efectivo o no.

Fundamento la pretensión de nulidad absoluta del Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, en los siguientes motivos:

1.- NULIDAD ABSOLUTA DEL DECRETO IMPUGNADO POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 695 DEL



CÓDIGO DE TRABAJO

El aumento otorgado en el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H- MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, responde a lo acordado por la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, en sesión N°03-2019 del día 17 de diciembre del 2019, con la participación del Poder Ejecutivo, la Central General de Trabajadores (CGT), Central de Movimientos de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN).

Lo anterior significa que el aumento salarial general a la base, correspondiente al año 2020, generado en esa mesa de diálogo tiene carácter vinculante, conforme lo dispuesto en el numeral 695 párrafo tercero, del Código de Trabajo, que reza:

"... En todo caso, los acuerdos logrados por medio de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público serán vinculantes para las partes y al efecto las administraciones emitirán los actos administrativos necesarios para hacerlos efectivos en todo el sector público centralizado y descentralizado". (El énfasis es nuestro)

Con fundamento en lo expuesto, la obligación del Poder Ejecutivo era instrumentalizar ese acuerdo, como en efecto en primera instancia se hizo, mediante el Decreto Ejecutivo N° Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H- MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, pero no su posterior derogatoria, toda vez que un Decreto Ejecutivo derogatorio de ese aumento salarial, en este caso, no puede ser oponible a un acuerdo vinculante de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, porque el reconocimiento se hizo en aplicación de los procedimientos y de la normativa vigente.

El Poder Ejecutivo, no puede desconocer los efectos jurídicos de la actuación y acuerdo tomado en el seno de esa Comisión Negociadora, que como órgano encargado de la revisión y negociación de los salarios de las personas servidoras del Sector Público, "recomendó y acordó un aumento salarial" para el año 2020, en aplicación de las competencias dadas por

Números de Fax:



el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°41781-MP-MTSS-MIDEPLAN-H, "Reforma Creación de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público" publicado en el Alcance N°145 a La Gaceta N°119 del 26 de junio del 2019; para que posteriormente el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de su propia competencia, ese acuerdo fuera instrumentalizado, tal y como efectivamente se hizo mediante el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H- MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019.

Por consiguiente, el Decreto derogatorio impugnado quebrantó lo acordado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, que desconoció un acuerdo vinculante para las partes, para el cual la administración debía emitir los actos administrativos necesarios para hacerlo efectivo en todo el sector público centralizado y descentralizado. Conforme reza el numeral 695 del Código de Trabajo, y que no podía ser derogado.

2.- NULIDAD ABSOLUTA POR APLICACIÓN INDEBIDA DEL ARTÍCULO 11 INCISO D) Y EL ART 13 INCISO C) DEL TÍTULO IV DE LA LEY 9635 "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS"

En el considerando XI de N° Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, se dispone como elemento de contenido y motivo del acto administrativo lo siguiente:

" Que en el año 2021, el país superó una relación deuda/Producto Interno Bruto (PIB) superior al 60%, activando las medidas extraordinarias de contención de gasto más fuertes de la regla fiscal, que incluyen el congelar ajustes salariales por costo de vida, tal como lo señala el artículo 13 del título IV de la Ley 9635:

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de formas retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las



prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario"

Como todo acto administrativo, el Decreto cuestionado, está sujeto al cumplimiento de los correspondientes requisitos y elementos esenciales previstos por el ordenamiento jurídico, de cuya concurrencia depende su validez y legalidad. Así las cosas, debe en consecuencia, analizarse el acto impugnado y compararlo con el Ordenamiento Jurídico para determinar su validez o no. En ese orden de ideas, La Ley General de la Administración Pública preceptúa en sus artículos 132 y 133, que todo acto administrativo debe tener un motivo legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto. Asimismo, que el contenido debe ser "lícito, posible, claro, preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo".

En este caso, resulta evidente que la actuación de la Administración debe calificarse como una verdadera arbitrariedad en detrimento de los derechos adquiridos de las personas funcionarias con derecho a recibir el aumento salarial del año 2020. Y por consiguiente es inválida e ilegítima, por violación de los artículos 132 y 133 de la Ley General de la Administración Pública, por no ajustarse aquel acto administrativo al motivo ni al contenido de los límites impuestos por el artículo 13 inciso c) de la Ley 9635, con la consecuente y la nulidad absoluta por aplicación del art 166 y 169 de la LGAP

Hay una aplicación indebida del art 13 inciso c) del Título IV de la Ley 9635, porque al momento de la aprobación de ese aumento salarial el país no se encontraba en el escenario más restrictivo de la regla fiscal. Y para la aplicación del ajuste de vida del año 2020 no se cumplía con los supuestos del art 11 del Título IV de la Ley 9635.

Debe tenerse presente que el ajuste salarial del 2020, fue aprobado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, el 17 de diciembre del 2019, fecha en la que el país no se encontraba con las limitaciones de congelamiento salarial establecidas en el Título IV de la Ley N° 9635, que establece que cuando la relación deuda-Producto Interno

Números de Fax:



Bruto (PIB) supere el 60%, se deben aplicar las medidas extraordinarias de la regla fiscal, establecidas en el artículo 13 inciso c), que dispone que: " No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida...".

Para el 2019 la deuda pública de Costa Rica alcanzó el 56,43% del PIB. (Fuente Ministerio de Hacienda "Cifras Fiscales a enero 2023", publicado en su sitio web). Y no es sino hasta el año 2021, que el país superó una relación Deuda/PIB superior al 60%, activando las medidas extraordinarias de contención de gasto más fuertes de la regla fiscal, que incluyen el congelar ajustes salariales por costo de vida, tal y como lo señala el artículo 13 del Título IV de la Ley 9635.

Tenemos entonces, que en aplicación de esa medida extraordinaria, es a partir del 2021, que a todas las personas funcionarias no se les puede aplicar aumentos salariales por ajuste de costo de vida hasta que la relación deuda/PIB baje del 60%. Sin embargo, la disposición no puede limitar ajustes aprobados previamente, cuando la medida no estaba siendo aplicada, tal y como ilegítimamente se dispone en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo impugnado, al condicionar "...el pago retroactivo del aumento salarial... a partir del 2024, a las personas a quienes se les hayan constituido derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas durante el plazo de vigencia de los decretos derogados en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, siempre y cuando se cumplan las condiciones de la regla fiscal dispuesta en el Título IV de la Ley N°9635" (El énfasis es nuestro)

Lo anterior implica una aplicación retroactiva de una norma en perjuicio de las personas beneficiarias, lo cual constituye una violación al numeral 34 de la Constitución Política y la amplia jurisprudencia constitucional en esa materia. Además que no considera, que ese aumento decretado forma parte del patrimonio de cada funcionario público, por lo que su pago debe hacerse efectivo, sin condición alguna.

Números de Fax:



Lo expuesto conlleva una NULIDAD ABSOLUTA del N° Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, por aplicación indebida del artículo 11 inciso d) y el art 13 inciso c) del Título IV de la Ley 9635 "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS", por carecer dicho acto administrativo de un motivo legítimo y de un contenido lícito, posible, claro, preciso, que abarque todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo.

3.- NULIDAD ABSOLUTA DEL DECRETO IMPUGNADO POR SUS EFECTOS RETROACTIVOS EN PERJUICIO DE DERECHOS ADQUIRIDOS Y SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS

El aumento salarial definido en el Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN, concretamente en sus artículos 8 y 9, dispone:

"Artículo 8.- El aumento salarial definido en el artículo 1° de este Decreto es anual y rige a partir del 01 de enero 2020." (El resaltado no es original)

"Artículo 9. El aumento salarial definido en el artículo 1° de este Decreto, se hará efectivo de ser posible en la segunda quincena de febrero 2020 siempre respetando la vigencia del aumento, lo cual implica un reconocimiento retroactivo al 01 de enero 2020. (El resaltado no es original)

Tal y como se deriva de las normas citadas, el aumento salarial que decretó el Poder Ejecutivo, constituyó un acto declarativo de derechos subjetivos, que empezó a regir desde el primero de enero del año 2020, con lo cual a partir de ese momento se confirió y adquirió un derecho a favor de los funcionarios públicos activos, que ya forma parte de su patrimonio, indistintamente de que el aumento salarial se haya aplicado o no.

En vista de ello, estamos en presencia de una situación jurídica consolidada, que no podía ser afectada por el Decreto Ejecutivo N°43732-MTSS-H-MIDEPLAN.

No obstante, lo anterior, el Decreto Ejecutivo N°43732-H-MIDEPLAN, dispuso en su artículo



3, lo siguiente:

"Artículo 3 ° Instruir a las instituciones públicas que no han realizado el pago del aumento salarial autorizado mediante el Decreto Ejecutivo N ° 42121-MTSS-HMIDEPLAN a realizar las gestiones necesarias para incluir en el ejercicio presupuestario del año 2024 los recursos presupuestarios necesarios para realizar el pago retroactivo del aumento salarial, para hacer efectivo dicho pago a partir del 2024, a las personas a quienes se les hayan constituido derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas durante el plazo de vigencia de los decretos derogados en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, siempre y cuando se cumplan las condiciones de la regla fiscal dispuesta en el Título IV de la Ley No. 9635."

(El énfasis es nuestro)

Es decir, que no obstante que este Decreto señala que la derogación de los Decretos Ejecutivos N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN y N° 42286-MTSS-H-MIDEPLAN, debe realizarse sin perjuicio de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de los decretos derogados, se está condicionando indebidamente, el reconocimiento del aumento salarial del 2020, a las medidas extraordinarias de la Regla Fiscal, lo cual imposibilita su efectivo pago.

Debe tenerse presente que el ajuste salarial del 2020, fue aprobado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, el 17 de diciembre del 2019, fecha en la que el país no se encontraba con las limitaciones de congelamiento salarial establecidas en el Título IV de la Ley N° 9635, que establece que cuando la relación deuda-Producto Interno Bruto (PIB) supere el 60%, se deben aplicar las medidas extraordinarias de la regla fiscal, establecidas en el artículo 13 inciso c), que dispone que: " No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida...".



Para el 2019 la deuda pública de Costa Rica alcanzó el 56,43% del PIB. (Fuente Ministerio de Hacienda "Cifras Fiscales a enero 2023", publicado en su sitio web). Y no es sino hasta el año 2021, que el país superó una relación Deuda/PIB superior al 60%, activando las medidas extraordinarias de contención de gasto más fuertes de la regla fiscal, que incluyen el congelar ajustes salariales por costo de vida, tal y como lo señala el artículo 13 del Título IV de la Ley 9635.

Es por ello, que resulta claro que el Decreto Ejecutivo impugnado quebrantó los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de los decretos derogados, porque está condicionando el reconocimiento de un derecho a situaciones sobrevinientes, con efectos retroactivos que hacen nugatorio ese derecho.

La observancia de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas tiene un carácter sustancial en la reformas o derogatorias de un DECRETO que emita el Poder Ejecutivo.

"Los conceptos de "derecho adquirido" y "situación jurídica consolidada" aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa –material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente– ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la "situación jurídica consolidada" representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que –por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado– haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada



*(efecto condicionado). Desde esta óptica, la situación de la persona viene dada por una proposición lógica del tipo «si..., entonces...»; vale decir: si se ha dado el hecho condicionante, entonces la "situación jurídica consolidada" implica que, necesariamente, deberá darse también el efecto condicionado. En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege – tornándola intangible– la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica. En este caso, la **garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada. Ahora bien, específicamente en punto a ésta última, se ha entendido también que nadie tiene un "derecho a la inmutabilidad del ordenamiento", es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que –como se explicó– si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Esto es así porque, se dijo, lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo o, incluso, no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla." (S.C. 7331-97, S.C 2765-97) (Lo resaltado no es del original)***

La sentencia de este alto Tribunal resalta el valor y trascendencia jurídica que tiene la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley, en el orden del respeto de los



derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

Así tenemos, que a la luz de la definición de derecho adquirido dada por la Sala Constitucional, entendido como: "... *aquella circunstancia consumada en la que una cosa - material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable...*"; el aumento salarial decretado para el año 2020, representa un derecho antes inexistente, que a partir de su aprobación e instrumentalización ingresó e incidió sobre la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable.

Por su parte, a la luz de la definición de "situación jurídica consolidada" dada por el alto Tribunal Constitucional, se desprende que el aumento salarial decretado para el año 2020, se trata de un "... estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún." Y que en virtud del acuerdo de la Comisión Negociadora del Sector Público y el Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN que así lo declaró, surgió ya a la vida jurídica como una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado).

Lo anterior implica, que en ambos casos, el derecho adquirido y situación jurídica consolidada, en relación al aumento salarial decretado, debe ser protegido por el ordenamiento jurídico -tornándolo intangible-, por razones de equidad y de certeza jurídica.

En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en que la derogatoria de la génesis de ese aumento salarial, jamás podía condicionar su reconocimiento futuro, a circunstancias nuevas, como lo es el cumplimiento de la regla fiscal dispuesta en el Título IV de la Ley N°9635.

En este caso, la derogatoria operada por el Decreto Ejecutivo impugnado, no puede tener la



consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, toda vez que "... *si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior.*" (S.C, 7331-97, S.C 2765-97)

En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de un caso típico denominado "supervivencia del derecho abolido", toda vez que ese aumento salarial, en tanto derecho adquirido y situación jurídica consolidada debe regirse con base en las reglas establecidas en el Decreto derogado, y no con fundamento en la normativa posterior.

Sobre el tema de la "supervivencia del Derecho abolido", la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

"La derogatoria o reforma de una Ley o de un reglamento no basta, por sí sola para cerrar la posibilidad de que se examine la validez de la correspondiente disposición pues las normas -leyes derogadas o reformadas- pueden seguirse aplicando, en su texto anterior, mientras existan relaciones jurídicas que nacieron bajo su vigencia que deben definirse al tenor de lo preceptuado por ellas. La ley nueva no tiene efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna o de sus derechos adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas; y de ese principio, se deriva a su vez, lo que algunos expositores de Derecho denominan "supervivencia del Derecho abolido". (1978, Corte Suprema de Justicia, Ses. Ext. de 12 de enero).

Y en otro fallo se estableció:

*"Es el fenómeno jurídico que define la doctrina como **la supervivencia del derecho abolido**, porque, para los actos o contratos en vigor, la ley derogada continúa vigente para otorgar protección a esos actos y contratos contra las nuevas normas jurídicas. Pero, las nuevas situaciones jurídicas sí deberán regirse por el derecho actual y vigente por ser casos de innovación de derechos. Como se verá a continuación, la*



hipótesis de la protección de los actos y contratos frente a la derogación de la legislación que los generó, parte de otro supuesto de derecho diferente al que causa este recurso de amparo.

VII.- La Corte Suprema de Justicia ya había explicado las razones por las que el derecho abolido sigue protegiendo los actos y contratos y otros derechos adquiridos durante la vigencia de la ley. De acuerdo con la tesis de la Corte, que esta Sala confirma de nuevo, los artículos 34 y 129 de la Constitución operan al unísono. Dicen esas reglas

'Artículo 34.

A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.'

'Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. (...)

La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario.'

Como se concluye con toda facilidad, si las leyes surten efectos hasta que se publican en el diario oficial o desde que estas indiquen, no es posible hacerlas retroactivas en contra de derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas, ni siquiera las leyes que derogan a otras. Por esto la Corte Suprema de Justicia había resuelto el tema a favor de la protección los contratos que estaban en ejecución. Veamos algunos ejemplos:

En un caso de aplicación de la nueva norma a situaciones consolidadas respecto de los periodistas la Corte Resolvió:



'EN CUANTO AL ARTÍCULO 34.

III.- Ese texto constitucional prescribe

'A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas'.

El Transitorio I de la Ley Orgánica del Colegio no estableció una simple facultad no creó un mero interés o expectativa, sino un derecho que allí mismo quedó reconocido, conforme a la regla segunda del párrafo segundo –ya transcrita–, que no dependía de ninguna demostración de eficiencia o capacidad, como sí ocurriría si se hubiese exigido presentar exámenes de aptitud...

El tema de la irretroactividad de la ley ha sido objeto de un amplio estudio por la doctrina y de ello también se ha ocupado la jurisprudencia constitucional de esta Corte. Además, en algunos fallos de la antigua Sala de Casación existen precedentes de importancia, pues si bien no corresponde a los Tribunales ordinarios declarar si una ley adolece del vicio de ser contraria a la Constitución Política, si les toca resolver el problema de la retroactividad cuando éste se plantea, no respecto de la ley en sí misma, sino acerca de la interpretación y aplicación, que de ella se hubiese hecho o se pretenda hacer en un caso concreto. (Véase sobre uno y otro problema, la sentencia de Casación No. 62 de las 15:35 del 9 de junio de 1972, Considerando III y IV.)

La Constitución Política de 1871 establecida, en su artículo 26, que 'LA LEY NO TIENE EFECTO RETROACTIVO', sin más explicación que pudiera orientar al propio legislador y a los órganos llamados a aplicar la ley. La Asamblea Constituyente de 1949 no adoptó el texto lacónico de ese artículo 26; y luego de un amplio debate, aprobó la redacción del actual artículo 26; y luego de un amplio debate, aprobó la redacción del

Números de Fax:



artículo 34, según consta en las actas números 113 y 114 (ver Tomo II, edición de la Imprenta Nacional 1952.) Esa regla de la Constitución actual se inspira en la doctrina que expone el Profesor don Alberto Brenes Córdoba en su Tratado de la Personas'. Y aparte de expresar que 'a ninguna ley' se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna', el mencionado artículo 34 agrega: 'o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas'.

Algunos expositores critican la fórmula de 'los derechos adquiridos', por considerar que es difícil resolver, en numerosos casos concretos, si se trata en realidad de un derecho adquirido o de una simple expectativa. Sin embargo, hay situaciones en que la cuestión no ofrece ninguna duda. Por ejemplo, tratándose del preaviso y la cesantía en el Derecho de Trabajo, ya se ha resuelto -por obvias razones- que no constituyen derechos adquiridos mientras no se produzca la terminación de contrato a causa de algún motivo ajeno a la voluntad del trabajador, según se dijo en el fallo de Casación No. 80 de las 15:30 del 13 de setiembre de 1967 (Segundo Semestre, Tomo I de la Colección, pagina 409.)"(S.C 738-03) (Lo resaltado no es del original)

Con fundamento en lo anterior, el Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN, en el que se dispuso el aumento salarial para el año 2020, creó derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, que no puede ser afectarse ni someterse a condicionante alguna, como lo es sujetar su pago a las condiciones de la regla fiscal dispuesta en el Título IV de la Ley N°9635, tal y como de manera ilegítima se condiciona y dispone en el Decreto Ejecutivo N° 43732-H-MTSS-MIDEPLAN, en cuanto acto derogatorio posterior.

En conclusión, ese Decreto Ejecutivo derogatorio que se impugna, no puede despojar ni retener indebidamente el derecho a recibir ese aumento salarial decretado, so pena de contravenir el numeral 34 de la Constitución Política.

PRUEBA DOCUMENTAL QUE SE APORTA



- 1.- Certificación de Personería Jurídica de APSE
- 2.- Estatuto Orgánico de APSE
- 3.- Poder Especial Judicial
- 4.- Acuerdo de Comisión Negociadora del Sector Público del 17 de diciembre del 2019
- 5.- Copia de publicación de Decreto Ejecutivo N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, publicado en el Alcance N°1 a La Gaceta N°1 del 06 de enero del 2020
- 6.- Copia de publicación de Decreto Ejecutivo N° 42286-MTSS-H-MIDEPLAN del cuatro de abril de dos mil veinte, publicado en el Alcance N°76 a La Gaceta N°72 del 06 de abril del 2020.
- 7.-Copia de publicación de Decreto Ejecutivo derogatorio de Estado de Emergencia Nacional No. 43650-MP-S del 10 de agosto 2022, publicado en La Gaceta No. 155 del miércoles 17 de agosto 2022
- 8.- Copia de publicación de Decreto Ejecutivo N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN del 7 de octubre del 2022, publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022,
- 6.- RESOLUCIÓN DE HACIENDA DEL 2021 DE APLICACIÓN DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LA REGLA FISCAL

PRETENSIÓN

Con fundamento en los hechos, razones jurídicas expuestas y normas jurídicas citadas, en mi carácter de Presidenta de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), comparezco a establecer este proceso contencioso administrativo contra el Estado, cuya demanda solicito declarar procedente en todos sus extremos y en sentencia resolver lo siguiente:

- 1.- Que el DECRETO EJECUTIVO N° N°43732-H-MTSS-MIDEPLAN publicado en el Alcance N°218 a La Gaceta N°194 del 12 de octubre del 2022, es sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.



2.- En consecuencia, se declare la nulidad absoluta de este Decreto Ejecutivo.

3.- Se ordene el pago del aumento general al salario base para todas las personas funcionarias del Ministerio de Educación Pública, cubiertos por el Título I y Título II del Estatuto de Servicio Civil, acordado en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público el 17 de diciembre del 2019 e instrumentalizado en el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN, del 17 de diciembre del 2019, publicado en el Alcance N°1 a La Gaceta N°1 del 06 de enero del 2020, en forma retroactiva al 01 de enero del 2020 y hasta la fecha de firmeza de la sentencia, conjuntamente con las resultantes por los ajustes correspondientes a aguinaldo, salario escolar y otros, intereses e indexación desde que resultó exigible la obligación.

4.- Se condene al Estado al pago de ambas costas de esta acción.

NOTIFICACIONES

Las recibiré en la siguiente dirección de correo electrónico: ipvm2009@hotmail.com

San José, 27 de abril de 2023

Números de Fax:



PODER ESPECIAL JUDICIAL

Quien suscribe, ANA DORIS GONZÁLEZ GONZÁLEZ, mayor, divorciada, educadora, con cédula de identidad N° 2-408-135, vecina de Ciudad Quesada, en mi carácter de Presidenta de la ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE), organización gremial de carácter sindical, inscrita en EL Registro del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al tomo 16, folio 171, asiento 4777, otorgo poder especial judicial a la LICDA. ILEANA VEGA MONTERO, mayor, divorciada, vecina de san José, Curridabat, con cédula de identidad N° 1-0613-0980, para que me represente en este proceso Contencioso Administrativo que interpuse contra el Estado, quien podrá realizar todas las intervenciones que considere pertinentes y podrá sustituir este poder y revocar sustituciones, sin dejar de ser apoderada. Extiendo este poder el 27 de abril del 2023.

ANA DORIS GONZÁLEZ GONZÁLEZ

AUTENTICA

Números de Fax:



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
"Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

Central Tel.: 2547-7800
Apdo 5131-1000 San José, C.R.
E-mail: info@apse.or.cr • web: www.apse.or.cr

Números de Fax:

Secretaría Ejecutiva: 2233-3616, Afiliación: 2255-0475, Dpto. Laboral: 2233-3758
Dpto. Legal: 2221-6195, Dpto. Pensiones: 255-0554, Prensa: 2221-6762,
Tesorería: 2255-0525, Presidencia y Secretaría General: 2221-7011