



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

San José, 8 de noviembre de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020

Sra. Ericka Ugalde Camacho
Jefa de Área
Comisiones Legislativas III
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo establecido, me refiero a su oficio CG-113-2020 de 11 de noviembre de 2020, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de ley 21.336, Ley Marco de Empleo Público.

I.- Principales elementos de interés:

1.- El Poder Ejecutivo a través de este proyecto de ley propone que el país gestione y organice el empleo público bajo los estándares OCDE, en tanto tiene sus más sólidos fundamentos en la unificación del empleo público, la mejora continua a través de la evaluación y capacitación del personal, la equidad salarial, la transparencia, la democratización del acceso al servicio público, la idoneidad y la transparencia. Para tales efectos se consideró la recomendación de los 14 principios para un servicio público adecuado así como la evaluación del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y las recomendaciones del BID, en cuanto al modelo de gestión del talento humano. El proyecto de ley implica una verdadera reforma del Estado que tiene como fin último dotar del mejor talento humano posible a la Administración Pública y cuenta con un centro neurálgico compuesto por:

- a) Las familias de puestos del único régimen de empleo público.
- b) La columna salarial única.
- c) El salario global.
- d) La especialización de los nombramientos.

2.- El concepto de familias de puestos del único régimen de empleo público

Implica un cambio radical de paradigma, pues a diferencia de lo que ocurría con los subregímenes, en las familias de puestos las necesarias distinciones -que ocurren actualmente en la práctica- y en el plano normativo, están determinadas únicamente por las funciones que se realizan, independientemente de la institución en las que sean ejecutadas.

El otro gran tema alrededor de las familias de puestos, son los criterios que sustentan la existencia de éstas, y al respecto es preciso tener en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico ya contempla la clasificación de las ocho familias que integran el único régimen de empleo público, tal y como se establece en el proyecto. Considérese que con la emisión de la Ley N°. 9808, Ley para Brindar



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020

Pág. 2

Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus procedimientos, se positivizó en el artículo 376 del código de Trabajo una serie de servicios que el Poder Legislativo consideró como esenciales, y por ende se prohibió el ejercicio del derecho a huelga o bien se limitó para aquellos que se consideraron como estratégicos o de trascendental importancia. Al hacer un contraste con las familias de puestos planteadas en el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, se encuentra que éstas tienen un fundamento técnico-jurídico, toda vez que son contestes con aquellos servicios a los que la legislación vigente ya decidió otorgarles un tratamiento diferenciado.

En este orden de ideas se observa que el tratamiento diferenciado que otorga la propuesta de ley a los policías (familia personas servidoras policiales), docentes (familia personal título II estatuto del servicio civil y personal de las universidades) y personal de la administración de justicia, son personal que desempeña servicios esenciales, estratégicos y de trascendental importancia conforme a los artículos 376, 376 ter y 376¹ quinquies del Código de Trabajo. Asimismo, es razonable la existencia

¹ Artículo 376- Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos esenciales aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.

Por su carácter esencial, estará prohibida absolutamente la huelga en los siguientes servicios:

a) Servicios de salud, en todos sus niveles de atención, que brinden asistencia de forma directa e integral al usuario, incluyendo los servicios de hospitalización y atención médica domiciliar, consulta externa, exámenes médicos, pruebas de laboratorio y diagnóstico, todo tipo de servicio médico-quirúrgico, tratamientos médicos y/o terapéuticos, así como los de rehabilitación, farmacia, citas y atenciones programadas y no programadas, emergencias y urgencias, lavandería, ropería, aseo, servicios de alimentación a pacientes, vigilancia, registros médicos, archivo, servicios de ambulancia y transporte de usuarios y, en general, todas las actividades o funciones que realizan los trabajadores que llevan a cabo los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la salud de las personas.

b) Servicios de seguridad pública incluyendo servicios de policía, policía judicial, cuidado de instalaciones públicas, vigilancia, investigación, policía de tránsito, guardacostas, así como la custodia y atención de personas privadas de libertad en cualquiera de los sitios donde permanezcan.

c) Controladores aéreos y control migratorio en aeropuertos, puertos y puestos fronterizos.

d) Servicios de transporte ferroviario, marítimo, carga y descarga en muelles y atracaderos de medicamentos, suministros o equipo médico y bienes perecederos, barcos tanqueros o naves de combustible u otras fuentes de energía y los servicios de transporte público remunerado de personas en la modalidad de autobús y tren, mientras el viaje no termine.

e) Bomberos, servicios de búsqueda de personas desaparecidas, rescate de víctimas y servicios de atención de desastres y/o emergencias, así como llamadas de emergencias.

f) Los servicios necesarios para garantizar el suministro de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales.

g) Los servicios necesarios para asegurar el suministro de energía eléctrica a los consumidores, incluyendo la atención de averías, así como aquellos necesarios para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

h) Los servicios indispensables para la importación, el transporte, la distribución y el suministro de combustible, la atención de averías que afecten los servicios descritos y el suministro en plantel a comercializadores o consumidores finales.

i) Servicio de comedores escolares, así como los servicios de protección, cuidado y/o albergue, de niñez y adolescencia y adultos mayores, personas con discapacidad o en estado de vulnerabilidad.

Artículo 376 ter- Los servicios de importancia trascendental son aquellos que, por su carácter estratégico para el desarrollo socioeconómico del país, su paralización o suspensión implican un perjuicio sensible a las condiciones de vida de toda o parte de la población.

Quedando a salvo los servicios reservados en el artículo 376, se catalogarán como servicios de importancia trascendental los siguientes:

a) La recolección y el tratamiento de desechos y residuos.

b) Los servicios que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos.

c) La anotación y el levantamiento de impedimentos de salida del país, así como los permisos de salida del país para personas menores de edad.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 3

de una familia propia de puestos de confianza, en virtud de que el ordinal 143² del Código de Trabajo también establece una regulación diferenciada para éstos. Y, por último, en cuanto al servicio exterior, esta familia se explica por las distorsiones en el costo de vida que se presentan al tratarse de personal que labora en países de rentas sumamente distintas.

Asimismo, conviene evidenciar un motivo práctico que permite constatar lo anterior, el reclutamiento y selección de los policías requiere además de pruebas psicológicas, pruebas físicas y de un periodo de entrenamiento, lo cual no sería necesario, por ejemplo, en la familia de puestos de los educadores, quienes requerirían pruebas de conocimiento y de competencias relacionadas a la enseñanza.

3.- Columna salarial única

Según el reciente Informe económico de la OCDE, la remuneración de los funcionarios del Gobierno representa más de la mitad de los ingresos totales, la mayor proporción entre los países de la OCDE y más del doble del promedio de la OCDE. La alta remuneración del sector público se origina en un régimen salarial sumamente fragmentado.

En virtud de lo anterior, es necesario construir una columna salarial única para garantizar el cumplimiento del artículo 57 de la Constitución Política el cual dispone entre otros aspectos, que el salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia, lo que procura un trato igualitario entre los trabajadores que realizan una misma función o servicio en condiciones similares. Sobre este tema un estudio de la Contraloría General de la República “Retos para la Modernización del Esquema Remunerativo en los Ministerios de Gobierno”, encontró fuertes diferencias salariales entre los mismos puestos, así por ejemplo en el caso de las plazas no profesionales de los Ministerios, es posible identificar puestos en los cuales la diferencia entre el salario menor y el salario mayor sobrepasa los ₡450 mil y puede llegar hasta los ₡882 mil, mientras que en el caso de las plazas profesionales, las diferencias entre el salario menor y el salario mayor sobrepasan en algunos casos los ₡1.800.000 y puede llegar hasta los ₡3.200.000.

Las diferencias salariales se extrapolan a entidades de naturaleza jurídica distinta. Por ejemplo, en la actual relación de puestos del Ministerio de Seguridad Pública (del Gobierno Central), una persona

-
- d) Los procesos de preparación para la celebración de elecciones nacionales, cantonales, referéndum, plebiscitos o consultas populares, en los plazos indispensables para no impedir su celebración.
 - e) Los servicios bancarios de depósito y retiro de dineros.
 - f) Los servicios de administración de justicia.
 - g) Los servicios de aduanas y los servicios de atención a pasajeros y sus pertenencias en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos.
- La ejecución de la huelga en este tipo de servicios estará condicionada a la prestación continua de un plan de servicios mínimos

Artículo 376 quinquies- Los servicios de educación pública son de carácter estratégico para la nación, por lo que la huelga en estos tendrá las regulaciones que se establecen en el presente artículo (...)

² Artículo 143.- Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo los gerentes, administradores, apoderados y todos aquellos empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata: los trabajadores que ocupan puestos de confianza; los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplan su cometido en el local del establecimiento; los que desempeñan funciones discontinuas o que requieran su sola presencia; y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornada de trabajo.

Sin embargo, estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a un descanso mínimo de una hora y media.



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 4

que ocupe una plaza de Agente I FP, la mayor parte del personal policial, tiene un salario base de ₡ 342.250, mientras que un policía municipal de la Municipalidad de San José, recibe un salario base de ₡ 499.392, es decir, un salario base 45,91% más alto.

Asimismo, se debe considerar que en algunos antecedentes lo que se ha utilizado para definir un monto correspondiente al salario global, es la remuneración total de una plaza bajo el sistema de base + pluses con un determinado número de aumentos anuales. Sin embargo, esto no garantiza que se haya realizado una valoración de las particularidades de cada puesto para asignarle un salario, como si se garantiza al cotejarlas con los factores que contiene la columna salarial global única, que asignan un puntaje anclado a un valor monetario, garantizando el cumplimiento del precepto constitucional de que a igual trabajo igual salario, en las mismas condiciones de equidad.

4.- El salario global

En la actualidad, el esquema retributivo de salario más pluses (salario compuesto) ha generado que existan disparidades leves y abismales entre personas funcionarias públicas que realizan las mismas funciones pero en distintas instituciones, y esto no es solamente un asunto de indicadores estadísticos sino que impacta de muy diversas maneras tales como fuga de talento humano, inversión, protección del ingreso de las personas servidoras públicas, sistemas informáticos para el pago de planillas y exposición a riesgos que afecten las finanzas públicas.

Según el estudio “Esquemas remunerativos del Sector Público” de la Contraloría General de la República, al 2018 existían 260 incentivos. Según este estudio:

“el promedio de los incentivos que paga el Gobierno Central (12 incentivos) y las Empresas Públicas No Financieras (10 incentivos) es superior al promedio del Régimen Salarial del Servicio Civil (9 incentivos), régimen que cubre a algunas instituciones del Gobierno Central (ministerios). Es así como las cifras anteriores muestran que el esquema de remuneraciones actual en este sector se aleja en este punto particular de los principios generales que deberían orientar el esquema de compensaciones a nivel de Sector Público.

Lo anterior, denota la importancia de esquemas remunerativos simples y sostenibles, dadas las características de su estructura, por lo que resulta necesario sistemas más eficientes, que respondan a los principios ya señalados así como a parámetros de razonabilidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad fiscal”.

En cuanto a la protección del ingreso de las personas servidoras públicas, es inevitable no hacer referencia a un dato demoledor contenido en el Estudio de Gobernanza Pública: Buena Gobernanza, del Proceso a los resultados de la OCDE, que en su página 103, indica lo siguiente:

“La determinación del salario en Costa Rica es un asunto complejo. Para muchos de los puestos de responsabilidad, el salario base representa tan sólo 20% del salario total. El sistema de pluses, bonificaciones y asignaciones agregado al salario base permite a las organizaciones aumentar el pago a través de medios que son menos transparentes y controlables.”



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020

Pág. 5

Esta cita, permite constatar que al pasar a un salario global, esos puestos de responsabilidad estarán cubiertos de una mayor seguridad jurídica en cuanto al salario que estos perciban por su trabajo, además la ciudadanía podrá fiscalizar más fácilmente como se pagan los salarios públicos, lo cual beneficia a la transparencia. Aunado a lo anterior, la administración pública también se ve beneficiada ya que las posibilidades de que se presenten los errores que ocurren con el sistema de bases + pluses al otorgar o denegar incentivos, así como su cálculo, y por último todo esto se traduce en una simplificación de los sistemas informáticos mediante los que se gestionan los pagos de planillas.

5.- La especialización de los nombramientos

Este proceso se realizará mediante sistemas informáticos con la plataforma integrada de empleo público, con lo cual se verán disminuidas las posibilidades de cometer irregularidades en los nombramientos.

La especialización de los nombramientos resulta medular dado que en la actualidad, por ejemplo, los nombramientos de las clases profesionales del régimen de Servicio civil, en el cual las plazas indican el respectivo nivel (1A, 1B, 2 o 3, según sean los requisitos que demande la plaza profesional). Sin embargo, la especialidad de la plaza no existe, la especialidad que opera en el régimen, realmente es la profesión, de modo tal que tenemos por ejemplo, un profesional de servicio civil 3 “especialidad” derecho o economía, pero estas no son especialidades, sino disciplinas, de modo tal que esto no nos indica si ese profesional es especialista en derecho penal, constitucional o tributario, o si ese profesional de economía es especialista en econometría o economía agrícola, y quedándonos en este mismo ejemplo, un excelente abogado especialista en derecho tributario puede ser de altísima utilidad en la Dirección de Tributación, pero a su vez de poca o nula en el Departamento del Arsenal Nacional del Ministerio de Seguridad Pública.

II.- De las Autonomías Constitucionales

Ante la Ley Marco de Empleo Público que se propone, resulta medular recordar la coyuntura fiscal en la que se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018 y la coyuntura fiscal actual, afectada profundamente a consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, así como la responsabilidad y potestad que tienen tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo de tomar acciones a efecto de asegurar un adecuado uso y administración de los fondos públicos existentes.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia afirmó esa responsabilidad y esa potestad en la resolución 19511-2018 referente a las consultas facultativas de constitucionalidad con respecto al entonces proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, expediente legislativo N.º 20.580 e indicó:

*“Desde este panorama, la Sala observa suficientes criterios técnicos para (acreditar) que, en estos momentos, **la situación fiscal del país no garantiza la sostenibilidad financiera del Estado** y, por ende, del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Sobre el particular, **frente a una condición crítica en las finanzas públicas** (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, **la***





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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 6

decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable. (Lo destacado es suplido)

En cuanto al tema de las autonomías, la Sala Constitucional ha dejado claro que las mismas existen en razón de las funciones que le son encomendadas a una institución, no por la institución en sí misma. Esto quiere decir que las autonomías están en función de las competencias esencialmente técnicas que fueron asignadas por el constituyente, así también lo reiteró en la resolución 19511-2018 al señalar:

*“En ese orden de ideas, no hay duda alguna de que la Asamblea Legislativa tiene competencia, en el ejercicio de la potestad de legislar, para regular las materias puestas bajo el conocimiento de las instituciones autónomas, entre ellas las que corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social, **siempre y cuando no vacíe el contenido de las competencias esencialmente técnicas que Poder Constituyente originario le asignó**”* (Lo destacado es suplido).

Así por ejemplo las Universidades Públicas, que son las que gozan del mayor grado de autonomía, según la sentencia 1313-1993 de la Sala Constitucional, tienen su competencia esencialmente técnica, y es sobre esto que rige la autonomía. Al respecto lo siguiente:

“...la específica competencia funcional de las Universidades, la llamada «especialidad orgánica» se refiere a «impartir enseñanza superior en diversas carreras universitarias y otras actividades conexas»”

Asimismo, es un hecho constatable en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, que la gestión del empleo público, no es una competencia esencialmente técnica asignada por el constituyente a ninguna institución autónoma, y así lo revela lo expresado en el acta 167 de dicha asamblea, que textualmente dice lo siguiente:

“El Licenciado ORTIZ expresó que claramente -como lo ha demostrado el compañero Esquivel- se ha incorporado a la Constitución la ley de Servicio Civil. No votará la moción Social Demócrata sin que ello signifique que sea enemigo del Servicio Civil.

Todo lo contrario. Lo que no acepta es el establecimiento de un solo estatuto que cobije a todos los empleados públicos, sin discriminaciones de ninguna clase, creándose con ello más burocratismo. Lo más razonable es que cada institución, o gremio, o departamento de la Administración, cuente con su propio estatuto, tal y como ocurre en la actualidad con los maestros de la República asociados en la ANDE, de este modo, cada uno cuidará lo suyo, con mucho esmero; vigilará las categorías, los ascensos y la inversión de los fondos que para la buena marcha y justicia de su institución, pueda necesitar. En cambio, si vamos a establecer un solo estatuto civil, se presentan una serie de dificultades, a más del gran crecimiento de la burocracia que fatalmente se operará. Si el menos se dijera en la moción “qué estatutos de servicio civil” regularán las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, le daría su voto, pero no en la forma propuesta.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 7

El Diputado CARRILLO expresó que la referencia por sí sola en la Constitución de la Ley de Servicio Civil nada dice. Es necesario decir en la Carta Magna cuáles son los principios fundamentales del estatuto de la función pública, cómo van a ser nombrados y removidos los empleados públicos, etc. No se entran en otros detalles, como lo hacía el Proyecto del 49.

El Representante GONZALEZ HERRAN indicó la necesidad de establecer la creación del estatuto de Servicio Civil en la Constitución, ya que la simple enunciación del mismo no protege a los empleados públicos. Agregó que, a su juicio, la frase final del artículo sobra, el cual bien podría redactarse en los términos siguientes:

“Un estatuto de servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios”.

Los proponentes decidieron variar su moción en los términos anteriores, la cual fue aprobada.”

Importante subrayar que en la misma sentencia 19511-2018 la Sala Constitucional también se refirió a las facultades del Poder Ejecutivo, a partir de los principios de unidad y coordinación de Estado, con respecto a las instituciones autónomas, máxime en el contexto de reforma fiscal y necesidad de contener el gasto y asegurar un adecuada administración de los fondos públicos y señaló:

*“Así las cosas, al aprobarse la reforma del numeral 188 constitucional, las instituciones autónomas fueron sujetadas principalmente al Plan Nacional de Desarrollo u otros instrumentos en los términos definidos por ley. El objetivo de esa afectación fue darle profundidad a los fines y objetivos del Estado entendiéndolos como un todo, forma en la que el constituyente derivado atendió una preocupación muy justificada desde la Constitución Política, referida a lo que hoy en día conocemos como principios rectores de toda la Administración Pública: **los principios de unidad y coordinación del Estado. Su fuerza naturalmente proviene del cumplimiento eficaz del bien común y se constituye en la frontera de la autonomía de las instituciones autónomas, con la necesidad de coordinación, pero sin desligarse de las respectivas competencias asignadas por el Constituyente, concebidas precisamente para darle aquella referida profundidad.** Ahora, afinando lo expuesto en las aludidas razones diferentes incorporadas al voto 2011-015655, del texto literal del ordinal 188 constitucional y las citas transcritas se advierte con facilidad que dicha sujeción a la ley se justificó con el argumento de **la necesidad de coordinar una planificación nacional, lo que, sin embargo, no está circunscrito al plan nacional de desarrollo sino que perfectamente puede comprender otros instrumentos y normativas atinentes a la planificación del Estado, como los relativos a la planificación económica (que incluye las políticas tributarias y de gasto público que son materia de gobierno), sin que por esta vía se pueda vaciar de contenido el cumplimiento de los fines institucionales que incumben a los entes autónomos conforme a la Constitución.**” (Lo destacado es suplido)*

Y continúa señalando:

*“En conclusión, el Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo u otra normativa legal de planificación, y la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, **están jurídicamente***



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 8

habilitados, para, en el primer caso, fijarles metas y objetivos a las instituciones autónomas y, en el segundo, regular las materias que le corresponden, condicionado a que, en este último supuesto, no se vacíe el contenido esencial de las competencias atribuidas por el constituyente.

A partir de lo anterior, en el sub examine, el proyecto de ley consultado no lesiona la Constitución Política, pues como ya se indicó, **se trata de una cuestión de política económica general del Estado ligada a la planificación y el desarrollo nacionales, campos en los que las instituciones autónomas se encuentran sujetas a la ley por tratarse de materia de gobierno** y cuya conveniencia u oportunidad no corresponde valorar a este Tribunal, porque contraría al principio de autocontención del juez constitucional." (Lo destacado es suplido)

III.- De la Autonomía Municipal

En la misma línea argumentativa sostenida en el punto anterior, es claro que la autonomía municipal está atribuida en función de las competencias esencialmente técnicas otorgadas por el constituyente, en este sentido es preciso señalar que si bien el artículo 170 de la Constitución Política indica que las corporaciones municipales son autónomas, éstas tienen acotadas sus funciones con respecto a "intereses y servicios locales", según el numeral 169 constitucional y las resoluciones del Tribunal Constitucional. En efecto, en la resolución 5445-95 se señaló:

"Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, **hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a "lo local", sea, "la administración de los servicios e intereses" de la localidad a la que está circunscrita**, para lo cual se la dota de autonomía (de la que hemos hecho referencia en los Considerandos anteriores), aunque sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad de la Contraloría General de la República. De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable..." (Lo destacado es suplido)

Posteriormente, en sentencias número 2231-96 y 2237-96, ambas del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis, la Sala afirmó en resumen:

"V.- Es importante, entonces, vista la repercusión que esta resolución puede ocasionar, dejar establecido que, **si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales competentes -particularmente la Asamblea Legislativa y, en menor escala el Poder Ejecutivo- puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento**, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, **corresponde a cada municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de "lo local", en los términos que fija la Constitución Política**; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los "intereses y servicios locales", por lo menos mientras no se disponga su "nacionalización" mediante ley formal."



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 9

¿Pero qué son realmente los “intereses y servicios locales” que contempla la Constitución Política? La Sala Constitucional en sentencia 6449-1997, los explicó de la siguiente manera:

*“al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón, administrar los servicios e intereses “locales”, se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, **es decir, que es la ley la que debe hacerlo**, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y puede decirse que **el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema.** Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, **lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales**, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política”* (Lo destacado es suplido)

IV.- Convenciones Colectivas

La Constitución Política en su artículo 62³ consagra la negociación colectiva como un derecho fundamental, el cual a su vez se respalda en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, y por lo tanto su eliminación escapa de toda posibilidad que pueda tener una ley, dado que esta se encuentra respaldada en normas jurídicas de rango superior.

De igual forma, es necesario destacar el análisis que efectuó la Sala Constitucional en la sentencia 19511-2018 con respecto a las Convenciones Colectivas y su sometimiento a la ley y a principios constitucionales como el de equilibrio presupuestario, al respecto indicó:

*“Así, con respecto a las convenciones del sector público, la Sala ha señalado que deben respetarse las leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, así como las competencias legales de los entes públicos, atribuidas con fundamento en la jerarquía normativa o en las especiales condiciones de la Administración Pública en relación con sus trabajadores. **Además, se deben respetar las limitaciones requeridas para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria en aras del derecho ciudadano al sano manejo de los fondos públicos, derivado del numeral 11, Constitucional** (ver Sentencia N° 2017-013443 de las 9:15 horas del 25 de agosto de 2017).*

³ ARTÍCULO 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, **con arreglo a la ley**, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. (Lo destacado es suplido)



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 10

Debe entenderse, además, que la facultad de negociación está sujeta a los controles de legalidad y constitucionalidad, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y buen uso y manejo de los fondos públicos.” (Lo destacado es suplido)

En esta misma línea, la Procuraduría General de la República, ha sido enfática en señalar que existe un deber de los jerarcas institucionales en velar para que las Convenciones Colectivas no se conviertan en un disparador del gasto público, en virtud de la responsabilidad de toda persona funcionaria pública de velar por una adecuada administración de los fondos públicos, que como tales, no están a disposición de las partes negociadoras -como si se tratara de patronos y trabajadores privados negociando con ingresos privados- así como de velar porque las convenciones negociadas en el sector público respeten el marco dado por el ordenamiento jurídico. En este sentido, el dictamen C-232-2019 de 14 de agosto de ese mismo año señala:

*“Por ello, según hemos reafirmado en nuestra jurisprudencia administrativa, aún y cuando en el ámbito de la función pública se está abriendo paso la introducción de un sistema de negociación colectiva, que tiene por finalidad, en virtud de su “autonomía colectiva”, permitir la determinación bilateral de las condiciones de trabajo, entre los representantes de la Administración y del personal, resulta claro que esa posibilidad tiene en nuestro derecho un alcance limitado, en absoluto comparable al de la negociación colectiva en la empresa privada, y por ende, un carácter bastante distinto al que tiene en el derecho del trabajo. Lo cual acredita que **el grado de autonomía de los funcionarios públicos es más limitado que el reconocido a los trabajadores del sector privado, esto porque su especial incardinación en la organización administrativa conlleva necesariamente la aplicación de reglas y normas especiales, distintas a la del Código de Trabajo que, según hemos explicado, privan en la Administración Pública** (Véanse al respecto, entre otros, los pronunciamientos C-161-98 de 10 de agosto de 1998, C-260-98 de 3 de diciembre de 1998, C-044-99 de 22 de febrero de 1999, C-100-2002 de 17 de abril de 2002, C-021-2002 de 15 de mayo de 2002, C-349-2003 de 7 de noviembre de 2003, C-137-2004 de 5 de mayo de 2004 y C-036-2004 de 29 de enero de 2004). De modo que, aún en el caso de aquellos empleados que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, **la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular** (Al respecto, véanse sentencias N°s 06-6730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006; 06-17437 de 19:35 horas del 29 de noviembre del 2006; 1145-07 de las 15:22 horas del 30 de enero de 2007; 2007-05677 de las 17:06 horas del 25 de abril de 2007; 5221-2010, de las 16:30 horas del 16 de marzo del 2010; 2015-10292 de las 11:00 horas del 8 de julio de 2015; 2016-015631 de las 14:00 hrs. del 26 e octubre de 2016 y 2018-019511 de las 21:45 hrs. del 23 de noviembre de 2018, todas de la Sala Constitucional).*

Por tanto, en el Sector Público las disposiciones normativas de las convenciones colectivas, sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos colectivos, deben ajustarse, y por ende enmarcarse, estrictamente dentro del ordenamiento jurídico vigente (principio de regularidad jurídica, como referido, en términos generales, a la conformidad con el ordenamiento jurídica), que de por sí limita la extensión y objeto de la negociación; es decir, las disposiciones normativas de las convenciones colectivas deben ajustarse, sea por la forma o por el fondo, a las normas legales existentes (principio de legalidad o juridicidad administrativa) y no



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 11

pueden afectar y mucho menos derogar disposiciones normativas de mayor jerarquía que tengan carácter imperativo o prohibitivo y de orden público –art.692, párrafo primero, del Código de Trabajo vigente- (Al respecto, pueden consultarse, entre otras muchas las sentencias N°s 1355-96 de las 12:18 horas del 22 de marzo de 1996 y 2006-17441 de las 19:39 horas del 29 de noviembre de 2006, de la Sala Constitucional; 7085 de las 11:54 horas del 2 de octubre de 1999; 2002-00246 de las 09:30 horas del 24 de mayo de 2002; 2003- 00108 de las 09:40 horas del 12 de marzo de 2003 y 2004-00672 de las 09:30 horas del 18 de agosto de 2004, de la Sala Segunda y dictamen C-120-2013, de 01 de julio de 2013).” (Lo destacado es suplido)

Por otro lado, es importante señalar que la Comisión Negociadora de Salarios fue creada mediante Decreto Ejecutivo N°. 35730, el cual no sufre ninguna variación en el texto de la Ley Marco de Empleo Público, por lo que no es correcto afirmar que dicha comisión se esté eliminando.

Además con respecto a esta Comisión, se ha partido de la creencia que únicamente tiene la función de negociar los ajustes salariales que se vayan a aplicar en el sector público. Sin embargo, ésta tiene otras dos funciones sustantivas tales como realizar análisis de la política salarial del sector público a efectos de ofrecer recomendaciones y pronunciamientos en esta materia; y analizar y recomendar sobre aspectos de políticas de gestión del Recurso Humano en el sector público que se sometan a su consideración.

Por lo tanto, tampoco es cierto que se esté eliminando en el papel o en la práctica la Comisión Negociadora de Salarios, ni con la ley ni con la adopción del salario global, pues con este último, dicha Comisión puede seguir realizando tales funciones, con respecto a los servidores públicos que al momento en que entre en vigencia la Ley Marco de Empleo Público, devenguen un salario compuesto menor que aquel que les correspondería como salario global de su respectiva categoría, que no se trasladen voluntariamente al esquema de salario global, y continúen rigiéndose por el régimen salarial compuesto hasta que alcancen el nivel del salario global de su categoría.

V.- La organización y funcionamiento del Poder Judicial

Recientemente, se han dado situaciones en las que la Corte Plena al atender las consultas que se le realizan al amparo del artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, ha sostenido que proyectos con regulaciones netamente administrativas, afectan su organización y funcionamiento. Sin embargo, cuando estos proyectos de ley son enviados a consulta ante la Sala Constitucional, ésta ha dejado claro como sucedió en la resolución 5758 - 2018 que la protección que confiere el artículo 167 de la Constitución Política es relativa únicamente a la función jurisdiccional, es decir, la administración de justicia:

“No obstante, no puede afirmarse -desde la perspectiva de la mayoría de la Sala-, que el régimen de pensiones del Poder Judicial, sea parte del contenido esencial de la independencia judicial o que afecte su estructura y funcionamiento, aunque sí, como se dijo, ha funcionado históricamente como su necesario complemento y por el bien de la democracia costarricense, debe velarse porque sea lo más estable y digno posible.



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 12

Ahora bien, con vista en lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que la materia sobre la que versa el expediente legislativo número 19.922 no se encuentra dentro de los supuestos fijados por el artículo 167 de la Constitución Política y, por ende, no existía la obligación de realizar una consulta a la Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, se establece que, si bien el proyecto cuestionado crea un órgano adscrito al Poder Judicial como es la Junta Administradora del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de Poder Judicial, el cual asume las funciones que anteriormente le estaban otorgadas al Consejo Superior del Poder Judicial, lo cierto es que dichos elementos se refieren a extremos que son propios del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, sea funciones típicamente administrativas **y que no tienen incidencia, al menos directamente, sobre la función jurisdiccional del Poder Judicial, que es, precisamente, lo que protege el numeral 167 constitucional. No estamos, pues, ante la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial o bien crea, ex novo, modifica sustancialmente o elimina funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas.** Nótese que el nuevo órgano –la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial- forma parte de la estructura del Poder Judicial, cuya funciones son típicamente administrativas, sea la administración del citado Fondo, lo que no es subsumible en la exigencia constitucional de modificaciones a la organización y el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia que atañen a su función típica, exclusiva, sea la jurisdiccional y aquellas administrativas esenciales que dan soporte a su función primaria.”

Tampoco puede pasar desapercibido que la propia Constitución Política en el artículo 156⁴ sujeta al Poder Judicial a lo que en materia de Servicio Civil, disponga la propia constitución, la cual justamente en el artículo 191⁵ indica que un único estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, sin importar la institución para la que se labore.

VI.- Variación de potestades y/o funciones de la Dirección General del Servicio Civil

En la Constitución Política, el término “Servicio Civil” aparece mencionado en 5 normas constitucionales, que se detallan a continuación:

- Inciso 1) artículo 140: “Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

⁴ ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, **sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.** (Lo destacado es suplido).

⁵ ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 13

1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil”

[...]

- Inciso 2) artículo 140: Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

[...]

2) Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia.

[...]

- Artículo 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.

- Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

- Artículo 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

Como se puede apreciar las regulaciones que existen a nivel constitucional, con respecto al Servicio Civil tienen que ver con la potestades del Poder Ejecutivo de nombrar y remover al personal, la sujeción del Poder Judicial a lo dispuesto por la Constitución en materia de servicio civil y el deber del Estado de contar una ley que regule el servicio civil, pero no se establece absolutamente nada relacionado con un órgano, ente o dirección, por lo que las potestades que hoy tenga la Dirección General de Servicio Civil pueden ser ampliadas, disminuidas o reformuladas por la ley, toda vez que esta Dirección no tiene rango constitucional, en virtud de que su creación se dio en 1953, a partir del Acuerdo Presidencial N°.41, y no en la Constitución Política ni en una Ley.

VII.- Con respecto a una supuesta inconstitucionalidad de la rectoría otorgada a Mideplan en materia de Empleo Público

En este punto, se debe recordar que la rectoría se estableció el 4 de diciembre de 2018, con la entrada en vigencia del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°. 9635, la cual fue consultada ante la Sala Constitucional, siendo que dejó claro en la resolución 19511 - 2018, que dicha Ley se encuentra apegada a la Constitución Política, por lo tanto, se trata de una discusión superada durante el trámite del expediente legislativo 20.580.



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 14

VIII.- Conclusiones:

1.- La situación fiscal del país atenta contra la sostenibilidad financiera del Estado Social de Derecho y la responsabilidad histórica implica, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo, promover y emitir disposiciones legales que aseguren que no se quebrante más el principio de equilibrio presupuestario, estableciendo por ejemplo parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo dentro del sector público, tal y como las que se encuentran vigentes en la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley 2166 de 9 de octubre de 1957, que fue adicionada mediante el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018.

2.- El Poder Ejecutivo, a través de este proyecto de Ley Marco de Empleo Público, propone que el país gestione y organice el empleo público bajo los estándares OCDE, en tanto tiene sus más sólidos fundamentos en la unificación del empleo público, la mejora continua a través de la evaluación y capacitación del personal, la equidad salarial, la transparencia, la democratización del acceso al servicio público, la idoneidad y la transparencia, siendo que este proyecto de ley implica una verdadera reforma del Estado que tiene como fin último dotar del mejor talento humano posible a la Administración Pública.

3.- La política económica general del Estado, ligada a la planificación y al desarrollo nacionales (entendidos de forma integral y no únicamente supeditados al Plan Nacional de Desarrollo y su ejecución) y aplicada en concordancia con los principios de coordinación y unidad del Estado, son campos en los que las instituciones autónomas se encuentran sujetas al imperativo de la ley.

4.- La Sala Constitucional ha dejado claro que las autonomías existen en razón de las funciones que le son encomendadas a una institución, no por la institución en sí misma. Esto quiere decir que las autonomías están en función de las competencias esencialmente técnicas que fueron asignadas por el constituyente.

5.- En igual sentido, es claro que la autonomía municipal está atribuida en función de las competencias esencialmente técnicas establecidas en la Constitución Política –numerales 169 y 170- sea, "la administración de los servicios e intereses" de la localidad a la que está circunscrita.

6.- La Constitución Política en su artículo 62 consagra la negociación colectiva como un derecho fundamental, el cual a su vez se respalda en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, y por lo tanto su eliminación escapa de toda posibilidad que pueda tener una ley, dado que esta se encuentra respaldada en normas jurídicas de rango superior. Asimismo, existe un deber de los jerarcas institucionales en velar para que las Convenciones Colectivas no se conviertan en un disparador del gasto público, en virtud de la responsabilidad de toda persona funcionaria pública de velar por una adecuada administración de los fondos públicos, que como tales, no están a la libre disposición de las partes negociadoras.

7.- En el artículo 156 de la Constitución Política se sujeta al Poder Judicial a lo que en materia de Servicio Civil disponga la propia constitución, la cual justamente en el artículo 191 indica que un único



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

MIDEPLAN-DM-OF-1627-2020
Pág. 15

estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, sin importar la institución para la que se labore.

8.- Las regulaciones que existen a nivel constitucional, con respecto al Servicio Civil tienen que ver con la potestades del Poder Ejecutivo de nombrar y remover al personal, la sujeción del Poder Judicial a lo dispuesto por la Constitución en materia de servicio civil y el deber del Estado de contar una ley que regule el servicio civil, pero no se establece absolutamente nada relacionado con un órgano, ente o dirección, por lo que las potestades que hoy tenga la Dirección General de Servicio Civil pueden ser ampliadas, disminuidas o reformuladas por la ley, toda vez que esta Dirección no tiene rango constitucional.

9.- La rectoría en materia de Empleo Público otorgada a Mideplan, se estableció el 4 de diciembre de 2018, con la entrada en vigencia del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°. 9635, la cual fue consultada ante la Sala Constitucional, siendo que dejó claro en la resolución 19511 - 2018, que dicha Ley se encuentra apegada a la Constitución Política.

Finalmente, con el fin de proveer mayores insumos para el análisis de un posible traslado de los funcionarios actuales desde el salario compuesto al salario global, se adjunta el documento "ESTIMACIÓN DE ESCENARIOS DE EMPLEO PÚBLICO: DEL SALARIO COMPUESTO AL SALARIO GLOBAL SEGÚN ALTERNATIVAS DISCUTIDAS EN EL MARCO DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 21.336 PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", esperando que el mismo sea de utilidad para la toma de decisiones de las y los señores diputados.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Archivo.

