



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 25 de noviembre de 2019
DM-1757-2019

Señora
Geannina Dinarte Romero
Ministra de Trabajo y Seguridad Social

Asunto: Solicitud de información en virtud de queja interpuesta ante la OIT por el APSE, la CTRN, la CMTIC, la CSJMP, la CUT, el SEC y el ANDE sobre supuesta violación de los derechos sindicales en Costa Rica (Caso núm. 3352)

Estimada señora:

En atención a su oficio MTSS-DMT-OF-1652-2019 de 4 de noviembre de 2019, al que se adjunta oficio trasladado por la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.) de 1° de abril de 2019, en virtud del cual, se solicita emitir pronunciamiento con respecto a la situación aludida por las organizaciones sindicales por contar con la Rectoría en Empleo Público, se procede en tiempo a indicar lo siguiente:

I.- SITUACIÓN FISCAL DE COSTA RICA Y MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:

Es de conocimiento público que en Costa Rica se venía presentando una grave situación fiscal que alcanzó su punto más crítico en 2018, lo cual comprometía de forma peligrosa no solo la atención de los programas sociales que brinda el Estado sino también el desempeño de las instituciones públicas y el pago puntual de la planilla pública. La crisis fiscal y la urgente necesidad de que el Gobierno de la República tomara decisiones concretas al respecto, fue evidenciada en múltiples informes y comunicados, tanto por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como a nivel interno por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Los informes técnicos también evidenciaron que uno de los detonantes en la crisis de las finanzas públicas costarricenses era el crecimiento exponencial de los salarios de las personas funcionarias públicas y fueron contundentes en señalar que se debían tomar medidas urgentes no solo para mejorar la recaudación fiscal, sino también para contener el incremento del gasto público en remuneraciones, en este sentido, las cifras indicadas por la Contraloría General de la República eran contundentes *"El gasto en remuneraciones del sector público alcanza la suma de ₡2.819.874 millones, para una ejecución del 45,1% del presupuesto. Este monto equivale al 8,2% del PIB, por lo que es de esperar que al cierre del ejercicio*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 2

supere el 16% de la producción. Los incentivos salariales continúan mostrando el mayor peso relativo, con una erogación de \$1.117.722 millones, y una participación del 39,6% del gasto total en remuneraciones. Por su parte, las remuneraciones básicas ascienden a \$1.047.847 millones y representan el 37,2% de la partida.” (Ver Informe adjunto de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público de la Contraloría General de la República para el primer semestre de 2018, apartado “Gasto en remuneraciones refleja deuda pendiente en materia de empleo público” página 1).

De igual forma, la OCDE efectuó en “Estudio Económico de Costa Rica 2018”, una serie de señalamientos que ameritan ser citados:

“La sostenibilidad fiscal ha sido un tema importante desde hace mucho tiempo en Costa Rica, pero su deterioro reciente requiere actuar con urgencia. El país ha presentado saldos presupuestarios y primarios negativos durante los últimos nueve años, algo que no tiene precedentes en la historia reciente de Costa Rica (Figura 14, Panel A). Como respuesta a la crisis financiera global, el gobierno implementó una política fiscal de carácter anticíclico, que consistió en aumentos en la remuneración de empleados del sector público y en las transferencias corrientes, especialmente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS, que es la entidad autónoma descentralizada más grande del gobierno), que se consideran componentes rígidos del gasto y no pueden revertirse fácilmente. Los esfuerzos recientes para aumentar la recaudación de impuestos no han contribuido a una reducción del déficit presupuestario debido a la amplia aplicación de asignaciones obligatorias de fondos con fines específicos (Figura 14, Panel B). En 2017, el déficit fiscal se deterioró a 6,2% del PIB, el peor desempeño en tres décadas, y el déficit primario empeoró a 3,1% del PIB, el cual era de 2,4% en 2016. Los déficits presupuestarios que se registraron durante varios años consecutivos aumentaron la factura por pago de intereses, que ahora representa casi la mitad del déficit actual (3% del PIB). Como resultado, aunque la deuda del gobierno local se ha mantenido estable a niveles muy bajos, la deuda del gobierno central se ha disparado del 24% del PIB en 2008, al 49% en 2017 (Figura 15, Panel A). La deuda total del sector público, que consiste en la suma consolidada de deudas del gobierno general más las deudas de las empresas estatales financieras y no financieras, ya superaba el 60% del PIB en 2016. Las empresas estatales han cuadruplicado su apalancamiento en los últimos 10 años. Como parte de los ingresos tributarios, el total de la deuda pública aumentó a aproximadamente 300%, lo cual ilustra una presión creciente del total de la deuda pública sobre las decisiones presupuestarias. (Ver página 51 de estudio adjunto)

(...)

Se necesita con urgencia la aprobación de un paquete fiscal integral que abarque medidas tanto sobre los gastos como sobre los ingresos para modificar el deterioro constante de la situación fiscal





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 3

de Costa Rica y estabilizar la relación deuda / PIB. El crecimiento por sí solo no estabilizará la trayectoria de la deuda, y cada año de inacción aumenta el nivel de consolidación fiscal que será necesario para hacerlo. En la Evaluación Económica de 2016, la OCDE recomendó a las autoridades adoptar medidas para frenar el crecimiento del gasto y mejorar su eficiencia, aumentar los ingresos tributarios e introducir un marco fiscal de mediano plazo con una regla para el gasto clara y verificable. Todas estas medidas deben ser parte de un paquete de políticas exclusivo para poner las finanzas públicas en el camino correcto y garantizar la sostenibilidad fiscal. En ese momento, un proceso gradual de consolidación fiscal del 3,5% del PIB habría permitido que la deuda del gobierno central se estabilizara en alrededor del 50% del PIB para 2023 y una reducción a partir de entonces (Figura 17: D. Evaluación Económica 2016). En el futuro, al reducir la relación de deuda a PIB a un nivel prudente (OCDE, 2015a), se necesitarán medidas de consolidación adicionales a mediano plazo. De acuerdo con los planes actuales, las medidas para aumentar los ingresos y la regla fiscal presentada en el actual proyecto de ley para fortalecer las finanzas públicas (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) aportarían el 1,92% del PIB. Este proyecto de ley comprende i) un proyecto de ley para transformar el impuesto a las ventas actual en un impuesto al valor agregado (IVA) totalmente desarrollado, que también incluye la ampliación de la base impositiva eliminando una serie de exenciones, incluso en servicios, que ahora representan más de la mitad del PIB; ii) un aumento en la imposición de las ganancias de capital al 15%; iii) varios proyectos de ley para reformar los esquemas de remuneración de los trabajadores del sector público y iv) un proyecto de ley fiscal, que impone límites de gasto cada vez más estrictos a medida que aumenta la deuda del gobierno central (Cuadro 4). (Ver páginas 54-55 de estudio adjunto)

(...)

El gasto en salarios del sector público de Costa Rica como porcentaje de los ingresos tributarios es más alto que en la mayoría de los países de la OCDE, aunque su participación en el empleo público es una de las más bajas, y los salarios del sector público representan una gran parte del gasto público total (Figuras 19 y 20). Además de crear distorsiones en el mercado laboral y reducir la movilidad de los empleados, los aumentos en el gasto salarial del sector público también han contribuido a los recientes aumentos de la desigualdad (González-Pandiella y Gabriel, 2017). El Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley destinado a reformar el empleo en el sector público, establecer un nuevo sistema de gestión del desempeño y limitar los aumentos salariales para todo el sector público. Sin embargo, esto fue rechazado por los sindicatos y también fue retirado. Otro problema consiste en la rigidez excesiva del presupuesto, debido a las transferencias obligatorias para una cantidad muy fragmentada de instituciones descentralizadas del sector público, y la asignación obligatoria de ingresos con fines específicos, que es sumamente elevada, lo cual restringe sobremanera las opciones de financiación pública del gobierno.” (Ver página 57 de estudio adjunto).





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 4

En virtud de la situación expuesta, el Poder Ejecutivo tenía el deber de tomar una serie de medidas urgentes para contener el gasto público, medidas de carácter administrativo que en su momento fueron emitidas por las autoridades competentes, en acatamiento de las disposiciones normativas que los facultaban para tales efectos. Las medidas en cuestión fueron reconocidas por la Contraloría General de la República como parte de los esfuerzos por contener el gasto público en 2018.

“El Gobierno, por su parte, ha implementado una serie de medidas administrativas con la finalidad de contener el gasto salarial –y el gasto público en general-. Dentro de estas medidas destaca la aplicación de anualidades nominales, en lugar de porcentuales sobre el salario base (directriz 013-H), congelamiento de salario de jerarcas (directriz 004-H), modificación en los porcentajes de prohibición y dedicación exclusiva (decreto 41161-H, 25% del salario base para profesionales licenciados y 10% para nivel de bachillerato), limitación a las reestructuraciones de ministerios que impliquen creación de plazas o mayor gasto (decreto 41162-H), reducción de salario a gerentes de la banca estatal (directriz 011-H), y renegociación de convenciones colectivas (directriz 009-H).

Pese a que estas medidas tienen como finalidad contener el gasto salarial, su alcance prácticamente se limita a entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria y Poder Ejecutivo, pues su aplicación no es taxativa para la generalidad del sector descentralizado y Poderes de la República. Por ejemplo, las principales instituciones en cuanto a gasto salarial –como la CCSS, el Poder Judicial, la UCR- están fuera de su ámbito de aplicación.

En línea con lo anterior, el Poder Ejecutivo propuso una reforma a la Ley de Salarios en el Proyecto de Ley 20.580-Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. En líneas generales, la modificación propuesta contempla los siguientes aspectos: parámetros para los incentivos de prohibición, dedicación exclusiva y anualidades; creación de un límite al salario total en el sector público y para algunos puestos (presidente, ministros, miembros de juntas directivas, entre otros), homologación en 8 años del tope de auxilio de cesantía, prohibición de pagos por concepto de discrecionalidad y/o confidencialidad, reserva de ley para la creación de nuevos incentivos y cambio en modalidad de pago mensual con adelanto quincenal (algunas instituciones tienen pago bisemanal). Además, se propone un ámbito de aplicación para todo el sector público y no solo el Poder Ejecutivo. Como complemento, el Gobierno anunció que en 2019 presentará un proyecto de ley en materia de empleo público. (el destacado es suplido)

Se requieren cambios estructurales (normativos) profundos en los esquemas remunerativos del sector público, en aras de incorporar la sostenibilidad fiscal como un parámetro del sistema. En este





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 5

proceso de discusión, no se deben perder de vista los principios orientadores que rigen un adecuado sistema compensatorio y el objetivo de contar con recurso humano motivado y eficiente." (Ver Informe adjunto de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público de la Contraloría General de la República para el primer semestre de 2018, apartado "Gasto en remuneraciones refleja deuda pendiente en materia de empleo público" página 8)

Efectivamente en 2018 se emitieron una serie de decretos ejecutivos, directrices y resoluciones con el fin de atender la crisis fiscal estructural, sobre todo para definir límites al crecimiento del gasto público, especialmente el corriente, sin que ello implicara recortes sustantivos, nótese que a la fecha, en Costa Rica se ha evitado tomar medidas de mayor impacto como disminuir en un porcentaje determinado la planilla del sector público. Entre las medidas tomadas destacan:

a.- El Decreto Ejecutivo N°41167-MTSS-H de 1° de junio de 2018 para la fijación de salarios mínimos para el sector público (Aumento salarial II semestre 2018 y I semestre del 2019 sector público), que en su parte considerativa explica con detalle los motivos que llevan al Gobierno de la República a tomar la medida cuestión:

"1°-Que a pesar de la existencia del Decreto Ejecutivo N° 35730-MTSS, denominado "Creación de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público", publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010. El país atraviesa una situación fiscal agravante, y las atribuciones de negociación de dicha comisión, se encuentran limitadas a las posibilidades financieras del Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el inciso a) del artículo 9 del decreto de cita.

2°-Que para enfrentar el déficit fiscal estructural creciente que dificulta el financiamiento del Estado, el Gobierno de la República desde anteriores Administraciones, ha venido tomando diversas acciones en distintos campos, tales como la presentación a la corriente legislativa de una reforma integral en materia hacendaria, con iniciativas que implican por un lado modificaciones estructurales en el sistema tributario, mejorar la recaudación y la calidad en el gasto público, asimismo, en ejercicio del poder de dirección, el Poder Ejecutivo emitió Directrices con el fin de establecer medidas de contención del gasto.

3°-Que en la actualidad, la difícil situación internacional y los riesgos asociados para nuestra economía son una razón más para continuar con los esfuerzos que realiza el Gobierno en aras de revertir el desequilibrio fiscal.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 6

4º-Que dada esta coyuntura, es menester crear instrumentos jurídicos que definan límites al crecimiento del gasto público, especialmente el corriente, sin que ello implique recortes sustantivos. Esta implementación en materia de disciplina fiscal, comprende crecimientos moderados del gasto, mejor gestión de los destinos específicos, integración de la gobernanza presupuestaria y prohibición de crear nuevo gasto sin su correspondiente financiamiento, todo esto, con la intención de que el gasto corriente, excluyendo el pago de intereses, no crezca más que el 85% del crecimiento del PIB nominal.

5º-Que para enfrentar la situación antes descrita, el Gobierno de la República ha presentado iniciativas que consisten, por un lado, en modificaciones estructurales del sistema tributario, así como mejorar la recaudación y por otra parte, mejorar la calidad en el gasto público.

6º-Que en ejercicio del poder de dirección, el Poder Ejecutivo ha emitido Directrices con el fin de establecer medidas de contención del gasto.

7º-Que a pesar de los esfuerzos apuntados para atender las necesidades de financiamiento del Presupuesto Nacional, se requiere tomar otras acciones inmediatas que permitan continuar con la operatividad y el funcionamiento del Estado costarricense.

8º-Que deviene de interés público priorizar el pago y racionalizar el uso de los recursos para atender las obligaciones con cargo al Presupuesto Nacional, todo ello buscando la mayor protección de los sectores más vulnerables.

9º-Que para enfrentar el déficit fiscal estructural creciente que dificulta el financiamiento del Estado, el Gobierno de la República desde anteriores Administraciones, ha venido tomando diversas acciones en distintos campos, tales como la presentación a la corriente legislativa de una reforma integral en materia hacendaria, con iniciativas que implican por un lado modificaciones estructurales en el sistema tributario, mejorar la recaudación y la calidad en el gasto público, asimismo, en ejercicio del poder de dirección, el Poder Ejecutivo emitió Directrices con el fin de establecer medidas de contención del gasto.

10.-Que el artículo 5, inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en lo de interés dispone: "La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento a la ley".





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 7

11.-Que en vista de las condiciones fiscales adversas, anteriormente señaladas, se hace necesario suspender temporalmente la aplicación del acuerdo del 2007, hasta tanto no se produzca una mejoría en las finanzas públicas.

12.-Que en vista de que el panorama fiscal no cambiará, hasta tanto no se tomen las medidas correctivas necesarias, el Poder Ejecutivo encuentra coherente definir en un mismo acto administrativo, los aumentos salariales tanto del II semestre del año 2018, así como el correspondiente al I semestre del año 2019.

13.-Que no obstante lo indicado, se ha buscado que los incrementos salariales establecidos, coadyuven en alguna manera; a la recuperación del poder adquisitivo del salario total de las personas trabajadoras del sector público." (el destacado es suplido).

b.- El Decreto Ejecutivo 41161-H de 1° de junio de 2018 que reformó normas para la aplicación de la dedicación exclusiva para Instituciones y Empresas Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, que en su parte considerativa explica con detalle los motivos que llevan al Gobierno de la República a tomar la medida cuestión:

"I. Que mediante Decreto Ejecutivo N° 23669 del 18 de octubre de 1994, titulado: "Normas para la aplicación de la dedicación exclusiva para Instituciones y Empresas Públicas Cubiertas por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria " se regula el reconocimiento y alcances del plus de dedicación exclusiva, entendida como la compensación económica retribuida a los servidores de nivel profesional, porcentualmente sobre sus salarios base (previa suscripción de un contrato entre el servidor y el máximo jerarca o con quien este delegue), para que obligatoriamente no ejerzan de manera particular (remunerada o ad honorem), la profesión que sirve como requisito para desempeñar el puesto que ostenten, así como las actividades relacionadas con esta.

II. Que sobre la dedicación exclusiva, la Sala Constitucional en resolución n° 2009- 04950 de las 14:47 horas del 24 de marzo de 2009 señaló: "(...) se tiene que la dedicación exclusiva se define como el régimen de beneficios recíprocos pactado entre el Estado y sus servidores de nivel profesional y que tiene como fin que el servidor pueda optar por no ejercer su profesión fuera del puesto que desempeña, a cambio de una retribución patrimonial adicional al salario. Por su parte, la Administración obtiene la completa dedicación del servidor a la función pública"

III. Que adicionalmente, mediante voto n° 1995-023 12 del 09 de mayo de 1995, el Tribunal Constitucional dispuso: "(...) mediante el régimen de dedicación exclusiva la Administración





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 8

pretende por razones de interés público contar con un personal dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal que lo convierta en una fuerza de trabajo idónea y más eficiente, contratar con el funcionario de nivel profesional sus servicios exclusivos, a cambio de un plus salarial. Así, el sistema le permite al servidor calcular si el beneficio del ejercicio privado de su profesión es mayor o menor que la compensación salarial que el Estado le entrega a cambio de la prestación exclusiva de sus servicios. En consecuencia, el servidor evalúa la situación y decide voluntariamente concertar con la Administración (si a su vez ésta conviene en ello) el pago del plus salarial o continuar ejerciendo libremente su profesión."

IV. Que la Procuraduría General de la República, en dictamen n° C-423-2005 del 07 de diciembre de 2005 señaló "(...)Es claro entonces que el criterio unívoco imperante en nuestro medio, en cuanto a la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva, es el de un contrato administrativo sinalagmático, conmutativo y oneroso, a través del cual, por razones de eminente interés público y bajo los presupuestos expresamente normados, la Administración pretende contar con un personal de nivel profesional dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal, que comporte una fuerza idónea y eficiente de trabajo."

V. Que el Decreto supra citado, en su artículo 5 dispone como reconocimiento por concepto de dedicación exclusiva lo siguiente: "(...) a. Un 20%, a aquellos servidores que poseen el grado académico de bachillerato universitario y ocupen un puesto para el que se requiere la condición anterior y además satisfaga los literales c), d), e), f) y g) del artículo 3° de este reglamento. b. Un 55%, a aquellos otros que ostentando el grado académico de licenciatura u otro superior, ocupen un puesto para el que se requiere como mínimo el grado académico de bachillerato universitario y además cumplen los literales c), d), e), f) y g) del artículo señalado anteriormente."

VI. Que es fundamental el control y fiscalización del uso de fondos públicos, en apego a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia, así como garantizar un uso racional, austero y transparente de los mismos, en beneficio del desarrollo económico y social del país.

VII. Que para el Poder Ejecutivo es necesario racionalizar la ejecución del gasto público, de manera que los recursos disponibles sean utilizados en actividades esenciales para el funcionamiento de las instituciones del Estado.

VIII. Que la dedicación exclusiva es un régimen contractual, regulado únicamente por vía reglamentaria, por lo que se estima necesario rebajar el porcentaje asignado sobre el salario base para dicho plus, en cada una de las categorías existentes, a efectos de que los





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 9

nuevos contratos de dedicación exclusiva, sean nuevos servidores, o bien, de servidores que de previo a la publicación de la presente reforma no cuenten con un contrato de dedicación exclusiva vigente, se adecuen al nuevo régimen. (el destacado es suplido).

c.- Directriz 003-H del 01 de junio de 2018, que establece modificaciones a la Directriz 098-H, también en la línea de contener el crecimiento del gasto público. Entre las normas que se adicionan destaca la siguiente: “Artículo 21- Durante lo que resta del 2018 no se crearan nuevos pluses o incentivos salariales en los ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. Asimismo, a los pluses ya existentes no se les autorizará incremento alguno.”

d.- Resoluciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil en 2018 (Adjuntas):

- DG-075-2018 de las catorce horas del treinta y uno de mayo, referente a puntos de carrera profesional.
- DG-174-2018 de las quince horas del primero de noviembre, referente a pagos de sobresueldos por funciones administrativas desempeñadas en cargos del Ministerio de Educación Pública.
- DG-127-2018 de las trece horas del dieciocho de julio, para ajustar los sobresueldos denominados “Riesgo de Seguridad y Vigilancia” y “Riesgo Penitenciario”.
- DG-087-2018 de las nueve horas del dos de julio de 2018, que con fundamento en el Decreto Ejecutivo N°41167-MTSS-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 112 del 22 de junio del 2018, que estableció suspender el “Acuerdo de negociación de la comisión negociadora de salarios del sector público del año 2007” y en la Directriz 013-H, publicada en el Alcance N°115 del Diario Oficial La Gaceta N° 100 del 6 de junio del 2018, que estableció: “Artículo 1°. La Dirección General de Servicio Civil deberá calcular las anualidades de las servidoras y los servidores bajo su régimen, no como un porcentaje del salario base, sino como un monto nominal fijo, con independencia de la base. Para ello se tomará como referencia la última anualidad reconocida. (...) Artículo 3°. Las disposiciones de esta directriz no serán aplicadas en detrimento de derechos adquiridos”, procedió a modificar la Escala de Sueldos de la Administración Pública contenida en la Resolución DG-012-2018 del 7 de febrero del 2018, revalorando en tres mil setecientos cincuenta colones (₡3.750,00) los salarios base contenidos en la misma.
- Resolución DG-082-2018 de las ocho horas del quince de junio, que en acatamiento del Decreto Ejecutivo N°41161-H del 1° de junio de 2018, publicado en Alcance N° 115 a La Gaceta N° 100 del 6 de junio del 2018, que modificó el artículo 5 del Decreto N°23669 del 18 de octubre de 1994, estableciendo nuevos porcentajes como factores para el cálculo de la remuneración por concepto de Dedicación Exclusiva, procedió, a





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 10

modificar, entre otras disposiciones, el párrafo segundo del artículo 3 de la Resolución DG-254- 2009, de las 13 horas del 12 de agosto de 2009, para que se lea de la siguiente manera: *“La determinación de la compensación económica que se reconocerá por concepto de Dedicación Exclusiva, se calculará respecto al Sueldo Base de la clase de puesto que ocupe el servidor, de conformidad con lo siguiente: a) Diez por ciento (10%) del Sueldo Base respectivo para los servidores que posean el grado académico de Bachillerato Universitario. b) Veinticinco por ciento (25%) del Sueldo Base respectivo para los servidores que ostenten el grado académico de Licenciatura Universitaria o superior”*.

Mayores detalles con respecto a las motivaciones, proceso de emisión y aplicación de los Decretos Ejecutivos, Directrices y Resoluciones previamente citadas, pueden ser consultados directamente con los jefes de las instituciones que los emitieron.

II.- EXPEDIENTE LEGISLATIVO 20.580, HOY LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N° 9635 DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018.

En lo que respecta al tema de remuneraciones, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, publicada el 4 de diciembre de 2018, adicionó mediante el artículo 3° de su Título III, capítulos y disposiciones transitorias a la Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, elevando a rango de ley disposiciones en materia de contención del crecimiento exponencial de las remuneraciones en el Sector Público, tales disposiciones rigen desde el 4 de diciembre de 2018.

Mayores detalles con respecto al expediente legislativo 20.580 y las propuestas de ajuste presentadas por el Poder Ejecutivo pueden ser consultas al Ministerio de Hacienda, órgano del Poder Ejecutivo que lideró ese proceso, y con respecto al procedimiento legislativo aplicado al expediente legislativo 20.580 pueden ser consultados directamente con la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, esta Rectoría considera importante señalar que de previo a su aprobación, varios diputados de la Asamblea Legislativa ejercieron su potestad consultiva ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que mediante sentencia N°19511-2018 de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, emitió, entre otros, los siguientes pronunciamientos de interés:

“En cuanto al fondo, en los términos consultados, por unanimidad se resuelve de la siguiente forma: No se encuentran vicios de inconstitucionalidad en el:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 11

(...)

H) Concerniente al numeral 3 del Título III "Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública" del proyecto que adiciona el artículo 55 del capítulo VII "Disposiciones Generales", se evacua la consulta en el sentido de que no es inconstitucional, siempre y cuando se entienda que esa disposición no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley; en este último caso, sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso y manejo de los fondos públicos. El magistrado Rueda Leal da razones diferentes respecto de este punto, por cuanto estima que el artículo 62 constitucional, al remitir a la ley, y en aras de garantizar el sano manejo de los fondos públicos, faculta al legislador a regular la creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales a través de la ley, siempre que por esta vía no se vacíe de contenido el derecho a la negociación colectiva.

I) En relación con la obligatoriedad de la denuncia de la convención colectiva a su vencimiento (transitorio L del Título V "Disposiciones Transitorias"), en aplicación de la Constitución Política (artículos 62 y 74), los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, se interpreta que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente. El magistrado Rueda Leal da razones particulares respecto de este punto."

Así las cosas, entre las disposiciones adicionadas a la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166 de 9 de octubre de 1957, que rigen desde el 4 de diciembre de 2018 y que son de acatamiento obligatorio para todas aquellas instituciones y empresas públicas incluidas en su ámbito de aplicación, destacan:

"Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.
2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades."





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 12

“Artículo 35- Porcentajes de compensación por dedicación exclusiva. Se establecen las siguientes compensaciones económicas sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración:

1. Un veinticinco por ciento (25%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
2. Un diez por ciento (10%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.”

“Artículo 36- Prohibición y porcentajes de compensación. Los funcionarios públicos a los que por vía legal se les ha impuesto la restricción para el ejercicio liberal de su profesión, denominada prohibición, y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la presente ley, recibirán una compensación económica calculada sobre el salario base del puesto que desempeñan, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Un treinta por ciento (30%) para los servidores en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
2. Un quince por ciento (15%) para los profesionales en el nivel de bachiller universitario.”

“Artículo 39- Auxilio de cesantía. La indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los funcionarios de las instituciones, contempladas en el artículo 26 de la presente ley, se regulará según lo establecido en la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, y no podrá superar los ocho años.”

“Artículo 40- Incentivos adicionales improcedentes. No procede la creación, el incremento, ni el pago de remuneración por concepto de "discrecionalidad y confidencialidad", ni el pago o reconocimiento por concepto de bienios, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distintos de las anualidades, en ninguna de las instituciones contempladas en el artículo 26 de esta ley.”

“Artículo 46- Rectoría de Empleo Público. Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 13

Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas."

"Artículo 48- Criterios para la evaluación del desempeño. Cada jefatura de la Administración Pública, al inicio del año, deberá asignar y distribuir a todos los funcionarios entre los procesos, proyectos, productos y servicios de la dependencia, estableciendo plazos de entrega y tiempo estimado para su elaboración. Será responsabilidad de cada superior jerárquico dar seguimiento a este plan de trabajo anual; su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

Para el seguimiento regular y frecuente de las actividades del plan de trabajo, cada administración deberá establecer un sistema informático al efecto, alimentado por cada funcionario con las actividades diarias vinculadas a dichos procesos, proyectos y productos, y el cumplimiento de plazos y tiempos. Será responsabilidad de cada funcionario, incluido todo el nivel gerencial, la actualización y el mantenimiento al día de la información necesaria para la evaluación de su desempeño, de conformidad con los procesos, proyectos, productos y servicios asignados particularmente, sus plazos de entrega y tiempos estimados para su elaboración, en dicho sistema informático que la Administración pondrá a su disposición. Su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida. El ochenta por ciento (80%) de la calificación anual, se realizará sobre el cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, y un veinte por ciento (20%) será responsabilidad de la jefatura o superior."

"Artículo 50- Sobre el monto del incentivo. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el incentivo por anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por este título será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable."

"Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos. Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal."





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 14

“Artículo 53- Incentivo por carrera profesional. El incentivo por carrera profesional no será reconocido para aquellos títulos o grados académicos que sean requisito para el puesto.

Las actividades de capacitación se reconocerán a los servidores públicos siempre y cuando estas no hayan sido sufragadas por las instituciones públicas.

Los nuevos puntos de carrera profesional solo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de cinco años.”

“Artículo 54- Conversión de incentivos a montos nominales fijos. Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.”

“Artículo 55- Reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales. La creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de ley.”

“TRANSITORIO XXXVI. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jerarcas de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento.

En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo.”

Asimismo, el Poder Ejecutivo cumpliendo con sus competencias y obligaciones de ley, emitió el Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 referente al Empleo Público mediante Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019.

Cabe destacar, en cuanto a los alegatos relacionados con respecto a que la normativa previamente citada, en particular los artículos 39, 55 y Transitorio XXXVI, violentan el derecho de negociación colectiva, la Procuraduría General de la República en dictamen C-060-2019 de 5 de marzo de 2019, señaló:

“La jurisprudencia judicial ha sido clara y consistente en reconocer y advertir la supremacía de la Ley sobre la convención colectiva, como algo normal, en el tanto la segunda debe insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal y de carácter forzoso (Resolución No. 2004-00335 de las 09:40 hrs. del 7 de mayo de 2004, Sala Segunda); con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público (Resolución No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996, Sala Constitucional). De ahí que la fuerza de ley les está conferida, en el tanto, las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación (Resolución No. 783 de las 15:21 hrs. del 3 de junio de 2010, Sala Segunda). De lo cual se desprende una subordinación de éstas a la potestad legislativa del Estado que produce un precepto





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 15

normativo de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada –art. 129 constitucional-, de modo que un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo (Resolución No. 2007-000213 de las 11:00 hrs. del 30 de marzo de 2007. Y en sentido similar, entre otras muchas, la Nos. 108 de las 09:40 hrs. del 12 de marzo de 2003, 2015-000399 de las 09:00 hrs. del 14 de abril de 2015, 2016-000011 de las 09:45 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2016-000075 de las 09:45 hrs. del 27 de enero de 2016, todas de la Sala Segunda. No. 94-2013-I de las 13:00 hrs. del 28 de agosto de 2013, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera. No. 18485 de las 18 horas 2 minutos del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional). Y esto es así, porque en el Derecho laboral el pacto sólo puede decidir en aquellos aspectos no regulados por normas de orden público o normas imperativas dictadas por el legislador cuando se considera que hay campos de interés que ameriten imponer la voluntad del Estado en la negociación (arts. 1, 11, 14 a 17 del Código de Trabajo); casos en los que no rige en toda su extensión el principio de autonomía de la voluntad colectiva, porque esas leyes imperativas conducen a establecer, entre patrono y trabajador, ciertos principios o normas que se incorporan a la relación jurídica e imperan sobre la voluntad de las partes (Resolución No. 100 de las 10:40 hrs. del 29 de marzo de 1995, Sala Segunda).

Todo lo cual evidencia que la Ley opera en un doble canal: como instrumento que viene a configurar otra fuente de derecho menor: el convenio colectivo estatutario; con obligación de dotarle de un espacio material para que esta pueda ser real, existente y eficaz; y en segundo lugar, la Ley como fuente concurrente con el convenio colectivo, propia fuente de derecho que puede regular directamente la materia que regula el convenio estatutario o incluso reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva; lo que implica que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo establecido por la Ley.

No es dable entonces alegar la inmutabilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la Ley incluso aunque se trate de una norma estatal sobrevenida, puesto que en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a la Ley, y no al contrario; máxime cuando está de por medio la indeclinable y permanente tarea del legislador de configurar, con carácter de orden público, el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y empleados públicos (art. 191 constitucional), incluido el marco regulador en el que deberá ejercerse el derecho a celebrar convenciones colectivas, en especial en el Sector Público; sea con disposiciones normativas de distinta configuración imperativa, según explicamos; sea a través de normas imperativas, dispositivas o dispositivas que faculden o no el concurso de la autonomía colectiva; legislar al respecto es una competencia, general, permanente y disponible por entero del legislador, quien discrecionalmente puede optar por mantener o no dichas regulaciones.

De modo que, aunque los convenios colectivos en el Sector Público tienen fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito y constituyen quizás la norma más directa y específica que regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre ellas, lo cierto es que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, está siempre supeditada a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico que aquella otra, tiene capacidad





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 16

permanente para, entre otras materias, regular las condiciones laborales y, por ende, se incorpora de forma automática al contrato de trabajo, pudiendo incluso tener, a diferencia de la convención colectiva, eficacia general. Por ello, en caso de conflicto, la Ley impone su primacía frente a la convención colectiva.

Por todo ello, aun cuando el principio de autonomía colectiva en la regulación de las relaciones de trabajo del sector público se inserta en los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva; entendida esta última –con algún grado de estrechez conceptual- como el poder de regulación y ordenación consensuada de las relaciones laborales en su conjunto que se ha reconocido a los representantes de los trabajadores, con eficacia jurídica directa – fuerza de ley, a modo de norma especial - sobre los contratos individuales (arts. 54 y 55 del Código de Trabajo), lo cierto es que esa fuerza vinculante de los convenios no hace a éstos inmunes a lo establecido en la Ley, aunque ésta sea posterior a aquellos y altere su equilibrio interno, pues no es de ningún modo oponible aquel derecho de negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios a la competencia normativa general del legislador, que es expresión de la voluntad popular en los sistemas democráticos y que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, con independencia de su incidencia en situaciones jurídicas anteriores y en la producción de tratamientos diferenciados a través del tiempo (arts. 105 y 121 constitucional). Así que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las Leyes. Y en consecuencia, no hay derecho alguno a que lo establecido en el convenio colectivo permanezca inalterado y sea inmune a lo establecido en una ley posterior hasta el momento en que pierda vigencia; la existencia de convenciones colectivas no puede, de ningún modo, imposibilitar la producción de efectos dispuestos por las leyes y en la fecha prevista por las mismas; lo que equivaldría contradecir el mandato del ordinal 129 constitucional, desarrollado en los arts. 7 y 8 del Código Civil. Por tanto, es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor y producir los efectos programados en la fecha dispuesta por el legislador.

Lo hasta aquí expuesto ratifica que la prevalencia de la ley en nuestro sistema constitucional está, por tanto, sólida e inequívocamente establecida en el ámbito del empleo público (art. 191 constitucional). Y en consecuencia, no podemos más que afirmar la primacía de rango de las disposiciones normativas contenidas en la Ley No. 9635 sobre las convenciones colectivas y cualesquiera otros productos de la negociación colectiva, así como la sujeción inexorable de éstas a lo dispuesto por aquella con carácter de derecho necesario e imperativo absoluto.

Y debemos ser claros y contundentes en señalar que con la modificación legal operada por la Ley No. 9635 no se busca la negación y mucho menos la supresión de la negociación colectiva y de su ejercicio efectivo como facultad negociadora de los sindicatos en nuestro medio, ni se está dejando inoperante o sin contenido –por dispensa o inaplicación administrativa- la convención colectiva suscrita en aquél ámbito institucional, sino la adaptación a futuro de las condiciones de trabajo a las nuevas circunstancias imperantes que, por disposición del legislador, obligan medidas coyunturales de reordenación y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 17

racionalización, para la contención y reducción del gasto de personal de las Administraciones Públicas, exigidas por el proceso de consolidación fiscal y sostenibilidad de las cuentas públicas, a fin de frenar el déficit público y alcanzar la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Lo cual hace que dicho precepto legal resulte de por sí compatible con la efectividad de las convenciones colectivas pactadas. (Lo destacado es suplido).

III.- RECTORÍA EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO:

Resulta necesario subrayar que la Rectoría de Empleo Público así como las nuevas tareas que el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, adicionado por el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, asignó al Ministro o Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, no alteró en modo alguno la función consultiva de la Procuraduría General de la República, descrita en los artículos 1, 2, 3 inciso b) y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) (N°6815 de 27 de setiembre de 1982) ni las atribuciones del Director General del Servicio Civil, en cuanto a la evacuación de consultas que se le formulen relacionadas con la administración del personal y la aplicación del Estatuto de Servicio Civil, de conformidad con el inciso g) del artículo 13 de dicho Estatuto (Ley N°1581 de 30 de mayo de 1953), por lo que dentro de los límites que establecen dichas leyes, cualquier órgano puede acudir a ellos a realizar sus consultas.

El nuevo rol asignado al Ministro o Ministra de Planificación Nacional y Política Económica está relacionado con una instancia de rectoría para unificar y simplificar el empleo en el sector público y dotarle de coherencia, orientándolo hacia una efectividad real (eficacia y eficiencia administrativas) según la planificación institucional, regional y nacional. Dentro de ese contexto, la Ley asignó funciones relacionadas con el establecimiento, dirección, coordinación y asesoría de políticas generales, lineamientos y normativa administrativa; así como la creación y adaptación de instrumentos de medición y evaluación del desempeño laboral según los resultados de la gestión pública.

Es necesario precisar que con respecto a temas jurídicos –por ejemplo una correcta interpretación y aplicación de las adiciones, reformas y normas transitorias establecidas por el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas- la Rectoría lo que emite es su opinión con fundamento en lo dispuesto en la normativa vigente y en estricto apego al principio de legalidad o bien reitera la línea de criterio que establezca la jurisprudencia judicial o administrativa, toda vez que la Rectoría no implica





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 18

competencia alguna para emitir criterios de carácter vinculante, de conformidad con la doctrina del artículo 303 de la Ley General de la Administración Pública.

Por lo anterior, todo criterio emitido por la Rectoría en Empleo Público se encuentra sujeto a las eventuales interpretaciones auténticas que realice la Asamblea Legislativa, a los criterios que emitan la Procuraduría General de la República o la Contraloría General de la República o bien a lo dispuesto en resoluciones judiciales.

Asimismo, se debe indicar que acorde con las competencias otorgadas a la Rectoría en Empleo Público no es procedente pronunciarse en relación con casos concretos, por lo que las consultas que trasladan las entidades y empresas públicas se analizan desde una perspectiva general, previo análisis de la normativa y la jurisprudencia judicial y administrativa que resulte atinente, esto con el fin de no invadir las competencias de las distintas dependencias administrativas, a quienes compete aplicar lo que en derecho corresponda según cada caso en concreto.

La Rectoría en Empleo Público, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Presidencia, trabajaron de forma constante y coordinada durante los meses de enero y febrero de 2019, precisamente con el fin de poder emitir lo antes posible el Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018, por lo que el Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H, fue publicado en el Alcance Digital N°38 a la Gaceta Digital N°34 de 18 de febrero de 2019, esto evidencia que a pesar de que el Transitorio XXXII del Título III de la Ley 9635 establecía un plazo de hasta seis meses para emitir la reglamentación, se hizo el esfuerzo de publicar el Reglamento en febrero con el fin de brindar a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos un instrumento normativo que orientara y facilitara la implementación de los cambios introducidos por el Título III de la Ley 9635.

Una vez publicado el Reglamento, tanto la Rectoría en Empleo Público como la DGSC, desde sus respectivos ámbitos de competencia y *expertise* técnica, han venido atendiendo las consultas respectivas, tanto de jerarcas institucionales como de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

Valga señalar que desde la segunda semana de enero y hasta la fecha, la Rectoría en Empleo Público no ha dejado de atender reuniones con las instituciones y representaciones sindicales que así lo han solicitado, en aras de brindar orientaciones y resolver las dudas de diversas instituciones como el Ministerio de Seguridad Pública, el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 19

Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Banco de Costa Rica (BCR), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Contraloría General de la República (CGR), la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S.), el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, etc.

Asimismo la DGSC no ha dejado de atender su rol técnico en la atención de las consultas de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos de las instituciones de Gobierno Central y sus adscritas, en razón de las atribuciones legales conferidas en el Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 de 30 de mayo de 1953 y su Reglamento.

No esta demás señalar que los alcances de la rectoría no estaban siendo entendidos adecuadamente y algunos servidores públicos presentaron consultas a título personal, obviando el criterio técnico de las oficinas de recursos humanos y de los departamentos legales de sus propias instituciones, por lo que se estimó necesario emitir los lineamientos para ordenar el proceso de presentación de consultas, los cuales se publicitaron en el sitio web de MIDEPLAN el 5 de marzo de 2019 y se citan a continuación:

"28 de febrero de 2019

Requisitos para atender consultas por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en función de su Rectoría en materia de Empleo Público.

A Jerarcas, Directores de Oficinas de Gestión de Recursos Humanos y Directores Jurídicos del Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios; el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos, todas las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, universidades públicas, municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social, incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 26 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionada por el artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

1.-La rectoría establecida en el artículo 46 de la Ley N°2166, adicionado por artículo 3 de la Ley N°9635, es de carácter institucional y por consiguiente las labores de coordinación, asesoría y apoyo que ahí se contemplan deben dimensionarse dentro de ese nivel.

2.-En virtud de los significativos cambios introducidos por la Ley N°9635 en materia de empleo público, MIDEPLAN ha considerado conveniente evacuar algunas consultas





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 20

formuladas individualmente por servidores públicos en su condición personal, situaciones que a partir de la fecha de publicación de estos lineamientos en el sitio electrónico de MIDEPLAN (www.mideplan.go.cr), deben ser evacuadas directamente por sus respectivas instituciones.

3.-Lo anterior implica que, los servidores públicos, en caso de requerirlo, deben presentar sus consultas en materia de empleo público (Título III de Ley 9635 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H), ante la Oficina de Recursos Humanos respectiva, misma que a su vez, de ser necesario, deberá solicitar el criterio legal de la Unidad o Dirección Jurídica correspondiente, con el fin de que Recursos Humanos pueda atender a satisfacción, por escrito y con el fundamento técnico y jurídico necesario, las distintas consultas de los servidores de su institución.

4.-En los casos en que, a pesar del análisis técnico de las Unidades de Recursos Humanos y el análisis legal de las Direcciones Jurídicas, persiste una duda de carácter general, el Jefe respectivo remitirá la consulta a MIDEPLAN, la cual deberá de presentarse junto con el criterio legal de la Dirección Jurídica correspondiente, debidamente formulado y sustentado, en el que se refleje la opinión fundada que la institución consultante tiene sobre el tema sometido a estudio, incluyendo su conclusión jurídica. El criterio legal adjunto es un requisito de admisibilidad, MIDEPLAN no recibirá consultas que no cumplan con dicho requisito.

5.-La consulta institucional deberá plantearse en relación con aspectos de carácter general y no podrá referirse a casos concretos o situaciones particulares de cualquier tipo, asimismo, deberá demostrarse que lo consultado no está regulado o resuelto con claridad en normas de cualquier rango, incluyendo los lineamientos, las directrices o las resoluciones emitidas por MIDEPLAN en función de su rectoría en empleo público.

6.-La rectoría en materia de empleo público implica labores de coordinación, emisión de políticas públicas y lineamientos generales, en virtud de los cuales se brinda una labor asesora y de apoyo. La rectoría en materia de empleo público no implica, ni debe interpretarse como una segunda instancia de carácter administrativo a la que puedan acudir los servidores de cada institución a resolver sus discrepancias por la aplicación de las disposiciones adicionadas a la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley 2166 y demás disposiciones contenidas en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019).

7.-MIDEPLAN aclara que, con el fin de brindar el apoyo y la asesoría correcta, solicitará, cuando lo estime oportuno, el correspondiente criterio técnico o jurídico de la Dirección General de Servicio Civil, de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Ministerio de Trabajo y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 21

Seguridad Social o de la Procuraduría General de la República, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias tratándose de empleo público."

En estos primeros once meses posteriores al 4 de diciembre de 2018, la Rectoría en Empleo Público, ha atendido no solo el abordaje de una ley -que ha generado múltiples interpretaciones jurídicas y presiones desde los diversos sectores, así como múltiples consultas ante la Procuraduría General de la República y acciones a nivel judicial- sino que ha coordinado constantemente con instituciones como la DGSC, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo, la Caja Costarricense del Seguro Social y representaciones gremiales, con el fin de que se ejecuten las disposiciones establecidas en el Título III de la Ley 9635, asimismo ha participado en la emisión del Reglamento al Título III, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero y sus posteriores reformas, Decretos Ejecutivos N°41.729-MIDEPLAN-H del 20 de mayo, N°41.807-MIDEPLAN-H de 23 de julio y 41904-MIDEPLAN-H del 9 de agosto, todos del presente año. Asimismo, la Rectoría en Empleo Público debió construir junto con diversos actores -gremiales e institucionales- una propuesta de Ley Marco de Empleo Público que se presentó ante la Asamblea Legislativa a inicios del mes de abril del presente año y trabajar en la elaboración de un Reglamento de Evaluación para operativizar los artículos 45, 47, 48 49, adicionados a Ley 2166 por medio del artículo 3° del Título III de la Ley 9635, que establecen una evaluación del desempeño vinculada a los procesos y proyectos que realizan las dependencias, siendo un 80% de la calificación el resultado del cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario y un 20% responsabilidad de la jefatura o el superior, lo cual también genera todo un cambio en la cultura institucional de todo el sector público sin distinciones, razón por la cual se habilitó un proceso de consulta pública que culminó a mediados mes de agosto de 2019.

La Rectoría en Empleo Público ha hecho todo lo posible por atender las consultas de las instituciones, en apego a lo estipulado en el Título III de la Ley 9635 y a su Reglamento así como a los dictámenes de la Procuraduría General de la República que se han emitido hasta el momento en relación con tales disposiciones, sin embargo, en virtud de la complejidad jurídica de muchas de las consultas y dado que en los meses de mayo, junio, julio, agosto y setiembre la cantidad de consultas se incrementó, se cuenta con un circulante de oficios en proceso de estudio para su correspondiente atención.

Importante aclarar que el Ministerio de Hacienda cuenta con una Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF) y un Comité Técnico Funcional de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 22

Integra (CTFi) donde se analizan todos los cambios requeridos por los sistemas automatizados de pagos INTEGRA I e INTEGRA II. El pasado 26 de agosto, se publicó en La Gaceta digital N°159 el Decreto Ejecutivo N° 41829-H de 19 de junio de 2019, para adicionar un inciso i) al artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°34534-H denominado "Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF)" para incluir en la integración de la Comisión a el/la Ministro(a) de Planificación Nacional y Política Económica o su delegado.

IV.- DEL PROYECTO DE LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS, N°21049.

Finalmente con respecto al proyecto de ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, expediente legislativo N°21049, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia 20596-2019 de 25 de octubre de 2019, resolvió Consulta Legislativa Facultativa, de la siguiente forma:

"1) Por unanimidad, no se encontraron vicios de inconstitucionalidad respecto del artículo 349 inciso d) consultado, siempre y cuando el tratamiento de los datos ahí contenidos respete lo establecido en la Ley N° 8968 "Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales".

2) Por mayoría, se dispone que no contiene los vicios de inconstitucionalidad alegados respecto de los artículos 375 bis, 376 quater, 376 quinquies, 663 y 664 bis. El magistrado Salazar Alvarado pone nota. Los magistrados Rueda Leal y Chacón Jiménez dan razones particulares. Las magistradas Hernández López y Picado Brenes salvan el voto y estiman que existe un vicio de procedimiento por violación al artículo 167 de la Constitución Política al introducir en el texto consultado la inamovilidad de los plazos decisorios sin haber consultado a la Corte Suprema de Justicia con la frase "bajo ninguna circunstancia se podrán ampliar los plazos establecidos en la presente norma", contenido en el párrafo final del artículo 663, lo cual afecta el servicio de administración de justicia.

Adicionalmente, la magistrada Hernández López estima que esa frase es inconstitucional por razones de fondo, por violación al principio de independencia del juez, debido proceso y tutela judicial efectiva. El magistrado Castillo Víquez salva el voto y encuentra un vicio de fondo en relación con los artículos 663 y 375 bis consultados, porque afecta de forma grave el principio de independencia judicial, por lo que frente a tal hecho, la consulta constitucional a la Corte Suprema de Justicia resultaba irrelevante.

3) Por mayoría, se declara que hay un vicio de inconstitucionalidad en relación con la falta de consulta a la Corte Suprema de Justicia del artículo 376 inciso 10 del proyecto, por violación al





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 23

artículo 167 de la Constitución Política. La magistrada Picado Brenes además declara inconstitucional que no se haya consultado a la Corte Suprema de Justicia el artículo 376 inciso 2. Los magistrados Salazar Alvarado y Araya García estiman que el proyecto consultado no tiene vicio de procedimiento.

4) Por unanimidad, no se encontró vicio de inconstitucionalidad alguno en cuanto a la alegada falta de consulta a las organizaciones de las personas trabajadoras del Poder Judicial.

En cuanto a los vicios de fondo:

1) Por unanimidad, no se encontró inconstitucionalidad alguna en el artículo 349 consultado, siempre y cuando el tratamiento de los datos ahí contenidos respete lo establecido en la Ley N° 8968 "Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales". Tampoco se encontró inconstitucionalidad alguna en el artículo 19 de la Ley Notificaciones. El magistrado Rueda Leal pone nota.

2) Por unanimidad, se dispone que no es inconstitucional la ilegalidad de la huelga política establecida en el artículo 371 consultado. Los magistrados Rueda Leal y Picado Brenes dan razones particulares. La magistrada Picado Brenes pone nota.

3) Por unanimidad no es inconstitucional el plazo de cuarenta y ocho horas dispuesto en el artículo 371 consultado para la huelga que tenga como finalidad protestar contra políticas públicas que afecten de forma directa los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Respecto de la prohibición de la reiteración, por unanimidad se dispone que es constitucional, siempre y cuando se interprete que sí es posible realizar una nueva huelga cuando exista un cambio en las circunstancias. Los magistrados Rueda Leal y Hernández López dan razones separadas. La magistrada Picado Brenes pone nota.

4) Por mayoría, no se encuentra vicio de inconstitucionalidad en relación con la prohibición absoluta de la huelga en los servicios esenciales, dispuesta en el artículo 376 consultado. Los magistrados Salazar Alvarado y Picado Brenes salvan parcialmente el voto en el tanto la prohibición absoluta de la huelga solo debe aplicar para los supuestos en que exista una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; y, en los casos donde no aplica esa prohibición, se debe exigir una prestación mínima de servicios, tal como está establecido para los servicios trascendentales (artículo 376 ter del proyecto consultado). La magistrada Picado Brenes, adicionalmente, declara inconstitucional la prohibición absoluta de la huelga en servicios judiciales por falta de consulta previa a la Corte Suprema de Justicia.

5) Por unanimidad, se declara inconstitucional la inclusión en el artículo 350 Consultado, relativo a la disolución de sindicatos, de los artículos 128, 263 bis y 264 del Código Penal en el párrafo introducido en el párrafo consultado por violación a los artículos 28, 39, y 60 de la Constitución Política y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. en cuanto se refiere a la actuación del sindicato. En cuanto a los artículos 144, 229, 339 y 340 se interpreta que es constitucional su aplicación únicamente en aquellos casos en que como consecuencia del delito exista pérdida de vidas humanas o afectaciones graves a la salud, al orden público o a la economía del país. En relación con el artículo 263 del Código Penal, se estima constitucional su aplicación. Asimismo, a los efectos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757-2019

Pág. 24

específicos de la disolución de un sindicato se declara inconstitucional el traslado de la responsabilidad penal y personalísima de uno o varios de los dirigentes sindicales o integrantes del sindicato en su actuación individual, al sindicato como tal por violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

6) Por mayoría, no se encontró inconstitucional la reforma introducida al artículo 378 consultado, siempre y cuando se interprete que la expresión "por los mismos motivos" no impide la realización de una nueva huelga cuando haya un cambio en las circunstancias o un incumplimiento patronal. La magistrada

Picado Brenes salva el voto y declara inconstitucional la prohibición de la reiteración.

7) Por unanimidad, se declara que no es inconstitucional el artículo 379 consultado que exonera al patrono del pago de las remuneraciones a los trabajadores que se encuentren participando del movimiento de huelga. El magistrado Rueda Leal da razones adicionales. La magistrada Picado Brenes pone nota.

8) Por unanimidad, se interpreta que el artículo 379 consultado en cuanto reconoce el pago de los salarios correspondientes a los días de una huelga declarada legal, delimitándolo únicamente "por incumplimientos graves del contrato de trabajo", es conforme con el Derecho de la Constitución en el tanto su reconocimiento no excluya los demás supuestos establecidos en el artículo 386 del Código de Trabajo. El Magistrado Rueda Leal da razones distintas respecto de la expresión "por incumplimientos graves del contrato de trabajo", toda vez que ese supuesto ya está incluido en el ordinal 386 del Código de Trabajo.

9) Por unanimidad se declara que no es inconstitucional prescindir del trámite de calificación previa según el artículo 375 bis consultado. Los magistrados Salazar Alvarado y Picado Brenes concurren con la mayoría en el tanto la norma consultada se refiere únicamente al procedimiento.

10) Por mayoría se declara que no hay vicio de inconstitucionalidad en cuanto a la prohibición de huelga de los servicios judiciales y auxiliares contemplada en el artículo 376 inciso 10 consultado. Los magistrados Salazar Alvarado y Picado Brenes estiman que el proyecto consultado en cuanto prohíbe de manera absoluta el ejercicio de huelga en los servicios judiciales y auxiliares es constitucional sólo para los supuestos en que exista una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; y, en los casos donde no aplica esa prohibición, se debe exigir una prestación mínima de servicios, tal como está establecido para los servicios trascendentales (artículo 376 ter del proyecto consultado). La magistrada Picado Brenes pone nota. Segunda consulta. Expediente N° 19-16630-0007-CO.

11) En cuanto a la violación del principio de no regresión de los derechos laborales, contenido en el artículo 379 consultado, por unanimidad se dispone que no hay vicio de inconstitucionalidad. En relación con el artículo 386, se remite a lo expresado sobre este mismo punto en la primera consulta. La magistrada Picado Brenes pone nota.

12) Por mayoría se dispone que es constitucional la inclusión de los servicios de transporte ferroviario, marítimo, carga y descarga en muelles y atracaderos de bienes perecederos, dentro de la noción de servicios esenciales, en los que se prohíbe la huelga, según el artículo 376 inciso 4





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1757 -2019

Pág. 25

consultado. Los magistrados Salazar Alvarado y Picado Brenes salvan el voto en el tanto la prohibición absoluta de la huelga en estos servicios, solo debe aplicar para los supuestos en que exista una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; y, en los casos donde no aplica esa prohibición, se debe exigir una prestación mínima de servicios, tal como está establecido para los servicios trascendentales (artículo 376 ter del proyecto consultado). La magistrada Picado Brenes pone nota.

Los magistrados Castillo Víquez, Rueda Leal, Hernández López, Picado Brenes y Chacón Jiménez ponen notas separadas.

Notifíquese esta resolución al Directorio de la Asamblea Legislativa y a los diputados y diputadas consultantes." (Se adjunta resumen tomado del Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) administrado por la Procuraduría General de la República).

Mayores detalles sobre el proyecto de ley N°21049 y su trámite legislativo pueden ser consultados a la Asamblea Legislativa. Se remite carpeta digital con los adjuntos citados en el presente documento y material de apoyo adicional.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Departamento de Asuntos Internacionales del Trabajo, MTSS.
Archivo.

