

Licenciada
María del Pilar Garrido Gonzalo
MINISTRA
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Estimada señora:

Luego de una lectura cuidadosa de unas bases para la redacción de un proyecto de ley destinado a regular las relaciones de servicio en la Administración Pública, debemos manifestarle que tenemos una serie de observaciones y de dudas fundadas sobre los contenidos del mencionado documento.

Acompañamos a este oficio un anexo de las mencionadas inquietudes. Sin embargo, es nuestro deseo puntualizar algunos temas que me parecen de especial relevancia y sobre los cuales creemos, sinceramente, que deberían ser objeto de mayor estudio.

- (1) Desde el año 1978, con la Ley General de la Administración Pública, el ordenamiento jurídico de Costa Rica señala una clara diferencia entre los funcionarios públicos y los demás empleados de la Administración. El numeral 112 de esa Ley 6227 con mucha claridad expresa el régimen jurídico aplicable a esas personas. Indica que las relaciones entre los funcionarios y la Administración se rigen por el derecho administrativo y que las relaciones de servicio con obreros, trabajadores, empleados y las personas que laboran para empresa y servicios económicos del Estado se rigen por el derecho comercial o mercantil.

El borrador en estudio no hace esa diferencia, propiciando una indebida confusión, que puede tener consecuencias no deseadas. Podría pensarse en una segregación normativa en libros separados, de manera tal que se genere una mayor claridad sobre el derecho aplicable en cada una de esas relaciones.

En ese mismo orden de ideas, conviene que se revise el título de la ley para que se haga referencia a un Estatuto de la Función Pública para que se ponga énfasis en el derecho administrativo, instrumento jurídico más afín al funcionamiento y organización de la Administración Pública.

- (2) Desde la perspectiva constitucional nos preocupa el tema de la rectoría. Veamos que el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política asigna al Poder Ejecutivo, Presidente de la República y Ministro del ramo, la vigilancia del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Consecuentemente, la rectoría es una función política del Ministro o Ministra. No existen Ministerios rectores porque las funciones constitucionales no se trasladan. El mismo Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo reconoce esta situación, cuando define el concepto rectoría y destaca la figura del Ministro o Ministra que ejerza esa potestad.
- (3) Tenemos serias dudas con respecto a los empleados de las empresas públicas. Cuando el Estado utiliza las formas organizativas del derecho privado, por un principio básico de consistencia y coherencia normativa está aceptando todo el ordenamiento privado en su conjunto. Las sociedades mercantiles se rigen por el Código de Comercio y por el de Trabajo. Resulta entonces muy difícil explicar la mezcla indiferenciada que contiene la propuesta, en la que se combinan, sin ningún criterio técnico diferenciador, lo público y lo privado.

- (4) Nuestro ordenamiento jurídico hace una clara delimitación de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo y de aquellas otras que son del derecho privado. La lectura de los numerales 6 de la Ley General de la Administración Pública y 1° del Código Civil permiten apreciar tales diferencias. Pero lo cierto es que en ninguna parte de esas normas logramos encontrar y definir que son los denominados "Lineamientos Generales". No podemos saber si son una fuente de derecho o un acto de la Administración. No se puede determinar si son directrices como instrumento de rectoría o si son actos generales al igual que las circulares, instrucciones y otros actos generales de la Administración.
- (5) Tal como lo indica el artículo 33 del Código Civil, el Estado es una persona jurídica. De igual forma lo tratan la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo. Por ello, no es técnicamente correcto hablar de Estado como patrono único. Lo correcto sería hablar de continuidad en el servicio de la Administración Pública.
- (6) Nos preocupa el trato indiferenciado que se le otorga a los miembros de la Fuerza Pública.
- La lectura de los numerales 12, 140 incisos 1, 6 y 16 y 147 de la Constitución nos permite apreciar que la Fuerza Pública, la organización policial tiene un trato especial. El orden, tranquilidad, defensa de soberanía, tutela de los derechos fundamentales y mantenimiento de un ambiente seguro, como valores básicos exigen de los policías una disciplina y un régimen particular. Estas regulaciones destacan por su ausencia.
- (7) Debería darse un trato más cuidadoso a los conceptos utilizados: A título de ejemplo se confunden términos usuales en el derecho administrativo tales como entes y órganos. Esta confusión gravita seriamente en la coherencia de todo el proyecto. El abandono de todo un aparato conceptual que ha forjado la Administración en materia de relaciones de empleo debe corregirse.
- (8) Dentro del modelo de Estado que plantea la Constitución Política encontramos un reparto de competencias en función del territorio. El numeral 170 constitucional reconoce como valor supremo el de autonomía municipal, el 169 dispuso una atribución específica para que las corporaciones locales se ocuparan de los intereses y servicios "locales, vinculados al espacio de los cantones. Creemos que esa atribución debe ser tutelada y fomentada y que los documentos que se examinan contradicen el ideario constituyente de 1949. Tanto en el Código Municipal de 1970 y en el actual, se dispuso que, en consonancia con el texto constitucional, las fórmulas de relación entre el Estado y las Municipalidades estarían basadas en el principio de una coordinación pactada, convenida o negociada. Pero la propuesta examinada parece que se aparta de este prudente concepto. Por ello recomendamos una redefinición de términos en el tema municipal y el régimen jurídico de sus servidores.

09 de marzo de 2020
AL-FPLN-57-OFI-538-2020
Página 3

- (9) Como lo disponen los numerales 84, 85 y 87 de la Constitución Política la autonomía universitaria es objeto de especial tutela. Una de las expresiones del ámbito de libertad de que disponen los entes universitarios reside en la posibilidad del órgano de gobierno superior universitario de ordenar el régimen de relaciones de docentes y de empleados. La independencia para cumplir los objetivos universitarios de naturaleza científica, de investigación y cultura, hacen imperativo la libertad de criterio de ordenar y retribuir el recurso humano. Por ello creemos que es necesario un diálogo y replanteamiento de las regulaciones que se incluyen en la propuesta.
- (10) La lectura del artículo 147 de la Constitución Política nos hace ver que el Consejo de Gobierno es un órgano de naturaleza política. El artículo 29 de la Ley General de la Administración Pública fortalece esas connotaciones políticas de ese órgano constitucional.

La temática de función y empleo público forma parte del derecho administrativo, como instrumento jurídico operativo y de gestión, más orientado hacia la técnica que a la política.

Por ello conviene revisar la propuesta con el propósito de separar lo político de lo técnico para que el Consejo de Gobierno no se vea arrastrado a debates operativos, de procedimiento, de orden puramente sistémico. El Consejo de Gobierno lo diseñó el constituyente para el debate, la guía, el asesoramiento y la iniciativa en temas políticos. No conviene cambiar esa estructura, asignándose competencias administrativas.

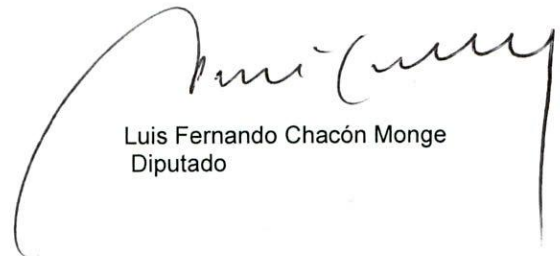
Cordialmente,



David Gourzong Cerdas
Diputado



Jorge Luis Fonseca Fonseca
Diputado



Luis Fernando Chacón Monge
Diputado

C.: Jefatura de Fracción PLN,
Archivo digital

Observaciones Empleo Público

1. Título del proyecto

Sugerencia de título:

- a- Regulación de la función Pública.
- b- Estatuto de la función Pública.

Igualmente, el título de los capítulos no se desarrolla restando claridad a la norma.

2. Tema de la Rectoría, artículo 140 de la CP

¿Está bien definida en el proyecto? Es vinculante o recomendativa para autónomas, gobiernos locales, otros.

El proyecto es de acatamiento obligatorio, vinculante. Requiere de reformas a: ¿estatutos, leyes orgánicas, autónomas, Código de Trabajo, Código Municipal LGAP, otras?

3- Artículo # 1

Recomendación en todo el texto debe cambiar Estado por Administración Pública.

4- Artículos #2 y #12.

El tema de los miembros de la fuerza pública, deben aparecer en las exclusiones o como una nueva familia.

5- Artículo #2.

Se considera que las empresas públicas estatales deben estar excluidas.

6- Artículo #4.

En relación al Principio de Estado como patrono único (crea confusión la definición de Estado, en la LGAP) se propone "Principio de Continuidad en la Administración Pública."

7- ¿Cuáles son los criterios diferenciadores de las relaciones de Derecho Administrativo y Derecho Laboral, para efectos de entender el proyecto?

8. Artículo #5

Cuándo definen la Alta Administración no queda claro si se incluyen a los ministros, ¿A qué tipo de jerarquía se refiere?

9- Artículo #5

¿En la definición de gestión del empleo, no queda claro que movimientos o flujo de personal, deja implícito, licencias, permisos, suplencias, traslados, ascensos otros, sí o no? recomendamos mejorar redacción.

10- Artículo #5

Se utilizará correctamente el termino competencia en la definición de gestión del desarrollo, o por el contrario lo correcto sería destrezas, habilidades y conocimientos. Importante definir conceptos.

11. Artículo #5.

Se considera importante mejorar la redacción de las siguientes definiciones: oposición, puesto, salario, salario base, salario global y valor público.

Ejemplo:

Oposición: Proceso selectivo donde varias personas concurren para optar por uno o más puestos.

Salario: Suma de dinero asignada a cada categoría.

12. Artículo #6

En el **inciso d)** se mezclan normas con órganos

13. Artículo #7. Competencias del ente rector

MIDEPLAN es un órgano, no un ente

Inciso c y d, ¿Cuánto cuesta económicamente crear a la plataforma? ¿Existe financiamiento para crear la plataforma?

Inciso g) Por que incluye en la rectoría, Ministerio de Hacienda, MTSS, Autoridad Presupuestaria ¿Que tiene que hacer AP en entidades autónomas?

Importante revisar la redacción del inciso j)

Inciso K) ¿Será factible que MIDEPLAN pueda realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de toda la Administración Pública, o a que se refiere cuando menciona dependencias públicas?

¿Inciso K) último párrafo el termino externalizados ¿se refiere a tercerización?

Inciso m), debe ser mejorada su redacción

14. Artículo # 8. Funciones de las oficinas, departamentos, áreas, direcciones unidades o denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos de las instituciones.

1- Recomendación: El título sería más sencillo “Funciones de Recursos Humanos de la Administración Pública” y en lo sucesivo a este artículo

2 párrafo, observación: que emita (a futuro) no “emitidos” (pasado)

Existe en la Administración Pública capacidad, recursos económicos para contar con sistemas informáticos para el reclutamiento, pues don Alfredo Hasbun en la Extra 03-03-2020 habla que solo para la DGSC, requieren de ¢1.000 para el proceso de reclutamiento.

3 párrafo:

El tema de elaborar y aplicar pruebas se trata con mucha simpleza o desconocimiento en el texto, pues se requiere de expertiz técnica y de recursos económicos con los que no se cuentan en la Administración Pública, no se trata de redactar normas simplemente, por el contrario, se requiere que sean viables y que cuenten con contenido económico para que sean eficientes.

4 párrafo:

A que instituciones se refiere cuando se habla de “de órganos adscritos”, mejorar redacción del último párrafo

15. Artículo # 10. inciso 4)

¿Cuándo se refieren a “promoción interna”, se refieren a ascensos o capacitaciones?

16. Artículo 11. ¿Puede ser mejorada la redacción?

17. Artículo 12.

Inciso b-e-f-g más policías de la fuerza pública, se debe ser detallada la definición de las familias.

18. Artículo 13.

Importante definir que son lineamientos generales, su vinculación en la Administración Pública y donde podemos ubicarlos en la jerarquía de las normas.

19. Artículo 14. Reclutamiento y selección de personas servidoras públicas nuevas

Inciso a) El principio de idoneidad comprobada no aparece desarrollado en el artículo 4, como principios rectores.

¿Está bien utilizado el término “dependencia pública” contempla la totalidad de la Administración Pública?

Inciso b) ¿Será género en lugar de sexo?

Inciso c) consideramos que debe ser mejorada su redacción

Inciso i) consideramos que es innecesario ya está regulado en la ley 8862.

ARTÍCULO ÚNICO. -

“En las ofertas de empleo público de los Poderes del Estado se reservará cuando menos un porcentaje de un cinco por ciento (5%) de las vacantes, en cada uno de los Poderes, para que sean cubiertas por personas con discapacidad siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad, según lo determine el régimen de personal de cada uno de esos Poderes.”

20. Artículo 15. Oferta de empleo público

1 párrafo: Mejorar la redacción, a que se refieren “En todo caso...”

2 párrafo: Porque se elimina la publicación en la gaceta.

21. Artículo 16-22. Personal de la alta administración pública, importante considerar el concepto superior jerárquico tal y como aparece en la norma N° 8292, N° 6227 y otras normas.

22. Artículo 17. Nombramiento y periodo de prueba de la alta administración pública

No se recomienda el nombramiento por periodos de 6 años.

23. Artículo 18. Si se considera variar el principio Estado Patrono Único, debe variar.

24. Artículo 19.

Inciso e) La pena principal o accesoria de inhabilitación para el ejercicio en la función pública que tuviere carácter firme.

Observación: Pena solamente puede imponer un juez, en este caso sería sanción.

Inciso f) ¿Cual es criterio técnico para definir un 60%?

25. Artículo 22. Capacitación de la alta administración pública

Segundo párrafo: Faltan universidades

26. Artículo 23 Carrera Administrativa:

Se sugiere valorar redacción del Código Municipal artículo 115

27. Artículo 24

¿Incluir interinos podría crear un sesgo político?

28. Artículo 25. Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación:

Primer Párrafo:

Se recomienda redacción: *“Los salarios de las personas que ingresen al servicio público con posterioridad de la entrada en vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:”*

Inciso c): ¿Qué se va a tomar en cuenta para hacer la metodología? ¿Cuál es la base técnica? (costo de vida – estudios de mercado-otros)

Inciso d): Se debe de publicar en la plataforma y en el diario oficial La Gaceta.

29. Artículo 27

El Ministerio de Hacienda no debería incluirse en este artículo no el órgano rector.

30-Artículo 28,29 y 30

Definir que es: columna salarial, espina salarial y escala salarial, se mezclan entre los artículos.

Mejorar redacción

31-Artículo 31 Política de remuneración

Primer párrafo: Se debe de tomar en cuenta que el Consejo de Gobierno no tiene funciones administrativas, porque es un espacio político. Sus funciones son constitucionales.

32-Artículo 32. Estímulos no monetarios por productividad

¿cuáles son los estímulos no monetarios?

33- Artículo 33. Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas

El salario global solo se les aplicará a los nuevos funcionarios. Entiéndase por nuevos los que entran por primera vez al régimen o las personas que han pasado más de un mes fuera de la administración pública según resolución de Sala II.

1er párrafo: ¿Si el salario más alto es el del Presidente de la República que sucede con el régimen de las instituciones autónomas?

Inciso c): ¿Qué tiene que ver las municipalidades según su autonomía artículo 170 de la Constitución con la autoridad presupuestaria?

Inciso d): ¿Dónde están los rectores de las universidades?

Inciso e): Según la ley de Control interno, las auditorías internas se encuentran en los puestos de dirección, en que inciso lo ubicamos.

34- Artículo 36. Permiso para reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad

¿Hasta qué grado de afinidad o consanguinidad es el familiar que se va a cuidar?

35- Artículo 37- Ampliación de la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales.

¿Esa incapacidad puede llegar a ser vitalicia?

36- Artículo 39- Excepciones

Primer párrafo: Los puestos de confianza ya están dados por el artículo 4 del Estatuto del Servicio Civil, no debe derogarse y por el contrario eliminar de este texto normativo.

Los ministros y los viceministros no son puestos de confianza. Porque están creados por la Constitución Política.

REFORMAS

Artículo 12

Recomendación

Primer párrafo: El incentivo por anualidad se reconocerá **a partir del primer día del mes siguiente al cumplimiento del** aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:

Inciso a): Si el servidor fuere trasladado a un puesto de igual o inferior categoría a la del puesto que estuviere ocupando, no habrá interrupción alguna en cuanto al cómputo del tiempo para el pago **por incentivo de anualidad**.

Inciso b): A los servidores del sector público, en propiedad o interinos, se les **acumulará**, para efectos de reconocimiento del incentivo por anualidad, el tiempo de **servido** en otras entidades del sector público.

Artículo 43

No se está de acuerdo con proceso sumario administrativo, violenta el derecho a la defensa y la justicia. Sería inconstitucional.

Artículo 190

Se elimina la primera instancia quitando una competencia del servicio civil.

LEY N° 8777, CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL Y DEL SERVICIO CIVIL

CAPÍTULO II

Tribunal Administrativo del Servicio Civil

Artículo 9

Observación: Consideramos que es contradictorio con el 190 que se reforma anteriormente, porque excluye la materia de despidos.

ARTÍCULO 10.-

No es prudente continuar con nombramientos vitalicios.

Artículo 103-

¿A cuál inciso D se refiere la reformar? No existe

¿El traslado se entiende por lugar, puesto o institución? No queda claro.

Artículo 104-

Propuesta de redacción:

Inciso b): Las permutas que se aprobaran, deberán hacerse efectivas **entre el primer día del mes de febrero y el último día del mes de marzo** de cada año, según la naturaleza y condiciones de los puestos.

Derogatorias

Artículo 44-

Observación: La derogatoria está sujeta a eliminar el proceso sumario y mantener la primera instancia.

Transitorios

Observación: ¿Existen los recursos económicos y humanos para hacer los cambios requeridos?

TRANSITORIO X-

Consulta ¿Donde se ubican los profesores de música, arte y educación física?