

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE REGULACION DE LAS
REMUNERACIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE Y EL AUXILIO DE
CESANTÍA EN EL SECTOR PÚBLICO**

“Me sobra mucho mes al final del sueldo” (Indignados, M-15)

Introducción

En lo que llevamos de la actual Administración, montando como excusa la crisis fiscal, todos los partidos políticos, moros y cristianos, han presentado varias iniciativas legislativas tendientes a regular el régimen de empleo público y/o las remuneraciones de los servidores y servidoras públicas.

Estos proyectos, en términos generales, tienen tres enfoques, pero todos comparten un objetivo común, que más allá de las afectaciones directas que estarían causando en las condiciones de trabajo y calidad de vida de estos funcionarios, trastocarían lo que a duras penas todavía subsiste del denominado Estado Social de Derecho, cada vez menos Social y cada vez más de Derecha.

Un par de proyectos que contienen la misma receta, disciplinan en su conjunto la relación de empleo público, inspirados en principios “estatutarios” y regulaciones que se promulgaron en España, durante el período de la dictadura franquista. Estos proyectos orientados a destruir el empleo público, comprenden los distintos extremos de la relación de empleo: desde su constitución, pasando por su contenido, los salarios, promocionando el salario único, hasta la extinción de la relación de empleo¹.

¹ Proyecto N° 19431, N° 20057, Ley de empleo público

Existen otros dos más puntuales, que definen un tope –máximo- a la remuneración total de las personas funcionarias públicas².

Otra suerte de iniciativas, destinadas a regular las remuneraciones complementarias, atribuyen una relevancia determinante a la evaluación del desempeño, vinculado al cumplimiento de programas y metas institucionales³.

Por último, existe otra versión que resume los anteriores y además, contempla la Regla Fiscal⁴.

Todos estos proyectos, eso si, parten de la revelación de un oráculo común, que ordena cobrar a los y las trabajadoras, los platos rotos de una escandalosa fiesta a la que nunca fueron invitados, que todos sabemos quiénes fueron los que se sobrepasaron de tragos y son responsables, en definitiva, de la situación que atraviesa el país.

PROYECTO DE LEY REMUNERACIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE Y EL AUXILIO DE CESANTÍA EN EL SECTOR PÚBLICO (EXP. N° 19506)

Aquí se comenta, desde una perspectiva jurídica, este proyecto de la Diputada Pizsk Feinzilber (PLN), que ha concitado mayor consenso político, considerado texto base de la negociación política, en la que no han tenido participación los sindicatos, de la cual surgió el “Documento base análisis en Subcomisión”⁵, cuyos temas significativos se analizan a continuación.

² Proyecto N° 19156, Ley de límites a las remuneraciones totales en la función pública, N° 19.883, Ley de eficiencia salarial en las remuneraciones totales de los funcionarios públicos y de los jefes de la función pública

³ Proyecto N° 19787, Ley sobre la promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión de calidad, Proyecto N° 19506, Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público

⁴ Proyecto N° 19923, Ley para racionalizar el gasto público

⁵ Se insiste que se trata de un documento base que se está discutiendo en la Subcomisión de Asuntos Sociales, correspondiente a la versión de 24 de octubre de 2016.

1.- Los objetivos expresos y los no revelados del proyecto

El proyecto define los siguientes objetivos generales: unificar la creación, reconocimiento y modificación de las remuneraciones complementarias -en dinero- al salario base de los y las empleadas públicas, propiciar la equidad, la razonabilidad y la eficiencia en la gestión pública, principalmente mediante la evaluación del desempeño.

Además, de manera específica, establece el siguiente objetivo: equiparar el reconocimiento del auxilio de cesantía en la Administración Pública.

En general, cualquiera podría estar de acuerdo con estos fines, pero del análisis del contenido del proyecto se decantan los alcances que tienen estos objetivos, que vienen a cumplir otros inconfesados propósitos.

Para empezar, amerita resaltar que el proyecto constituye una propuesta de política económica, de carácter fiscal, dirigida a reducir el gasto público, en materia de salarios, culpando y transfiriendo la responsabilidad del déficit fiscal al colectivo de los servidores públicos.

Con esta lógica, se aspira unificar las remuneraciones complementarias, de manera obligatoria, imponiendo, por un lado, determinadas reglas sustantivas y por otro lado, límites máximos a las asignaciones económicas de esas retribuciones, que resultan sustraídas del ámbito de la negociación colectiva.

El proyecto diseña la unificación de las remuneraciones complementarias, pero uniformándolas hacia la baja.

Esta unificación a la baja, "reformatio in peius", se traduce efectivamente en una reducción real de las remuneraciones, pérdida del poder adquisitivo y en un congelamiento temporal de los salarios, normalmente el único ingreso que devengan los empleados públicos, base de la demanda agregada de la economía.

El proyecto tiene un carácter autoritario, que enerva la autonomía de la negociación colectiva y menoscaba la autonomía política y de gobierno de un conjunto de instituciones descentralizadas, que quedan sujetas a sus preceptos imperativos (CCSS, universidades públicas, municipalidades).

Esta clase de medidas coercitivas y restrictivas, en nada contribuyen a mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, que la experiencia de otros países confirma que no solucionan, sino que por contrario, tienden a prolongar y agudizar la crisis.

Se trata de una iniciativa de política fiscal, de carácter contractiva, que no sería extraño que sus promotores nos vengan a decir, a esta alturas, que no responde a este objetivo, que guardando las distancias, nada tiene que envidiar a las leyes de “austeridad”, antiobreras que se promulgaron en España (2010, 2012) y otros países de UE, que todos sabemos quienes han sido sus víctimas y las drásticas consecuencias que han tenido, ordenadas por los organismos financieros internacionales.

2.- Ambito de aplicación institucional

La regulación comprende los tres Poderes de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, sus órganos desconcentrados y auxiliares, empresas públicas, instituciones semiautónomas, autónomas y municipalidades, cuyas autonomías seriamente se lesionan.

Quedan excluidos los bancos públicos, entes públicos no estatales y empresas públicas, que operan en régimen de competencia, solo en lo que concierne a su actividad.

Por último, quedan exceptuados los empleados que están en el esquema de salario único y de última hora, la generosidad de los promotores del proyecto de ley se compadeció de los servidores regulados en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, “*De la carrera docente*” –solo docentes, técnico-docentes y administrativo-docentes - y los cuerpos policiales regulados en la Ley N° 7410, Ley

General de Policía, que por suerte del destino o el cálculo político resultaron excluidos.

El proyecto cubre un extenso ámbito de la Administración Pública, comprendiendo instituciones que tienen constitucionalmente reconocidas distintos niveles de autonomía, que no es por casualidad que sean instituciones emblemáticas del Estado Social (universidades públicas, CCSS, municipalidades).

Llama curiosamente la atención que las remuneraciones de los jefes de estas empresas y entidades públicas excluidas sean las más altas del sector público.

El nivel de estas remuneraciones contrasta ostentadamente con el resto del sector público. Por ejemplo, los salarios más altos de ese segmento excluido, pueden ser hasta 25 veces superiores el salario promedio de ese sector y hasta 50 veces más el salario más bajo que devenga una funcionaria con un promedio de veinte anualidades.

Entonces, la retórica de la equidad y el pregonado control de privilegios, se convierte en un discurso líquido que se diluye, dejando a salvo las desproporcionadas remuneraciones que devengan algunos jefes del sector público, a merced del pretexto de que hay que atraer y retener este imprescindible Talento Humano, que tanto se desearía la competencia privada.

3.- Unificación hacia abajo, coactiva y perentoria de las remuneraciones complementarias

El proyecto impulsa a las instituciones reguladas unificar las siguientes remuneraciones complementarias:

- a) Dedicación exclusiva
- b) Prohibición
- c) Carrera Profesional
- d) Disponibilidad
- e) Anualidades
- f) Zonaje, Regionalización o Desarraigo.

Esta unificación obligatoria, en la que se residencia la centralidad del proyecto, implica dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, las instituciones vinculadas tienen que someterse a las exigencias sustantivas y restrictivas que contiene acerca de la pertinencia de estas compensaciones salariales, cuyo otorgamiento queda condicionado a criterios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad, a criterio de las Administraciones.

En segundo lugar, la asignación o importe económico de las anteriores retribuciones tiene que sujetarse y adecuarse a los límites –máximos-determinados en el proyecto.

Estos límites monetarios son los siguientes: dedicación exclusiva, un 20% del respectivo salario base, para los servidores con grado de bachillerato universitario y hasta un 55% quienes tienen grado de licenciatura o superior.

Por prohibición, un porcentaje del 20% para el bachiller y hasta un 60% para el grado de licenciatura y por disponibilidad hasta un 35% del salario base.

Los términos y condiciones de la carrera profesional, los montos mínimos y máximos por zonaje, regionalización o desarraigo, los establecerá la Contraloría General de la República, tomando en cuenta el costo de vida y el desarrollo social de las zonas.

Así las cosas, se unifica, hacia abajo, estas remuneraciones complementarias, de suerte que cualquier institución que reconozca un porcentaje o monto superior deberá hacer la correspondiente modificación y ajuste, de manera obligatoria e inmediata.

Hay que destacar que se prohíbe devengar estas remuneraciones, incluidas las anualidades, *“en contravención de lo que se dispone en esta Ley”* (art. 4); lo cual confirma la absoluta imposibilidad, por mandato de ley, que se puedan crear, reconocer o continuarse remunerando en oposición con lo establecido en esas disposiciones.

Además, para coronar esta afectación salarial, el proyecto advierte que la dedicación exclusiva, disponibilidad, zonaje, regionalización o desarraigo, no constituyen derechos adquiridos, quedando libradas al total arbitrio de la Administración.

La anualidad, como se comenta a continuación, mucho menos escapó de este recorte quirúrgico, uno de los rubros que sufrirá mayor deterioro.

4.- Unificación del aumento por anualidad, a la baja, sujeta a la evaluación del desempeño

Las nuevas reglas estipulan que el aumento por antigüedad o anualidad se reconocerá a los servidores que obtengan en la evaluación del desempeño una calificación mínima de muy bueno -o su equivalente numérico según la escala de cada institución-, quienes tendrán derecho a un aumento que oscilará entre 1.92% y 1.45% del salario base y los funcionarios que obtengan una calificación excelente, un aumento del 2.56% a 1.94%.

Estos porcentajes se aplicarán de manera progresiva, reconociendo el mayor porcentaje al nivel salarial más bajo, finalizando con el porcentaje menor al salario más alto de la respectiva escala institucional.

Con este objetivo se modifica el artículo 5 y 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y los artículos 161, 178 y 181 del Estatuto de Servicio Civil, relacionados con la evaluación del desempeño.

De esta manera, se unifica el régimen de anualidades, siempre a la baja, que tendría, en general, un fuerte impacto en el ingreso de los funcionarios y funcionarias, todavía mayor contra quienes prestan sus servicios en instituciones como CCSS, UCR, UNA, ITEC, MUNICIPALIDADES, Poder Judicial, entre otras, que han logrado mejorar el aumento por antigüedad al amparo de disposiciones legales (especiales), reglamentarias o convencionales.

5.- Derogatoria tácita de otras leyes, generales o especiales, que regulan el reconocimiento de las anualidades

No solamente se modifica o deroga, de manera expresa, aquellas disposiciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública y Estatuto de Servicio Civil, sino también se estaría derogando, parcial o totalmente, de manera tácita, cualquier otra norma en lo que se le oponga, incluso de rango legal.

Recordemos que el proyecto establece que las remuneraciones complementarias, incluida la anualidad, no se podrán reconocer *“en contravención de lo que se dispone en esta Ley”*.

Esta disposición prohibitiva implica que cualquier norma que resulte incompatible o se le oponga, establecida en otra ley de la República -o en cualquier otra fuente normativa, sea de carácter reglamentario o convencional-, quedaría tácitamente derogada y en consecuencia, las instituciones vinculadas deberán ajustar rigurosamente su aplicación a los preceptos imperativos de aquella, que no es otra cosa diferente lo que ordena el Transitorio I, cuyo transitorio se analiza al final.

En este serio predicamento quedarían las leyes especiales que regulan esta materia, entre las cuales sobresale la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N°6836 y sus reformas -que incluye los profesionales en enfermería, nutrición-, Poder Judicial, etc., que en todo aquello que se opongan quedarían tácitamente derogadas, particularmente las anualidades.

Ciertamente, puede sostenerse que el proyecto adolece, además de buena técnica, de transparencia legislativa, porque debería señalar, de forma expresa e inequívoca, las leyes generales o especiales que se pretenden derogar, cuya falencia produce incerteza jurídica.

6.- Evaluación de desempeño vinculado al cumplimiento de programas y metas institucionales

La promoción de la carrera administrativa, la provisión, mantenimiento de los puestos de trabajo y el reconocimiento de las remuneraciones complementarias, particularmente el aumento anual, quedan subordinadas al resultado de la evaluación del desempeño, cuyos sistemas deben garantizar la contribución de los servidores públicos en el cumplimiento de los planes y programas institucionales.

Tampoco, nadie estaría razonablemente en desacuerdo con que la evaluación cumpla estos objetivos, promueva el buen desempeño, la eficiencia y esté vinculada al cumplimiento de las metas definidas en los programas institucionales. Hasta aquí bien.

Pero el serio problema que concurre para cumplir exitosamente los programas y metas, consiste en que es absolutamente necesario que las instituciones satisfagan una serie de requerimientos o presupuestos esenciales, que de lo contrario sería imposible.

Las instituciones requieren que los niveles de gobierno y administración superior estén conformados por jerarcas idóneos, competentes, con principios éticos incuestionables, enfocados en definir acertadamente las políticas, planes y acciones institucionales, congruentes con los intereses generales y además, condición determinante, que las instituciones dispongan de los recursos presupuestarios, materiales y humanos necesarios para lograr el cumplimiento de las metas.

La incontrovertible y cruda realidad nos señala que no es común que el estamento político y jerárquicos superiores estén enfocados, comprometidos con el interés público, el interés general de la sociedad y no son pocas las instituciones que no cuentan con los recursos suficientes para cumplir sus cometidos.

El caso típico, entre tantos, desafortunadamente, es la malograda gestión y gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyas autoridades, encabezadas por su Junta Directiva, han demostrado total incompetencia para solucionar los recurrentes problemas que agobian los servicios esenciales que presta esta institución.

Sin lugar a duda, uno de los problemas más graves sigue siendo la gestión desastrosa de las interminables, crecientes listas y filas de espera, blanqueadas con métodos irregulares. A la fecha, más de medio millón de personas tienen pendiente un tratamiento, una cirugía, examen o simplemente una consulta de un especialista, que no vaya a ocurrir que la muerte les gane la partida, como sucedió dolorosamente en el Hospital México, que una considerable cantidad de personas fallecieron a la espera inútil que se les realizara un cateterismo cardíaco.

En estas condiciones de la dinámica y vida real de las instituciones, sería totalmente ilusorio pensar que los trabajadores y trabajadoras, por más que se sigan esforzando, cuyo empeño está fuera de toda discusión, pudieran alcanzar la calificación de muy bueno y mucho menos un excelente, que en la de menos sería

más fácil que un rico entre al reino de los cielos, que los funcionarios obtengan estos resultados.

El asunto es muy delicado, que no pueda pasar desapercibido, porque no es solo el aumento anual que queda condicionado al resultado de la evaluación de desempeño, sino también la carrera administrativa y el mantenimiento de los puestos de trabajo, colocándose a los trabajadores en una situación vulnerable, que arriesga su estabilidad laboral, por causas ajenas a su desempeño individual, que tampoco faltarán quienes transformen la evaluación del desempeño en una herramienta de hostigamiento institucional.

7.- “Equiparación” del reconocimiento del auxilio de cesantía imponiendo la regla del “tope” del art. 29 de Código de Trabajo

No obstante que el proyecto define que uno de sus objetivos es “equiparar el auxilio de cesantía”, por otra parte, de manera contradictoria, determina un tope máximo de ocho años, vía remisión al Código de Trabajo, sin perjuicio de los funcionarios que hayan acumulado más de ocho años, de conformidad con las respectivas normas vigentes antes de la promulgación de esa ley, a quienes se les respetará los años acumulados, pero que no se podrán seguir incrementando.

En realidad, una técnica legislativa muy áspera de “equiparar” el reconocimiento del auxilio de cesantía, transfigurando un mínimo en un tope máximo, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene definido que el derecho contemplado en el art. 29 del Código de Trabajo constituye un mínimo:

“(…) Aun cuando la norma es imperativa al indicar que el auxilio de cesantía no puede indemnizarse más allá de los últimos ocho años, esta Sala ha aceptado la existencia de topes mayores fijados a través de convenciones colectivas, partiendo del hecho de que el Código de Trabajo establece reglas mínimas que pueden ser superadas siempre y cuando se haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. (Voto Sala Constitucional N° 2006-17437).

Siempre en materia de auxilio de cesantía, importa citar aquí una sentencia reciente del Tribunal Constitucional que determinó:

“VII.- Sobre la constitucionalidad del artículo 53.- Esta disposición obliga a la Municipalidad de Santa Ana a pagar una indemnización de un mes de salario por concepto de auxilio de

cesantía, por cada año de servicio prestado, sin límite de años. (...) La parte accionante considera que la redacción de esta norma conlleva privilegios desproporcionados, pues no establece un tope o límite de cesantía, en abierta contradicción con el tope máximo de 20 años fijado en los criterios jurisprudenciales de esta Sala. (...) Recientemente, en sentencia número 2013-011506 de las 10:05 horas del 30 de agosto de 2013, esta Sala conoció una acción de inconstitucionalidad promovida por la Contralora General de la República contra la Convención Colectiva de Trabajo 2011-2012 de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). En lo que interesa, en esa oportunidad se sostuvo lo siguiente: **“Sobre este tema en particular la Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos, que es posible a través de las Convenciones Colectivas negociar plazos mayores a los dispuestos en el Código de Trabajo, no obstante, dichos topes no pueden quedar al arbitrio de las partes, sino que deben ajustarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, el cual ha estimado este Tribunal no debe superar los 20 años”** (...) Es por esta razón, que la Sala ha avalado la existencia de topes de cesantía mayores de los ocho años pero inferiores a los veinte años (ver sentencia 2006-06730 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis), por estimar que no existe inconstitucionalidad alguna en los casos en que sí existe un límite o “techo razonable” (sentencias número 2006-17437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre de 2006 y 2011-6351 de las 14:35 horas del 18 de mayo de 2011). **(Res. N° 2014- 005798 de las 16:33 horas de 30 de abril de 2014).**

Existe abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional, confirmada por esta última, que determina que en el ámbito de la Administración Pública, la regulación contenida en el art. 29 C.T. constituye un mínimo, cuya jurisprudencia reitera que el tope de 20 años por auxilio de cesantía, es razonable y pertinente (Ver además votos N° 2006-14423, 2006-17437, 2006-17441, 2006-17593, 2011-6351, 2013-011506, 2013-11086, 2013-5949, 2014- 005798, 2014-014933, entre otros).

El proyecto de ley en cuestión absolutamente ignora esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, imponiendo un tope desproporcionado, no por exceso, sino por defecto.

Valga resaltar adicionalmente que la Ley de Asociaciones Solidaristas transformó el régimen del auxilio de cesantía: rompió el “tope” de la legislación laboral mínima y convirtió la cesantía en un derecho adquirido del trabajador.

Si el límite de 8 años fue antojadizo cuando se promulgó el Código de Trabajo - cuyo “límite” ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional- con mayor razón, ahora, 73 años después, resulta arbitrario, irrazonable y desproporcionado mantener este máximo, que además, la Ley de Asociaciones Solidaristas dejó totalmente sin efecto.

La predicada “equiparación” del auxilio de cesantía llevándolo a un tope de 8 años, configura un desaguizado legislativo, regresivo, que vuelve la espalda a la evolución histórica de la jurisprudencia constitucional y la legislación nacional.

8.- Restricción sustancial del derecho de negociación colectiva, incompatible con el Convenio N° 98 OIT

La negociación colectiva de las condiciones de trabajo, la cual comprende las convenciones colectivas -una especie del género-, es un Derecho Fundamental, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 62 constitucional), desarrollado en Convenios de OIT, particularmente el Convenio N° 98, Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado por la Asamblea Legislativa, que ostenta un rango superior a la ley ordinaria (art. 7 C.P).

En el ámbito del sector público, la jurisprudencia reiterada, confirmada por las más recientes sentencias de la Sala Constitucional, ratifica la validez de la negociación colectiva en este sector (Voto 7221-2015).

El proyecto de ley no tiene ningún escrúpulo de quebrantar las normas constitucionales y supraleales que reconocen y tutelan el derecho de las organizaciones de los trabajadores/as del sector público de participar en la determinación de las condiciones de empleo.

La cuestión salarial es esencial en toda contratación colectiva, de suerte que si de entrada se impide, por mandato de la ley, la negociación de las retribuciones complementarias y el auxilio de cesantía, se hace nugatorio un derecho fundamental de la clase trabajadora y contraviene el Convenio N° 98 OIT.

Aquí es pertinente repasar los pronunciamientos de OIT, relacionados con la aplicación del Convenio N° 98, en materia de negociación colectiva, específicamente salarios, en el sector público, en períodos de crisis económica.

Tratándose de este Convenio, los órganos especializados de control de OIT han establecido que **“En contextos de estabilización económica se debe dar prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público.** (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 900; 331.er informe, caso núm. 2187).

Los pronunciamientos de estos órganos disponen, sin perjuicio de la preeminencia de la negociación colectiva, que excepcionalmente, en situaciones de crisis económica, se puedan dictar disposiciones legislativas, siempre que concurren las siguientes características:

*“El Comité ha compartido el punto de vista de la Comisión de Expertos en su Estudio general de 1994, cuando ésta manifiesta que: Aun cuando el principio de la autonomía de las partes en la negociación colectiva conserva su validez por lo que se refiere a los funcionarios y empleados públicos amparados por el Convenio núm. 151, éste ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública señaladas anteriormente. Por esta razón, a juicio de la Comisión son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa (por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo u otros arreglos en materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras, el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras presupuestarias o de otra naturaleza que le sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa. **Es distinto el caso de las disposiciones***

legislativas motivadas por la situación económica de un país, que, por ejemplo, imponen unilateralmente un porcentaje de aumento salarial determinado y excluyen toda posibilidad de negociación, especialmente cuando prohíben el recurso a los mecanismos de presión so pena de severas sanciones. La Comisión es consciente de que «la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el período de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades». En consecuencia, la Comisión toma nota enteramente en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias que deben afrontar los gobiernos, sobre todo en períodos de estancamiento económico general y prolongado. **Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados.** (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 899 y otros)

En situaciones de crisis económica, los órganos de control reiteran la preeminencia de la negociación colectiva, admitiendo que de manera excepcional, se puede justificar la intervención legislativa, siempre y cuando las regulaciones heterónomas se restrinjan a lo absolutamente necesario, limitada su vigencia en el tiempo y acompañadas de medidas adecuadas para proteger el nivel de vida de las y los trabajadores, principalmente quienes serán más perjudicados.

Estos órganos advierten que la limitación del derecho de negociación colectiva, en el marco de una política de estabilización económica, que exceda un período de tres años, constituye una restricción considerable que violenta el Convenio N° 98 (Id, párrafo 886.)

Asimismo, que en situaciones de crisis económica, no se puede obligar la renegociación forzosa de los convenios colectivos a su vencimiento (Id, párrafo 879 y 307.º informe, caso núm. 1887, párrafo 67.)

El proyecto de ley violenta, de principio a fin, estos pronunciamientos de OIT, porque proscribire la negociación de las remuneraciones complementarias, cuya interdicción es absolutamente improcedente e innecesaria, porque la crisis se resuelve con otras medidas efectivas, ciertamente de política fiscal, pero no castigando los salarios de los empleados públicos, las condiciones de vida del pueblo y deteriorando la prestación de los servicios públicos.

Amén que esa intervención legislativa excede el ámbito de lo absolutamente necesario, el proyecto no contiene ninguna disposición que limite su vigencia temporal y mucho menos contempla medidas complementarias que protejan a los trabajadores que se verán más afectados.

No sobra recordar que los órganos de control ya han exhortado al Gobierno de Costa Rica cesar las restricciones contra la negociación de salarios en convenciones colectivas, advirtiéndole que en situaciones de crisis, las limitaciones solo pueden ser excepcionales, restringidas a lo absolutamente necesario y temporales (*Resolución Queja 1304 de Comité de Libertad Sindical, interpuestas por Confederaciones Sindicales contra el Gobierno de Costa Rica*).

Por lo visto, el proyecto no solo desconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino que tampoco tiene el menor empacho de desacatar la “jurisprudencia” de los órganos de control de OIT.

El proyecto, a contrapelo del Convenio N° 98, responde a una ideología tributaria de conservadoras teorías administrativistas, que excluyen la participación de los servidores públicos en la determinación de sus condiciones de empleo, en este caso que excluye la negociación de las retribuciones complementarias.

Esas doctrinas unilateralistas de la relación de empleo público, fermentadas con la ideología neoliberal, no se concilian con los postulados del Estado Democrático, que descansa en el pleno reconocimiento y respeto de las libertades fundamentales, comprensivo del derecho de negociación colectiva en el sector

público, que como ya se dijo, su validez y constitucionalidad fue reiterada por la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional

El recurso a esta vía legislativa retrata de cuerpo entero el contenido antisindical del proyecto, haciendo impeditiva la negociación de las retribuciones complementarias y el auxilio de cesantía, materia de interés significativo en la negociación de toda convención colectiva de trabajo o cualquier otro instrumento normativo convencional.

Al mejor estilo del gobierno de Margaret Hilda Thatcher, acorazado en el Decálogo neoliberal, el proyecto tiene también el objetivo –no revelado- de constreñir el poder y la acción de los sindicatos, para luego acometer contra lo que aún queda del Estado Social de Derecho.

9.- Imposición de la periodicidad de pago mensual de los salarios

La iniciativa legislativa no se contenta con devaluar y congelar los salarios: modifica también la periodicidad de pago, generalizando la modalidad mensual, con un adelanto quincenal.

No obstante que esta disposición afecta la liquidez, principalmente de los trabajadores que menos ganan, por lo menos establece que el cambio en la periodicidad del pago, no producirá una disminución en el salario.

10.- Alcances temporales de la aplicación de la ley

Los alcances temporales quedan definidos en las disposiciones transitorias, que terminan desnudando los alcances insidiosos de semejante proyecto:

Transitorio I: ajuste a la baja, de manera inmediata, de las remuneraciones complementarias

Este transitorio estipula que toda disposición, general o especial, anterior a la entrada en vigor de esta ley, que contemple el otorgamiento de remuneraciones complementarias, deberá aplicarse con sujeción a lo dispuesto en ella.

Aunque la redacción no es la más feliz, se entiende que toda disposición normativa anterior deberá ajustarse a lo preceptuado en la nueva ley.

Es decir, la unificación y ajuste a la baja de estas retribuciones, la deben realizar las instituciones vinculadas de inmediato, que incluso afecta leyes especiales, las cuales quedarían tácitamente derogadas en todo aquello que se les opongan.

En el caso de las convenciones colectivas vigentes, los ajustes se harán en el momento de su expiración y posterior negociación, imponiéndose la obligatoriedad de la renegociación forzosa del convenio colectivo, a la baja, en contraposición del Convenio N° 98 OIT.

Transitorio II: pérdida del valor real y congelamiento de los salarios

El transitorio preceptúa que el salario total de los servidores activos, no podrá ser disminuido y respetarán los derechos adquiridos.

Una pieza magistral de lírica legislativa, que tiene que ser decantada y no deja menor duda que a partir de su vigencia, los salarios se someterán inexorablemente al imperio de esa ley, cuyos ajustes y modificaciones deben aplicarse de inmediato y en consecuencia, quedarán congelados.

Transitorio III: vigencia de las modificaciones a la dedicación exclusiva

La disposición concerniente a la dedicación exclusiva (art. 10), aplicará a los contratos que se suscriban a partir de la vigencia de esa ley.

Transitorio IV: plazo para modificar el pago de los salarios a la modalidad mensual

Las instituciones que cancelen los salarios con una modalidad distinta a la mensual, deberán hacer los ajustes correspondientes dentro de los tres meses posteriores a la vigencia de la ley, cuyos ajustes no producirán disminución o aumento en el salario.

En definitiva, este proyecto lesiona la población laboral del sector público, precarizando sus remuneraciones, poniendo en riesgo la estabilidad laboral y cercando la actividad de los sindicatos.

Tendrá repercusiones perniciosas sobre la sociedad costarricense, un caballo de Troya, armado en los astilleros de los organismos financieros internacionales, las corporaciones transnacionales y en las tiendas de la clase política empresarial.

MANUEL HERNANDEZ VENEGAS/OCTUBRE-2016