

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

San José, 13 de febrero de 2023

MS-003-2023

Señora Laura Fernández Delgado.

Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

Su despacho

**ASUNTO: POSICION SINDICATOS ACERCA DE CONSULTA DE PROYECTO
REGLAMENTO LEY MARCO DE EMPLEO PUBLICO**

Estimada señora Ministra:

En atención a la consulta pública acerca del Proyecto de Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, las organizaciones sindicales nos permitimos comunicarle nuestra posición.

1.- Falta de legitimidad democrática de la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público

La Ley Marco de Empleo Público se tramitó y aprobó de manera atropellada, al compás de las presiones de la OCDE y el FMI, enervándose los espacios de diálogo social, posibles y deseables en una sociedad democrática.

El trámite del Proyecto de Reglamento que se consulta, cuya consulta pública se formula, de manera muy calculada, a muy pocos días de que entre a regir esa insidiosa ley, es fiel tributario del curso desenfrenado que siguió el correspondiente proyecto legislativo, en detrimento de la participación democrática y el diálogo social.

En esta materia de diálogo social, resulta pertinente recordar los señalamientos del Comité de Libertad Sindical de OIT:

“356.- (...) El Comité llama la atención sobre la importancia que atribuye a la promoción del diálogo y la consulta en las cuestiones de interés común entre las autoridades públicas y las organizaciones profesionales más representativas del sector de que se trate», así como «el interés de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecta a sus intereses». El Comité subraya a este respecto la importancia de consultas detalladas y de que las partes tengan suficiente tiempo para preparar y expresar sus puntos de vista

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

y, discutirlos en profundidad. El Comité subraya también que el proceso de consulta en materia de legislación contribuye a que las leyes, programas y medidas que las autoridades públicas tengan que adoptar o aplicar tengan un fundamento más sólido y sean mejor respetados y aplicados: en la medida de lo posible el Gobierno debería apoyarse en el consentimiento general ya que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben poder participar en la responsabilidad de procurar el bienestar, y la prosperidad de la comunidad en general [Informe N° 368 de Comité de Libertad Sindical, que remite a Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, quinta edición, 2006, párrafos 1067 y 1072].

Los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical destacan la relevancia que tiene el diálogo social, en aquellos asuntos que son del interés de las organizaciones representativas de las personas trabajadoras.

El Comité estableció que las consultas se realicen de manera oportuna, con la finalidad que las organizaciones pueden participar y realizar sus aportes, con suficiente anticipación, en un debate profundo, que contribuya a que las correspondientes iniciativas gubernamentales o legislativas consideren efectivamente el interés general de las personas trabajadoras.

Por contrario a estos pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical, y a espaldas de una política de gobierno democrático, que promueva la participación efectiva y oportuna de los actores sociales, la simbólica participación que se nos está concediendo, se está restringiendo a un mero trámite de consulta.

Esta consulta insustancial, de puro trámite administrativo, sólo para cumplir un mero formalismo legal, está muy lejos de un verdadero y efectivo proceso de diálogo social.

No podríamos dejar de destacar que desde que se promulgó la Ley Marco de Empleo Público, le propusimos a usted, señora Ministra, hace casi un año, crear una Mesa, con la finalidad de participar en la construcción del correspondiente reglamento.

En lugar de lo anterior, el Gobierno de la República se limitó a divulgar una anodina consulta pública, a unos cuantos días de la vigencia de la perniciosa ley, que está muy lejos de configurar un proceso de diálogo social y democrático.

Por este motivo, deploramos el trámite de consulta de dicho proyecto de reglamento.

2.- Deficiencias y omisiones en la implementación y reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público

Esta ley que entrará a regir a partir del 09 de marzo próximo, se pretende implementar con la promulgación del reglamento correspondiente.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

No obstante, el proyecto de reglamento que se nos consulta, contiene una serie de deficiencias, inconsistencias y omisiones que reflejan la incapacidad del Ministerio de Planificación para implementar la aplicación y reglamentación de aquella ley.

Por ejemplo, el proyecto de reglamento no desarrolla los criterios metodológicos, ni técnicos, con fundamento en los cuales se clasificarán y valorarán los puestos, con base en los cuales se agruparán las clases de puestos en las correspondientes familias y asignará el correspondiente salario global.

Tampoco desarrolla la metodología para construir la escala salarial global única del sector público.

Las normas del reglamento y las normas transitorias (intertemporales) concernientes a la aplicación del salario global, no son congruentes y reflejan serias contradicciones.

El proyecto de reglamento también quedó debiendo mucho en la reglamentación de la plataforma de empleo público, evaluación de desempeño y otras tantas más.

Estas falencias, por lo menos, tratándose de la plataforma de empleo público y los salarios globales, se advierten en el Informe Auditoría de carácter especial sobre la preparación para la implementación de la Ley de Empleo Público en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Dirección General de Servicio Civil DFOE-FIP-RF-00002-2022.

Este informe francamente deja mucho que desear acerca del avance y la claridad conceptual, técnica y metodológica del Ministerio de Planificación para desarrollar la implementación y reglamentación de la Ley de Empleo Público.

El proyecto de reglamento genera más sombras que luces, dejando la cuestión en un estado muy incierto, lo cual destaca ese Informe de la Contraloría:

“Lo comentado limita que las instituciones públicas dispongan de las orientaciones pertinentes para efectuar los ajustes requeridos, a partir de la entrada en vigencia de la Ley a inicios del mes de marzo de 2023; las cuales son necesarias para que los actores involucrados adquieran claridad sobre los conceptos, alcances y aplicaciones prácticas en lo relativo a salario global contemplado en la Ley.”

Pero no solo en la cuestión del salario global, sino, también, en otro conjunto de temas, algunos ya señalados, el proyecto consultado evidencia falta de claridad, precisión y contiene omisiones sustanciales, cuyas deficiencias causan una profunda y absoluta incerteza administrativa e inseguridad jurídica acerca de la aplicación de la ley a partir del 09 de marzo.

Por este otro motivo, nos oponemos al proyecto de reglamento que se nos consulta.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

3.- La Ley y el Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público: un caballo de Troya

El Proyecto de Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público no es más que una réplica del contenido de esa ley, que constituye un verdadero caballo de Troya.

Sostenemos que se trata de un Caballo de Troya, porque so pretexto de la crisis fiscal, crisis que no fue causada por los servidores públicos, la ley, que ahora se trata de implementar con ese reglamento, viene a reconfigurar el marco de la institucionalidad pública costarricense, a contrapelo de la Constitución Política de 1949.

El diseño orgánico constitucional que se pactó en aquella época, resultado de una Guerra Civil, tiene un doble propósito: por una parte, contener la concentración de poder desmedida del Ejecutivo, y por otra, parte, atribuir a las instituciones descentralizadas fines específicos, con el objetivo de garantizar una prestación técnica, más eficiente y especializada de los servicios públicos a la ciudadanía.

La ley alteró este diseño constitucional, radicado en el esquema de separación de poderes y la descentralización administrativa, vaciando de contenido la autonomía que el Poder Constituyente le atribuyó a las universidades públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades, violentando los artículos 84, 73, 169 y 170 de la Constitución.

Las disposiciones que contiene el proyecto de reglamento profundizan la lesión de la autonomía que la Constitución le reconoció a esas instituciones, las cuales quedan rigurosamente sujetas a las potestades exorbitantes que se le conceden a MIDEPLAN.

La arquitectura constitucional, a la que se pretende dar el tiro de gracia con el reglamento, se la trajeron al suelo, no por un golpe militar, sino por la acción política concertada de los tres poderes de la República: el Ejecutivo, Legislativo y la Sala Constitucional.

La Ley Marco de Empleo Público se trata de una reforma del Estado, pero de una reforma contra el Estado Social y Democrático, una contrarreforma constitucional fáctica, cuyo contenido antidemocrático se encarga de afinar el proyecto de Reglamento.

4.- El núcleo duro de la ley y su reglamento: la gobernanza total y totalitaria de MIDEPLAN

La ley le atribuyó al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) la gobernanza de la relación de empleo en la Administración Pública, cuyas competencias viene a desarrollar, de manera desbordada, el proyecto de reglamento.

De esta manera, MIDEPLAN queda habilitado para definir lineamientos, dictar directrices, reglamentos y hasta resoluciones concretas, que mucho más allá de dirigir y coordinar la actividad, en general, de las instituciones descentralizadas y el Poder Judicial, vienen a quedar sometidas a la "tutela" política de ese Ministerio, incompatible con la Constitución Política.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

Esta gobernanza comprende todo el arco de la relación de empleo: desde el reclutamiento, la selección, la promoción, los concursos, la formación profesional, la evaluación del desempeño y el riguroso disciplinamiento de los salarios de las y los funcionarios públicos.

El proyecto de reglamento no hace más que consolidar ese régimen de intervención política y fortalecer más las exorbitantes competencias de MIDEPLAN.

5.- El producto estrella: el salario único global

El salario único global es el producto estrella de la ley.

No obstante, que es el producto estrella, es el más oscuro de la ley, cuya opacidad e imperfecciones reproduce el proyecto de reglamento.

El proyecto de reglamento en este tema está plagado de inconsistencias, falta de congruencia entre varios artículos del reglamento y las normas transitorias que se refieren a su aplicación temporal, omisión de los criterios técnicos y metodológicos para la construcción de los salarios globales de cada una de las familias y en la definición de la escala salarial global, causando una gravísima situación de inseguridad jurídica.

Estas deficiencias ya fueron evidenciadas en el Informe Auditoría de carácter especial acerca de la implementación de la Ley de Empleo Público DFOE-FIP-RF-00002-2022.

En ninguna institución, en la que se aplicará la Ley Marco de Empleo Público, a partir del próximo 09 de marzo, las y los trabajadores tendrán certeza acerca de la situación en que quedarán sus condiciones y derechos laborales.

El proyecto de reglamento, en lugar de precisar estos aspectos, que era lo mínimo que se podía esperar, por contrario, produce más dudas e incertezas que cualquier otra cosa, lo cual protestamos.

Además, la imposición del salario global a las y los funcionarios actuales de la Administración Pública, implica un quebranto al principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 34 constitucional.

6.- La política extrema de devaluación de los salarios

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en conjunto con la Ley Marco de Empleo, reflejan la política presupuestaria y económica extrema de devaluación de los salarios de las personas funcionarias públicas.

La aplicación de ambas leyes causará una afectación de las condiciones de vida de los servidores públicos, quienes mantendrán estancadas las remuneraciones por un período prolongado, a expensas del aumento de costo de vida, en menoscabo del valor real de sus remuneraciones.

Ya es mucho, desde el año 2019, el impacto que han sufrido los salarios de los funcionarios públicos.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

Las disposiciones del proyecto de reglamento no hacen más que garantizar la continuidad de esta política de estancamiento de los salarios y empobrecimiento de la clase trabajadora del sector público.

7.- El proyecto de reglamento omitió realizar el control de convencionalidad

La Ley Marco de Empleo Público vació de contenido el derecho de negociación colectiva en la función pública, porque impone la prohibición de la negociación de las remuneraciones y cualquier otro beneficio que afecte el presupuesto del Estado y las instituciones.

Esta prohibición resulta incompatible con los convenios N°98, 151 y 154 de OIT, que reconocen el derecho de negociación colectiva en la función pública.

El proyecto de reglamento podía y debía contener esa gravísima infracción de la legislación internacional, aplicando el control de convencionalidad.

Conforme lo estableció la Opinión Consultiva OC-27-21, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTEIDH), de 21 de mayo de 2021, acerca de la Libertad Sindical, el Gobierno de la República estaba obligado a realizar ese control de convencionalidad y adecuar las disposiciones de la ley a lo que preceptuó esta Opinión de la CORTEIDH.

Nos interesa subrayar, cuatro cuestiones fundamentales que la CORTEIDH formuló en el tema de negociación colectiva, que el Gobierno de la República de Costa Rica no podía dejar pasar inadvertidas en la propuesta de reglamento de aquella ley.

En primer lugar, este pronunciamiento de la Corte determinó que la Libertad Sindical, comprensiva del derecho de asociación sindical, negociación colectiva y huelga, constituye un Derecho Fundamental (DESCA), recogido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tutelado en el sistema interamericano de derechos humanos.

En segundo lugar, la CORTEIDH estableció que el derecho de negociación colectiva, en la función pública, está reconocido en los convenios 87, 98, 151 y 154 de OIT.

En tercer lugar, preceptuó que los Estados están obligados a promover y dar prioridad a la negociación colectiva en la función pública, con la finalidad de solucionar los conflictos que ocurran en la determinación de las condiciones de empleo.

En cuarto lugar, la CORTEIDH advirtió que, en períodos de crisis y estabilización económica, los Estados tienen la obligación de privilegiar la negociación colectiva, en lugar de promulgar leyes que limiten los salarios en el sector público.¹

¹ "93.- Por otro lado, el Tribunal [CORTEIDH] considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

No obstante, la trascendencia de este histórico pronunciamiento, el proyecto de reglamento omitió considerar estas estas cuestiones fundamentales que formuló la CORTEIDH, violentando, de esta manera, el Gobierno de Costa Rica, las obligaciones que se derivan del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Opinión Consultiva OC-27-2021 dispuso que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados de adecuar su derecho interno a sus disposiciones, para garantizar los derechos en ella consagrados.

Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas que entrañen violación de las garantías previstas en la Convención.

Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Respecto a la adopción de dichas medidas, la Corte determinó que todas las autoridades de un Estado Parte tienen la obligación de ejercer el control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos:

“En esta línea, la Corte estima necesario recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos el Poder Judicial y legislativo, por lo que la violación por alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para el

en relación con su empleo, de forma tal que el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública¹²⁴. De este modo, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente relevante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar una leyes que limitan los salarios en el sector público¹²⁵. Asimismo, el Tribunal considera que se encuentra prohibido todo acto que implique obligar al trabajador o trabajadora a pertenecer a alguna organización de empleados o empleadas públicos para continuar en su empleo, o bien despedirlo por participar en actividades sindicales.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

Estado. Por esta razón, considera necesario que los órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad. (párr. 46).

La CORTEIDH advierte que de las obligaciones generales que se derivan de la Convención Americana, se desprende que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para respetar y garantizar la plena efectividad de la libertad sindical, tanto en su dimensión individual como colectiva, y en lo que corresponda, adecuar su legislación nacional (párr. 110).

Este control de convencionalidad fue totalmente preterido por el proyecto de reglamento que aquí se cuestiona, porque omitió atender ese pronunciamiento de la CORTEIDH, para salvaguardar el derecho de negociación colectiva en la función pública.

El Gobierno de la República está obligado a cumplir este pronunciamiento de la CORTEIDH, realizar el correspondiente control de convencionalidad, y en consecuencia, adecuar las normas del Reglamento a la normativa internacional que regula la materia.

8.- El proyecto de reglamento omitió el Informe Técnico de OIT acerca de la Ley Marco de Empleo Público

Pero no solamente el proyecto de reglamento debió realizar ese control de convencionalidad, sino, además, atender las recomendaciones de OIT, contenidas en el Memorando Técnico del Departamento de Normas Internacionales y de Gobernanza de OIT, concerniente al proyecto de ley de empleo público.²

El Memorando contiene un conjunto de cuestionamientos, observaciones y recomendaciones, las cuales fueron también ignoradas en el proyecto de reglamento consultado.

El Memorando hizo varios cuestionamientos del sistema de compensación y su producto emblemático, el salario global.

El Memorando advirtió que no se observa el cumplimiento del Convenio 100, sobre la igualdad de remuneración (1951), ratificado por Costa Rica.

El Memorando también hizo serios señalamientos relacionados con el cumplimiento de este Convenio y el Convenio N° 111, sobre la discriminación en el empleo y ocupación (1960), en razón que la metodología de valoración del trabajo, no contempla medidas que promuevan la eliminación de la discriminación del trabajo de las mujeres.

Otro tanto se cuestiona con el cumplimiento del Convenio 156, sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981), con la finalidad de reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres.

² Memorando de comentarios técnicos sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público-Costa Rica. Departamento de Normas Internacionales y de Gobernanza de OIT, Ginebra, Julio 2020.

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

Desafortunadamente estos requerimientos de OIT también fueron totalmente desatendidos por el Poder Ejecutivo, desconociendo el Gobierno de la República las obligaciones que tiene con ese organismo internacional.

POR TANTO:

La Ley Marco de Empleo Público y su corolario reglamentario causan un grave resquebrajamiento del orden constitucional y una ruptura del Pacto Social.

Esta normativa, conjuntamente con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, rompió el pacto fundamental y modificó las reglas del reparto social de la riqueza.

A merced de esta legislación regresiva y fiscalista se profundizará en nuestro país la desigualdad social, el desempleo, la precarización de las condiciones de trabajo y el congelamiento de los salarios.

Con base en los motivos expuestos las organizaciones sindicales acordamos:

- 1.- Deplorar el mecanismo de trámite del Proyecto de Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, porque no respetó los estándares de participación democrática y los principios del Diálogo Social.
- 2.- Oponernos al proyecto consultado porque está lleno de falencias, imprecisiones, omisiones y contradicciones, que causan una total incertidumbre administrativa e inseguridad jurídica en la implementación de la Ley Marco de Empleo Público.
- 3.- Protestamos que, en materia de negociación colectiva en la función pública, el Poder Ejecutivo no realizó el control de convencionalidad a que está obligado, conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC-27-2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 4.- Rechazar en todos sus extremos el Proyecto de Reglamento, porque se sustenta en una espuria e inconstitucional Ley de la República, incompatible con los principios del Estado Social y Democrático.

No podríamos terminar de contestar esta audiencia, sin dejar de recordar lo que el señor Rodrigo Chaves Robles, cuando era candidato a la Presidencia de la República, declaró, en campaña electoral:

"La ley de empleo público que está en el Congreso me parece un adefesio porque está regulando los salarios, las compensaciones, la descripción de los puestos sin saber qué es lo que va a ser el Estado costarricense, cómo se va a ver en el corto plazo. Esta ley se la sacaron de la manga rápidamente para ver si cerraban un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; no la pensaron bien, (...)"

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

Ahora, que asumió la Presidencia de la República, el señor Chaves, amparado en el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin violentar la ley, tenía la facultad, por lo menos, de realizar el control de convencionalidad, acotar los alcances más abruptos y groseros de la ley, y en consecuencia, adecuar la aplicación de las disposiciones de dicha ley, a los principios y normas fundamentales de nuestro Estado Social y Democrático.

Por contrario, el proyecto de reglamento que se consulta, acentúa los vicios de constitucionalidad que contiene la ley

Además, se extralimita en el ejercicio del poder reglamentario, en detrimento, por una parte, de la institucionalidad pública, y por otra parte, en perjuicio de los legítimos derechos de las y los trabajadores de la función pública.

Un "adesio", que terminó siendo asumido y legitimado, por quien en su momento fue su detractor oportunista.

Las promesas de campaña se las lleva el viento.

¡Pero los trabajadores no olvidamos, ni perdonamos!

Movimiento Sindical firmes en la lucha

Yanny Requena Mata CERN Yanny Requena M.

Los obreros de la construcción BISSCO

Martha Clara Rodríguez López UNDEA

Aurelio's González G. APSE

Gilberto Díaz Vázquez SEC

Flamio Velasco Bonilla CET

Bernardo Jesús Costa Carabza C.U.T. Bernardino

Wilson Cincillo Jr.




















Diana Marcela Ibarra Ilarín

C.M.T.C.

CCTD

Chumel

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

NOMBRE	ORGANIZACION	FIRMA
Gerardo Alvarez B	Asociación Nacional Empleados Judiciales	
Yanis Alexander Aguilar	Sindicato Nacional de Asistencia Social	
Gerardo Chavarria Espinoza	Sindicato SITET	
Susan Quirós Díaz	Sindicato UNT	
Harold Chavarria Usque	Sindicato SINDEL	
Xindy Chacón Viquez	Sindicato AFITEC	
Francisco Quessada	Central General de Trabajadores	
Carlos Adrián Cruz Delgado	Sindicato Sitraa	
Carlos Alberto Quiroz Ramos	Sindicato SISIS	
Sergio Ortiz Pérez	Sindicato ACOTEL	
Luis Rizo Pineda	SINTAF	
Claudio Alvarado A	SITRAIN	
Elmer Cruz Mendocá	Siteco	
Rafael López Alfaro	UNED PRO	
Miguel Ángel Rodríguez	Sindicato SIBRA	
Miguel Ángel Rodríguez	Sindicato SIBRA	
Miguel Ángel Rodríguez	Sindicato SIBRA	
Miguel Ángel Rodríguez	Sindicato SIBRA	
Ana Lorna Castro Leon	Siprolimca	

MOVIMIENTO SINDICAL UNIDO

CC/ Organizaciones Sindicales
Trabajadores y trabajadoras
Medios de comunicación colectiva.
Expediente Empleo Público.
Consejo Gobierno
OIT
Diputados-as Asamblea Legislativa
Corte Suprema de Justicia
Archivo