



San José, 14 de febrero del 2023

AL-P 14-02

*Señora
Laura Fernández Delgado
Ministra
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*

ASUNTO: CONSULTA PÚBLICA DEL REGLAMENTO A LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO.

Quien suscribe, **Ana Doris González González**, Presidenta de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), a la luz del oficio MIDEPLAN-DM-OF-0126-2023, del 30 de enero del 2023, donde comunica la apertura del plazo de consulta y emisión de observaciones del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, comparezco en el plazo conferido, a manifestar nuestro criterio en relación con el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público N°10159 y su implementación.

1. INTRODUCCIÓN

Acorde con lo expresado por nuestro Sindicato durante el proceso de valoración y aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, la APSE reitera su total oposición y rechazo a esta perniciosa ley.

Y en relación con la propuesta de reglamento objeto de esta consulta, debemos señalar que se trata de una normativa que contiene serias deficiencias, ambigüedades, imprecisiones y omisiones que reflejan la falta de criterio técnico y jurídico con que se elaboró, lo cual genera grandes dudas e inseguridad jurídica ante la implementación de la Ley. En esa línea, es preciso señalar que nuestra posición ante la consulta pública del proyecto de reglamento se hace bajo protesta.



Antes de proceder a plantear puntualmente las observaciones a la propuesta de reglamento, procedo a enfatizar dos pilares que son medulares para entender y explicar nuestra valoración sobre el alcance e implementación de la Ley Marco de Empleo Público.

En primera instancia, es indispensable desmitificar la exclusiva responsabilidad del empleo público como disparador del gasto público y, por consiguiente, del déficit fiscal; o que, en consecuencia, una solución del problema fiscal subyace en el congelamiento de los salarios públicos. En este sentido, si se quiere analizar y proponer mejoras en el empleo público se debe reconocer las diferencias existentes entre los subregímenes y los diversos factores que exógena y endógenamente inciden sobre su correcto desarrollo, de forma que la propuesta aspire, de manera integral, a optimizar la gestión pública.

En segundo lugar, resulta condenable y lamentable, que junto con la aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, a finales de 2018, y la contrarreforma del Código de Trabajo, contenida en la Ley N° 9808, del 21 de enero de 2020, que en términos generales prohibió la huelga de los servicios públicos, la Ley Marco de Empleo Público constituye “... *la nueva superestructura política normativa, que el bloque de poder hegemónico requiere para metabolizar y consolidar el modelo económico neoliberal*”¹

2. SOBRE EL FONDO

La Ley Marco de Empleo Público, contiene serios vicios de constitucionalidad, de ahí que resulta evidente la ausencia de una interpretación constitucional consistente y clara, sobre los fines, objetivos y contenido de la Ley N.º 10159, situación que permite la violación constitucional directa, por interpretación o por reglamentación de sus efectos normativos. Así tenemos:

¹“Cuaderno acerca del Proyecto de Empleo Público”.Pág. 1.<https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2021/02/Proyecto-de-Empleo-P%C3%BAblico.-Derecho-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-del-enemigo.pdf>.



- **VIOLACIÓN A LA DIVISIÓN DE PODERES Y AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL**

La ley viene a alterar nuestro diseño constitucional, porque fortalece y concentra el poder en el Gobierno (Poder Ejecutivo), menoscabando la independencia del Poder Judicial y sacrificando la autonomía de gobierno de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), las universidades públicas y las municipalidades.

Esa inobservancia del régimen de autonomía política, de gobierno y administración del que gozan algunas instituciones autónomas, marca una barrera constitucional infranqueable, que impide que queden sometidas a la dirección política del Gobierno. Esto aún en los términos establecidos por la misma Ley, que excluye de la rectoría de MIDEPLAN, de aquellos puestos que “sean exclusivos y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución”.

Lo contradictorio de esto es que la ley fue justificada bajo el argumento que era necesario estandarizar todo el régimen de empleo público, y finalmente se están acentuando esas diferencias.

- **CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL PODER EJECUTIVO**

Por otro lado, la Ley centraliza la gobernanza política y normativa del empleo público, exclusivamente en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), así como todos los componentes del sistema de empleo: reclutamiento, selección, movilidad, traslados, carrera administrativa, promoción, capacitación y administración del régimen salarial de los servidores públicos, entre otros; erigiéndose en un súper ente rector o súper ministerio, para cuyos efectos además, se eliminan las competencias propias de la Dirección General de Servicio Civil, que hoy día es la institución responsable de conducir y orientar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en los distintos organismos de la Administración Pública y cuya labor es fundamental para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil.



De esta manera se violenta el sistema de méritos establecido en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, al desnaturalizar y desconcentrar las competencias propias de la Dirección General de Servicio Civil, en cuanto a los procesos de reclutamiento y selección vigentes en el Gobierno central, y cuya labor es fundamental para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil, al convertirlo en un ente técnico asesor de las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones públicas que regula la ley.

Esto representa una antítesis del modelo de gestión pública que se construyó desde la promulgación de la Constitución Política de 1949, donde se visualizó un régimen de servicio civil apolítico, técnico y sólido, donde los criterios de idoneidad, mérito y oportunidad prevalecieron por encima de factores electorales y políticos.

El proyecto de reglamento no hace más que consolidar ese régimen de gobernanza total y totalitario de MIDEPLAN.

- INSEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA SALARIAL Y LABORAL

En el tema de la gestión de la compensación, se crea el salario global para todo el sector público, pese a que la ley fue aprobada sin que éste fuera definido, es decir se convierte en el producto más inacabado de esta ley. Pero a su vez es el producto más lesivo, porque tiende a precarizar y congelar las condiciones laborales y salariales de las personas trabajadoras del sector público.

En términos técnicos, es una pérdida de poder adquisitivo. En términos sociales, eso se llama empobrecimiento de la clase trabajadora.

Lamentablemente, en la propuesta de reglamento, existen muchas ambigüedades, no hay claridad en su diseño, no se desarrollan criterios metodológicos ni técnicos, ni conceptuales con fundamento en los cuales se clasificarán y valorarán las clases de puestos que conformarán cada una de las diferentes familias. Tampoco se desarrolla con criterios técnicos una metodología clara para la conformación de la columna salarial global, lo cual



genera una grave inseguridad jurídica en materia salarial y en materia de estabilidad laboral para los trabajadores del sector público, tal y como lo señalaremos puntualmente más adelante.

- **VIOLACIÓN AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

La Ley vulnera, limita, vacía de contenido e impide el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en materia salarial y minimiza (por no decir que suprime) la participación sindical en diversos espacios de negociación y construcción de la política pública en materia de empleo, vulnerándose el artículo 62 de la Constitución Política, así como los convenios N° 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Costa Rica, el Código de Trabajo y Votos de la Sala Constitucional.

Conforme lo estableció la Opinión Consultiva OC-27-21, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTEIDH) del 21 de mayo de 2021, acerca de la Libertad Sindical, el Gobierno de la República estaba obligado a aplicar el control de convencionalidad y adecuar las disposiciones de la Ley Marco de Empleo Público y de su reglamento en materia de negociación colectiva. Sin embargo, en total inobservancia a este histórico pronunciamiento, la propuesta de reglamento omitió considerar las cuestiones fundamentales que en materia de negociación colectiva formuló la CORTEIDH, con lo cual se provoca una flagrante violación por parte del Gobierno de la República, de las obligaciones que se derivan del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que impone el deber general de los Estados de adecuar su derecho interno a sus disposiciones.

- **QUEBRANTAMIENTO DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Y, por último, la Ley quebranta el principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales contenidos en pactos internacionales y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.



La Ley, conjuntamente con su Reglamento, como un todo, significa un retroceso histórico, que genera inseguridad jurídica para las personas trabajadoras del sector público porque en materia salarial, los salarios se mantendrán estancados por muchos años, lesionándose el derecho fundamental a un salario digno, justo, decoroso, remunerativo, suficiente para cubrir las necesidades materiales y culturales de las y los trabajadores.

3. SOBRE EL MECANISMO DE LA CONSULTA PÚBLICA

En concordancia con el apartado anterior, es totalmente inaceptable el procedimiento establecido por MIDEPLAN para la consulta pública del proyecto de Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público. El trámite, el mecanismo de consulta y el tiempo de respuesta ratifican un proceso atropellado, donde el objetivo principal es cumplir con el protocolo establecido de consulta para la aprobación del reglamento.

Se ha puesto a disposición un mecanismo despersonalizado, consistente en un google-form, donde no da cabida ni interesa conocer el emisor de las observaciones lo cual implica que esta consulta constituye una réplica limitada en espacio de cada capítulo del borrador de Reglamento.

Precisamente, acorde con lo anterior, no procederemos a emplear el mecanismo digital establecido por MIDEPLAN y, procederemos a hacer manifiesto por escrito de los atropellos, incongruencias y vacíos que contiene esta propuesta.

4. SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO

A continuación se presentan algunas observaciones, sin ser exhaustivas en las mismas, sobre el contenido del Reglamento:

- A.- SUBSISTEMA GESTIÓN DE EMPLEO

El artículo 17, “Sistemas de Selección” es confuso y ambiguo desde su nomenclatura hasta su descripción; desde denominar y establecer tres tipos de sistemas de selección: un



“sistema de concurso de oposición”, un “sistema de oposición” y un sistema de concurso de valoración de méritos

Específicamente, en la redacción del inciso a), referente al sistema de concurso de oposición, (este primer tipo de concurso que está conformado de las dos siguientes modalidades representa un sinsentido de redacción) se incluye la restricción de aplicación del sistema de valoración de méritos para procesos de *“reclutamiento y selección de personas de nuevo ingreso o generalidad de oferentes a partir de concursos externos, o para la conformación de registros de elegibles generales”*; aspecto que refleja una innegable debilidad de redacción y concordancia en la redacción de tan importante norma.

Adicional a ello, la amplitud de componentes que abarca cada modalidad de concurso requiere, por sí mismo, un articulado específico que permita una redacción ecuánime, clarificadora y ausente de ambigüedades como las expresadas en los tres incisos y sistemas que conforman dicho artículo.

Complementario a ello, el alcance del artículo 20 “Pruebas de Idoneidad para docentes” ha sido denunciado en reiteradas ocasiones por APSE; pues en conjunto con el transitorio V de la Ley Marco de Empleo Público, se está frente a un vacío técnico inaceptable: no expresa como se integrarán los registros de elegibles (personas de nuevo ingreso, evaluadas mediante sistemas de concurso de oposición o por el sistema de oposición y personas reclutadas previamente mediante sistemas de mérito), ni las condiciones para su empleabilidad en el proceso de selección; lo que evidencia la falta de claridad de este reglamento.

Esta situación, aparte de denotar una norma creada sin criterio funcional, implica un alto riesgo de manipulación política e interpretación oportunista. Por consiguiente, consultamos:

- ¿Cómo se van a integrar dos registros de elegibles evaluados sobre metodología diferentes (personas reclutadas y evaluadas antes de la vigencia de la ley y posterior a su vigencia)?



- ¿Se habilitarán actualizaciones de atestados a aquellas personas que se reclutaron previo a la vigencia de la ley para concursar en iguales condiciones que quienes lo harán una vez entrada en vigencia la ley?
- ¿Tiene el MEP las condiciones necesarias para, en el plazo establecido, realizar las pruebas técnicas y de conocimiento requeridas para el proceso de reclutamiento y selección? ¿Cuál es el estado de las mismas?

En complemento a lo anterior, es importante enfatizar, que es criterio de APSE que la descentralización del proceso de pruebas y reclutamiento es un retroceso significativo sobre la estandarización y despolitización de dichos procesos; aparte de representar una duplicidad de procesos y funciones entre las diversas instituciones públicas.

Por un lado, para iguales clases de puestos y especialidades, cada institución pública deberá elaborar pruebas técnicas lo que repercute en una multiplicidad de labores para un idéntico proceso y la desestandarización de la evaluación.

Así mismo, descentralizar el proceso abre portillos para una gestión arbitraria, oportunista y clientelista de cada institución, permitiendo que la administración en curso aplique pruebas de forma discrecional y con una clara orientación política.

Por último, el artículo 25 “Regulación de Inhabilitaciones” establece la promulgación de la reglamentación específica para la regulación de inhabilitaciones y los plazos particulares; no obstante, es fundamental recalcar que la normativa vigente, en muchos casos mediante leyes, ya establece dichas disposiciones.

- **B.- SUBSISTEMA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO**

Contrario a los demás subsistemas, en lo referente a la gestión del desempeño, desde diciembre del 2019 fue promulgado el reglamento vigente en esta materia; sin embargo, en lugar de avanzar en los vacíos técnicos de dicha norma, la propuesta de este reglamento es volver a un estado inicial, al derogar la norma vigente (Decreto No. 42087), por lo que nuevamente nacen diversas interrogantes:



- ¿Cuál es la participación de los sindicatos en la definición y medición de las competencias con las cuales serán evaluadas las personas servidoras públicas?
- ¿Se contempla una plataforma única de evaluación del desempeño o instrumentos diferenciados para cada institución?
- ¿Cómo se integrarán los procesos y su información de la planificación estratégica nacional hasta la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) de los centros educativos, con la evaluación de cada persona servidora pública que labora en dichos centros educativos, de manera que se asegure la objetividad y consistencia en el proceso?

Con respecto a los principios rectores incluidos en este capítulo sobre Evaluación de Desempeño, no es de recibo incorporar principios adicionales a los incluidos en la Ley Marco de Empleo Público, máxime que en los que se incluyen se carece de su definición.

C.- SUBSISTEMA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

En concordancia con lo vacíos que la Ley Marco de Empleo Público tiene en este eje y ante los lagunas de información que se disponen de la denominada “columna salarial global”, es necesario enfatizar algunos aspectos medulares:

- No se definen condiciones básicas como la temporalidad o periodicidad mínima de los ajustes salariales y los criterios objetivos prevalecientes para aplicar factores adicionales al costo de vida. Así mismo, como hemos señalado previamente, se excluye dentro del alcance de la ley y su reglamentación la representatividad sindical y se suprime tácitamente la Comisión Negociadora de los Salarios del Sector público, lo que significa una dimisión de las organizaciones sindicales participantes encargadas de velar por los derechos de los trabajadores y, consiguientemente, por un salario justo y digno. La ausencia de estos factores (periodicidad de ajuste, criterios de ajustes adicionales o representación sindical) es inadmisibles desde cualquier punto de vista y representa un vacío fundamental para su respectiva valoración técnica y política. Además, en conjunto con las debilidades señaladas en la conceptualización del Salario Global, se evidencian portillos que se están previendo para la impo-



sición de criterios políticos en la determinación de la estructura salarial de todo el sector público y los reajustes salariales subsiguientes.

- En lo referente a la estimación del salario global para el estrato docente, el reglamento carece de disposiciones específicas tales como:
 - ¿cómo se valora la definición del salario global bajo el modelo remunerativo docente?
 - ¿cómo se contempla la remuneración docente en preescolar y primaria, remunerados por plazas, en contraposición a secundaria, remunerado mediante lecciones?
 - ¿se reflejará en la estimación del Salario Global, las condiciones del sistema educativo que han demandado el reconocimiento de diversos sobresueldos para remunerar labores propiamente docente?
- En lo que concierne a la estructura de valoración salarial, complementariamente a la propuesta de valoración del trabajo, se señala que la política de remuneración será estrictamente competencia del Gobierno Central, representado por los Ministerios de Planificación y Hacienda, para lo cual considerarán, entre otros aspectos, la disponibilidad de recursos públicos y *“las referencias salariales a nivel nacional en términos de competitividad remunerativa”*.

En este sentido, la denominada “competitividad” remunerativa del sector público en referencia al sector privado representa un alto riesgo tanto por una incorrecta gestión técnica como por una manipulada interpretación política.

Al comparar los datos de la fuerza de trabajo por sector institucional para el primer trimestre del año 2021, se extrae que la población ocupada total de la economía fue de 2.208.175 personas, de las cuales 260.609 laboraron en el Gobierno Central, lo que representa poco menos del 12% de toda la población ocupada; aún más, si se compara con la fuerza de trabajo total (2.522.328 personas) la relación desciende al 10,3%².

Siendo así, comparar el sector público con el sector privado implica contrastar realidades diametralmente diversas, con un sector privado muy amplio, heterogéneo, con una importante masa laboral no profesional, una pluralidad desigual de opciones para el

²<https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%201911>



subgrupo profesional y con sectores sumamente dispares; en contraposición con un sector público con un altísimo porcentaje de funcionarios profesionales y una desigualdad salarial menor en el ámbito profesional en comparación con el sector privado. Conlleva, por consiguiente, que al generar indicadores como los promedios salariales por nivel ocupacional en el sector privado, se obtenga como resultado promedios bajos y con una alta desviación, precisamente producto de envolver en un solo análisis sectores tan diversos como el Financiero Privado o el de Alta Tecnología (ambos con niveles remunerativos altos) con otros como el parque empresarial de las Mipymes (principal composición del sector privado nacional), mayoritariamente familiares y de emprendedurismo jóvenes, donde las estructuras salariales son bajas, enfocadas en una manutención básica familiar.

Bajo esta misma línea de análisis, específicamente para el sector educativo, el Ministerio de Educación Pública concentra más del 90% del cuerpo docente de todo el sistema educativo nacional, lo que lo convierte en un monopsonio en el mercado laboral docente. A la par de ello, el sector privado educativo está conformado, por un lado, de un pequeño grupo de instituciones educativas de alto nivel con estructuras salariales competitivas y por otro, una amplia mayoría de instituciones que, en muchos casos, no cumplen ni siquiera con las condiciones mínimas labores (contratos por 9 o 10 meses del curso lectivo, sin derecho a aguinaldo, ni seguridad social y con salarios por debajo de los mínimos reconocidos). Nuevamente, al generar los promedios salariales del sector privado se obtiene resultados bajos con importantes niveles desviación.

En este sentido, si bien se puede discutir la estrategia metodológica propuesta, el punto central de este pilar no yace ahí, sino en las condiciones establecidas en la estructura de valoración y revaloración salarial y en la falta de transparencia e información por parte del Gobierno Central.

Entonces, ¿es real y correcto una comparación de la “competitividad” salarial del sector público con respecto al sector privado? ¿No es acaso sujeto de errores técnicos en la medición y análisis y, aún más peligroso, sujeto a una manipulación política de acuerdo al contexto e intereses del momento? ¿Se comparará el sector público con respecto a los



promedios macros del sector privado o con respecto a los sectores de más alto nivel salarial?

El riesgo señalado en los párrafos anteriores representa una importante vulnerabilidad al derecho de un salario justo como medio de “mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50, ajeno de la discrecionalidad política como variable macroeconómica (por ejemplo, ajustes salariales como parte de una política de ajustes fiscales o de control inflacionario) y política (por ejemplo, ajustes extraordinarios asociados a los procesos electorales y post-electorales).

- **D.- SUBSISTEMA DE GESTIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES**

En este apartado yace una observación específica, a saber:

- **Artículo 53: Prueba de enfermedad o incapacidad de un familiar objeto de cuidado:** Debe contemplarse también como ente autorizado para la emisión de certificados médicos al Instituto Nacional de Seguros, acorde a la regulación del seguro del trabajador. Y no solamente la CCSS.

- **E.- CAPÍTULO XI.- MODIFICACIONES Y DEROGATORIAS**

En este capítulo surge una gran interrogante en relación con la reforma del inciso b) del artículo 14 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, Ley N°9635, cuando se dispone que para efectos del reconocimiento del incentivo por anualidad, se debe dar una permanencia continua de la persona servidora pública. Y toda suspensión o interrupción “**se ajustará a la fecha respectiva en la cual se puedan computar años completos de servicio y el pago efectivo de cada anualidad**”.

Lo anterior significa que para efectos de esa permanencia continua de la persona servidora pública, no se está considerando los períodos de incapacidad, tal y como hoy día se considera para esos efectos o por lo menos no se infiere claramente de esa manera de la redacción de la norma.

Por lo expuesto la modificación propuesta debe revisarse

- F.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Sin ahondar en la complejidad de lo descrito en los Transitorios I y II es manifiesto la debilidad técnica de su redacción que promueve una confusa interpretación y, por ende, diversas lecturas de una norma tan relevante como la transición del salario compuesto al global.

A modo de ejemplo, el inciso b del Transitorio I intenta describir la migración del salario compuesto al salario global de las personas servidoras públicas que a partir de la entrada en vigor del Reglamento, ostentan un salario compuesto menor al salario global establecido para su puesto. Sin embargo, a diferencia de lo establecido en la Ley misma, el artículo conjuga las condiciones de transición y la aplicabilidad de aumentos salariales; siendo ambos, temas diferentes.

Nótese que este inciso señala que:

“A las personas que sin ser parte de nuevos nombramientos a partir de la entrada en vigencia del nuevo régimen de Salario Global, alcancen un salario total, compuesto, bruto, ordinario y mensual equivalente o que pueda superar el salario global que corresponda simultáneamente para la clasificación de puesto ocupado”.

Entonces, según lo anterior, una vez entrada en vigencia esta norma, si el salario compuesto es mayor o equivalente al salario global, esos funcionarios con nombramientos anteriores a la entrada en vigencia de esa ley y que estén en ese escenario, automáticamente pasarán al esquema de salario global. Lo anteriores a todas luces, incorrecto y contradictorio con lo dispuesto en la Ley y con el mismo Transitorio II. Claramente, esto nos permite ejemplificar posibles interpretaciones, que la ambigüedad de una redacción como esta puede propiciar.



5. CONCLUSIÓN

Con base en los motivos expuestos y las observaciones puntuales en relación con la consulta pública conferida, la APSE manifiesta su total oposición y rechaza en todos sus extremos el de Proyecto de Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público. Y a la vez deploramos que el Gobierno de la República no haya propiciado una verdadera participación democrática, ni respetado los principios del Diálogo Social en la implementación de la reforma integral al régimen de empleo público.

Atentamente,

Ana Doris González González
Presidente