

**“ TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”.
EXPEDIENTE N°20.580**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL TÍTULO III
“MODIFICACIÓN A LA LEY DE SALARIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**

**Licda. Ileana Vega Montero
Asesora Legal de APSE
2018**



INTRODUCCIÓN

- Presentado como una Moción de Fondo el día 13 de agosto y que fue votada en la Comisión Especial de Reforma Fiscal, el martes 21 de agosto, con cinco votos a favor y cuatro en contra.
- A favor: PLN: Silvia Hernández, Gustavo Viales y Yorleni León. PUSC: Pedro Muñoz y del PAC: Welmer Ramos.
- En contra: Carlos Avendaño y Eduardo Cruickshank de Restauración Nacional; Walter Muñoz del PIN y José María Villalta del Frente Amplio
- Nueva versión es una Iniciativa del Gobierno de la República (Ministerio de Hacienda), presentada a través de la fracción legislativa oficialista, que está siendo negociada con el resto de bancadas legislativas. diputados de diferentes Fracciones Legislativas.
- Se espera sea dictaminado y pase a plenario para su discusión en la primera semana de setiembre y podría estarse votando en primer debate a finales de setiembre.
- Se pretende dar **rango de ley** a las medidas administrativas que en materia de anualidades, dedicación exclusiva, carrera profesional y otros, decretó recientemente el Poder Ejecutivo.



OBJETIVO DEL PROYECTO Y REFORMAS PLANTEADAS

- I.- Se adicionan VIII capítulos, reformas legales y disposiciones transitorias a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, con la finalidad de “ordenar” legalmente el sistema remunerativo y el auxilio de cesantía para todo el Sector Público.
- II.- Pretender plasmar la estrategia gubernamental de Reforma al Empleo Público, al incorporar un apartado que contempla para todo el sector público, la disminución y la transformación de los actuales sobresueldos laborales establecidos como porcentaje del salario base a un monto nominal.





ANÁLISIS JURIDICO DE SU ARTICULADO



CAPITULO III

ORDENAMIENTO DEL SISTEMA REMUNERATIVO Y DEL AUXILIO DE CESANTÍA PARA EL SECTOR PÚBLICO

ÁMBITO DE APLICACIÓN

“Artículo 26.- Aplicación

Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes de aplicarán a:

1. La Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos sus órganos de desconcentración adscritos al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

2. La Administración Descentralizada: Autónomas y Semiautónomas, empresas públicas del Estado y Municipalidades.”

No se excluye a ningún ente público y aplica a: Poder Ejecutivo, con sus ministerios y sus órganos, Poder Legislativo y Poder Judicial Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, las instituciones y organismos autónomos, semiautónomos y descentralizados, de naturaleza financiera y no financiera, las superintendencias, los gobiernos locales, los entes públicos no estatales financiados con fondos públicos y las empresas públicas, financieras y no financieras.





CAPITULO IV

DEDICACIÓN EXCLUSIVA Y PROHIBICIÓN

CONTRATO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA (ARTÍCULO 28)

Contrato de dedicación exclusiva

“El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará exclusivamente mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica conforme a la presente ley. El plazo de este contrato **no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.**”

Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva **no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido,** por lo que al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo...”

- **Una vez finalizados los contratos difícilmente los van a renovar.**
- **Además surge una gran inestabilidad para el trabajador, actualmente el plazo del contrato se define por las partes.**
- **El proyecto le pone un tope de 5 cinco años.**



JUSTIFICACIÓN (ARTÍCULO 29)

“Previo a la suscripción de los contratos, el jerarca de la Administración deberá acreditar, mediante resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.”

- **Nadie lo obtendría, la jefatura tendría que hacer una resolución justificando la necesidad y el costo de oportunidad de disponerlo bajo esta figura.**



PRÓRROGA DEL CONTRATO (ARTÍCULO 30)

“Sesenta días naturales antes de su vencimiento, el funcionario deberá solicitar la prórroga a la jefatura inmediata para que la Administración revise la solicitud a fin de determinar la necesidad institucional de la extensión, mediante resolución debidamente razonada establecida en el artículo 29 anterior, prórroga que no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.”

Se genera inestabilidad para el trabajador: jefatura deberá justificar razonadamente la necesidad institucional de mantener o prorrogar el contrato.

- Se mantendrá el reconocimiento de la Dedicación Exclusiva solo en casos muy calificados.
- Se estaría considerando a los servidores del MEP que disfrutaban a la fecha de este beneficio ???? (Directores, Orientadores, Bibliotecarios, Asistentes de Dirección, Subdirección, Auxiliares Administrativos, profesionales del Título I del Estatuto)



PORCENTAJES DE COMPENSACIÓN POR DEDICACIÓN EXCLUSIVA

ARTÍCULO 35

“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

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



RANGO LEGAL DE DIRECTRÍZ ADMINISTRATIVA Y DECRETO PRESIDENCIAL SOBRE PORCENTAJES DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA

Réplica de Decreto Ejecutivo publicado publicada en el Alcance N° 115 de La Gaceta del 6/6/2018, aplicable a Instituciones cubiertas por la Autoridad Presupuestaria.

Réplica de Directriz Presidencial : Resolución DG-082-2018 del 15 de junio del 2018 de la Dirección General de Servicio Civil, que reduce el beneficio de un 25% a un 10% para personas con bachillerato y de un 55% a un 25% para profesionales con licenciatura o superior.

Los nuevos porcentajes se aplicarán a aquellos servidores que:

- 1.- Sean nombrados por primera vez en un puesto en el que se paga la dedicación exclusiva.
- 2.- No tengan contrato firmado para el pago de dedicación exclusiva.
- 3.- Pierdan la dedicación exclusiva por recisión, sanción o renuncia del servidor.
- 4.- En el caso particular de quienes devenguen el 20% por un contrato de dedicación exclusiva vigente por tener el Bachillerato y soliciten su modificación para el grado de Licenciatura, se les aplicará la nueva disposición, es decir, el 25%.



TRANSITORIOS XXV Y XXVII

Los nuevos porcentajes dispuestos en el artículo 35, no serán aplicables a los servidores que:

- 1. A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, cuenten con un contrato de Dedicación Exclusiva en vigor.
- 2. Presenten movimientos de personal a través de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, siempre que el servidor involucrado cuente con un contrato vigente.
- 3. Cuando un contrato de dedicación exclusiva pierde vigencia durante la suspensión temporal de la relación de empleo público, por las razones expresamente previstas en el ordenamiento jurídico.



ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL TRANSITORIO XXV Y XVII

Conforme al Transitorio del artículo 35, los nuevos porcentajes no se aplicarán a:

- 1.- Aquellos funcionarios que actualmente reciben el pago de DEDICACIÓN EXCLUSIVA, tanto del Título I como del Título II, lo continuarán recibiendo en los mismos porcentajes, aun en el caso de que se trasladen de puesto, por lo tanto pueden solicitar ascensos sin riesgo de perderlo.
- 2.- Quienes no tengan un contrato de DEDICACIÓN EXCLUSIVA vigente, al optar por un puesto en el que se paga dicho rubro, se le pagará con base en los nuevos porcentajes del 10% y el 25%, por lo cual deben valorar la conveniencia de tal cambio.



AUXILIO DE CESANTÍA (ARTÍCULO 39)

“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 el Código de Trabajo y no podrá superar los 8 años”

- Se hacen las siguientes salvedades contenidas en el Transitorio XXVI:



TRANSITORIO XXVI

“... Se exceptúan aquellos funcionarios cubiertos por convenciones colectivas que otorgan derecho a más de 8 años de cesantía, los cuales podrán seguir disfrutando de ese derecho, mientras se encuentren vigentes las actuales convenciones que así lo contemplen, pero en ningún caso la indemnización podrá ser mayor a los 12 años.

- En los casos en que se haya otorgado un **derecho de cesantía superior a los 8 años por instrumentos jurídicos diferentes a convenciones colectivas y que se encuentren vigentes,** la cantidad de años a indemnizar **no podrá superar los 12 años en el caso de aquellas personas que ya hubiesen adquirido ese derecho;** para todos los demás casos, quedará sin efecto cualquier indemnización superior a los 8 años”



Limitación a la indemnización por concepto de auxilio de cesantía

- **Fundamento:** La Sala Constitucional (SC) mediante el voto 8882-2018 del 5 de junio del 2018 declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad contra la convención colectiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago: cambió su jurisprudencia al bajar de 20 a 12 años el tope de cesantía para el sector público.
- Este Voto representa un cambio de criterio por parte de la sala Constitucional respecto al vigente por años establecido en el Voto N° 17437-2006, donde dispuso en relación con la C.C del INS: “... Se anulan del artículo 161 el epígrafe iv del inciso a), el epígrafe V del inciso b) y la totalidad del inciso c) en cuanto exceden el parámetro de veinte años que esta Sala ha estimado razonable como tope por concepto de cesantía”
- Acorde a dicho fallo el Ministerio de Trabajo, no podría homologar convenciones colectivas que incluyan normas que estén en contra de esta nueva regla.
- ¿Por qué la SC cambió de criterio? No conocemos las razones concretas, puesto que la sentencia completa no ha sido redactada ni notificada.



Capítulo VI

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

ARTÍCULO 45

“La evaluación del desempeño será un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de los funcionarios públicos.

De conformidad con la escala de sueldos respectiva, cada categoría tendrá aumentos o pasos, los cuales se otorgarán mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de “bueno” o su equivalente numérico, según la escala definida.” (El énfasis es nuestro)

- **COMENTARIO: Se mantiene lo dispuesto la Ley de Salarios de la Administración Pública, en el sentido de que la anualidad se obtiene con una calificación mínima de “BUENO”**



CRITERIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS PARA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

(Artículo 47)

“Los instrumentos para la evaluación del desempeño se aplicarán una vez al año y deben garantizar por una parte la contribución de los funcionarios públicos a los objetivos, metas y acciones concretas definidas en los planes y programas institucionales y por otra el desempeño individual del funcionario.”

Las jefaturas deben de fundamentar las calificaciones otorgadas a los funcionarios en cada caso concreto y tendrán responsabilidad civil si se comprueba que hubo desviación de poder, o una incorrecta aplicación de los mecanismos e instrumentos de evaluación.” (El énfasis es nuestro)

Cómo se mide el cumplimiento de objetivos y metas institucionales en función de la Evaluación del Desempeño????



PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS PARA FORMULAR LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

Artículo 48

“Los procedimientos y criterios técnicos para formular los instrumentos de evaluación: serán determinados según las características particulares de las instituciones, en coordinación con las oficinas de recursos humanos, la Dirección General del Servicio Civil, quienes deben emitir su aval técnico...”

Si los instrumentos van en función de metas institucionales, como se mediría en el MEP? Qué factores se medirían????



SOBRE EL MONTO DEL INCENTIVO

ARTÍCULO 50

“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.**” (El énfasis es nuestro)

- Se pretende dar rango legal a la arbitraria directriz, que estableció administrativamente el cálculo de las anualidades de las personas trabajadoras del sector público, no con base en un porcentaje de la correspondiente categoría salarial, sino con un monto nominal, fijo.
- Implica que este sobresueldo no se incrementará de manera porcentual en función del correspondiente salario base.
- Al congelarse el salario base, producto de la determinación de su crecimiento de forma no porcentual, sino mediante una suma fija aplicable al 100 % de los salarios de la Administración Pública, y a su vez al establecerse una suma nominal por concepto de anualidad, **tendremos un congelamiento tanto del salario base como del salario total.**



TRANSITORIO XXX SOBRE CÁLCULO DE MONTO NOMINAL FIJO

“Para establecer el cálculo del monto nominal fijo..., inmediato a la entrada en vigencia de esta ley, se aplicara el uno con noventa y cuatro por ciento (1,94%) del salario base para clases profesionales y el dos con cincuenta y cuatro por ciento (2,54%) para clases no profesionales, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018 para cada escala salarial” (El énfasis es nuestro)

- A nivel legal quedaría establecido hacia futuro, el pago del mismo monto recibido para cada clase de puesto, según la escala salarial del I semestre del año 2018.
- En instituciones autónomas o descentralizadas hay montos mayores otorgados por ley, los cuales quedarían derogados. Actualmente el reconocimiento va de de un 1.94% hasta 15 % por anualidad (MEP 1.94%, CCSS 5.5%, Municipalidades hasta 15%, UCR: 3.3%%; Asamblea Legislativa: 3,5-4.65%; CCSS 3%-5,5%; Junta de Protección Social 3,5%-6%; Universidad Nacional 4%; INS 7%- 9,99%.



CAPÍTULO VII

DISPOSICIONES GENERALES



MODALIDAD DE PAGO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS ARTÍCULO 52

- “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.**” (El énfasis es nuestro)

“TRANSITORIO XXVIII.-

Las instituciones que cancelen los salarios de sus servidores con una modalidad distinta a la contemplada en el artículo 52 deberán hacer los ajustes correspondientes dentro de los tres meses posteriores a la vigencia de esta ley.

Se harán los cálculos y ajustes necesarios para que el cambio en la periodicidad del pago no produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores.” **????**

- ***Se elimina el pago bisemanal, representa cuatro semanas menos al año. (Un salario al año) Ej: CCSS***
- ***A las personas trabajadoras del sector educación, no les afecta.***



Incentivo por carrera profesional (artículo 53)

“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 **sólo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de 5 años.** ?????? (El énfasis es nuestro)

Con esta norma se pretende dar rango legal a la directriz presidencial que se dictó en ese sentido. Se trata de una medida de gran impacto para los nuevos funcionarios, a quienes no se les reconocerá puntos de carrera profesional por el título que exija su puesto.

- El reconocimiento de puntos de carrera profesional será solo para Grados o Postgrados, adicionales al grado o postgrados que dieron origen al nombramiento que ostenta el funcionario.
- Los horas por cursos de capacitación pagados por el MEP no se reconocen. (grave)

CONVERSIÓN DE INCENTIVOS A MONTOS NOMINALES FIJOS (ARTÍCULO 54)

“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 fijo nominal fijo resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.”

Establecer legalmente la transformación de todos los sobresueldos laborales o actuales incentivos laborales establecidos como porcentaje a un monto nominal fijo, es llevar a rango legal, el congelamiento salarial. (Ej: Carrera Profesional, anualidad, dedicación exclusiva, incentivo didáctico, zonaje, zona de menor desarrollo, entre otros)

- Ya con las directrices se había realizado la conversión a monto fijo de la anualidad y carrera profesional.

Reserva de Ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales.(Artículo 55.-)

“La creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales sólo podrá realizarse a través de ley.”

- **COMENTARIO:** Este artículo resulta ser un atentado directo al corazón de las organizaciones gremiales y sindicales del país, al sepultarse toda posibilidad de negociación salarial y toda posibilidad de negociación de Convenciones Colectivas.
- Limitaciones de negociación de pluses salariales es contraria a lo dispuesto en la recién aprobada Reforma Procesal Laboral, artículos 688 al 704, en los cuales se regula por primera vez el tema de las Convenciones y Negociaciones Colectivas en el Sector Público y en las relaciones de servicio sometidas a Régimen de Empleo Público (Relación Estatutaria), posibilitando la negociación de todos los temas relacionados “con salarios y la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonaje, peligrosidad y cualquier otra reivindicación económica...”.)



CAPÍTULO VIII

REFORMAS Y DEROGACIONES A DISPOSICIONES LEGALES



Ley N° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública

- I) Refórmese el artículo 12 de La ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 del 9 de octubre de 1957 y sus reformas, para que en adelante se lean:

“Artículo 12.- El incentivo por anualidad, se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año.

Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos.”

(El aumento anual se reconocerá en la primera quincena de junio de cada año y no cada vez que el trabajador cumpla el año)



Ley N° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública

Modificación del porcentaje que se paga en el sector educación por concepto de recargos (Se modifica el artículo 118 del Código de Educación):

“Modifíquese el inciso j) del artículo 118 de la ley N° 181 “Código de Educación” del 18 de agosto de 1944 y sus reformas:

... j) *Existirá un sobresueldo de recargo, por labores especiales, que se pagará de acuerdo con la reglamentación que al efecto dicte **la Dirección General del Servicio Civil**, y sin que pueda pasar del **veinticinco por ciento** del sueldo de categoría.”*



ANÁLISIS DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 118 DEL CÓDIGO DE EDUCACIÓN

- Los recargos consisten en asumir temporalmente y en otra jornada laboral distinta, **funciones adicionales a las labores propias del puesto del servidor**, que por razones de oportunidad y conveniencia **la Administración no requiere de una persona dedicada a tiempo completo**, sin que por ello se le reconozca al servidor el pago de una jornada extraordinaria.
- Constituyen un **esfuerzo adicional** por parte del servidor que desee asumirlos.
- Se remunera en forma deficitaria, en una suma que no puede exceder al 50% del salario base que ostenta el servidor: Doble y triple jornada un 50%
- Doble jornada un 30%; Liceos Rurales 50% docentes y Directores un 30%; Coordinadores de sedes: 50%; 40 % por hora reloj y otros.
- La Administración se ahorra el pago de un recurso humano a tiempo completo, o bien el pago de horas extra.
- Disminuir a un 25% significa un atropello absoluto a los derechos laborales propios de la categoría salarial.
-

DISPOSICIONES TRANSITORIAS AL TÍTULO III

MODIFICACIÓN A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TRANSITORIO XXIV

- “El salario total de los servidores que se encuentren activos en las instituciones contempladas en el artículo 26 a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y con respecto a ellos se respetarán los derechos adquiridos que ostenten...”

No obstante, esta disposición es absolutamente incompatible con el espíritu del proyecto, que por el contrario no deja la menor duda que a partir de su vigencia, todo beneficio, sea de origen legal reglamentario o convencional queda sujeto inexorablemente al imperioso rasero de esta ley.

TRANSITORIO XXXIV

ATENTADO CONTRA LA NEGOCIACION COLECTIVA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

“ A partir de la entrada en vigencia de la presente ley los jefes 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.

Este Transitorio ordena a los jefes de las instituciones, para que a la entrada en vigencia de esta ley, se denuncien las convenciones colectivas.

Vencido el plazo de vigencia de las convenciones colectivas, se extinguen automáticamente sus beneficios, con lo cual se estaría despojando a los trabajadores de los derechos y beneficios recogidos en esos instrumentos colectivos.



CONCLUSIONES

- 1.- Se pretende imponer un régimen único de beneficios económicos y retribuciones adicionales al salario base independiente de la naturaleza jurídica del régimen de empleo.
- 2.- Se violenta el Derecho a la Negociación Colectiva, como Derecho Fundamental, reconocido a nivel constitucional (art 62) y en el Convenios de la OIT N° 98, Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva), que ostenta rango superior a la ley ordinaria.



3.- Denuncia de Convenciones Colectivas, lo cual implica su extinción, representa una restricción e implica una intromisión y control del Estado en esta materia.

4.- Se violenta la autonomía de Gobierno que a nivel constitucional se otorga a las instituciones descentralizadas (Universidades Estatales, CCSS y las municipalidades.)

5.-El proyecto no garantiza el respeto de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, lo eventualmente provocaría una grave lesión patrimonial.

6.-Tenemos entonces una propuesta de Gobierno, cuyo articulado fue concebido en total detrimento de los derechos adquiridos de los servidores públicos, la enervación de la autonomía de la negociación colectiva y el menoscabo de la autonomía de un conjunto de instituciones descentralizadas, todo con el objetivo de imponer de manera rigurosa e inflexible, la unificación del régimen salarial en el sector público.

*Muchas
Gracias!*

