

## **Relaciones laborales en el sector público: el caso de Costa Rica**

**Alfredo Hasbun Camacho**

### **Introducción**

El Régimen de las Relaciones Laborales del sector público en Costa Rica data desde el año 1949, establecido así en la Constitución Política, hasta hoy vigente; se establece la denominación de “El Servicio Civil”, resumiendo el pensamiento de una administración para el Estado propiamente en sus artículos 191 y 192.

Posteriormente, en el año 1953, bajo la Ley N° 1581, se promulga el Estatuto de Servicio Civil, inspirado en el sistema democrático de nuestra nación; basado en la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos, evitando el compadrazgo, la politiquería y otros vicios de la época; haciendo énfasis en la eficiencia de prestación del servicio público, garantizando la estabilidad de los funcionarios en sus cargos, instituyendo el mérito para el ingreso y promoción de los funcionarios públicos.

De esta forma se constituyó en la base sustantiva del quehacer institucional, que hasta la fecha no había sufrido cambios significativos.

No obstante que, en principio, el Régimen de Servicio Civil debía cubrir a todos los y las funcionarias públicas, desde mitad del siglo 20 el legislador fue creando otros regímenes para ciertas instituciones del sector público como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, las municipalidades, las instituciones autónomas, las empresas públicas, entre otros.

Con el paso de los años, esta dispersión de regímenes, cada uno con bastante autonomía en materia presupuestaria y salarial, provocó una tremenda disparidad de condiciones laborales, entre personas funcionarias que, se suponía, debían tener las mismas condiciones, en virtud de que la Constitución en sus artículos 191 y 192 estipula como Régimen único el del Servicio Civil.

Además de lo anterior, las convenciones colectivas firmadas por ciertos grupos, sobre todo en el sector descentralizado y municipal, terminaron por crear enormes brechas salariales y de condiciones laborales en general, entre unos y otros funcionarios, al punto que es normal que un funcionario del Gobierno Central gane la mitad de lo que gana un funcionario en el mismo puesto y con la misma antigüedad, en el sector descentralizado.

Este estado de cosas, ha originado que los últimos seis gobiernos vinieran hablando de Reforma del Estado, entre lo cual se destacaba la necesidad de disminuir el tamaño del Estado, la disminución de privilegios, entre otros tópicos. Sin embargo, estos procesos siempre fueron difíciles de impulsar, y desde el inicio tuvieron la oposición radical de los grupos sindicales del sector público.

El tema fue abordado con más seriedad durante la administración anterior, donde los distintos partidos políticos presentaron varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, y el Gobierno impulsó la elaboración de un proyecto integral de reforma al Empleo Público.

En la mayoría de los casos, la preocupación fundamental no era tanto la dispersión de regímenes de empleo público, sino el costo de la planilla del Gobierno Central, la cual se ha considerado por diversos sectores del país como “disparador” del gasto público y uno de los causantes del creciente déficit fiscal que afronta el Gobierno.

Dicho proyecto integral de reforma al Empleo Público se concretó en el año en curso en el expediente No. 19.431, y se presentó en la Asamblea Legislativa en abril. A corto plazo se iniciará la discusión del mismo.

El proyecto de ley propone:

1. Organizar la gobernanza del empleo público, mediante los siguientes aspectos:

- a. La clarificación de las funciones del Ministerio de Planificación en materia de empleo público, en razón de la rectoría recientemente otorgada mediante la ley 9635.
- b. La creación de un Consejo Técnico Consultivo que será un órgano colegiado, el cual será un ente asesor del Ministerio de Planificación en materia de empleo público.
- c. La creación de un Observatorio del Empleo Público, cuyo objetivo será ser un laboratorio prospectivo y de innovación, en materia de empleo público y políticas públicas.
- d. La definición de un rol más activo de las oficinas de recursos humanos institucionales, mediante una flexibilización de los procedimientos internos y una mayor desconcentración de los mismos, favoreciendo el buen funcionamiento de las entidades públicas.

2. Establecer postulados y normas generales que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público en los diferentes subsistemas de la gestión de los recursos humanos:

**a. Planificación del Empleo:**

Se establece un proceso de planificación del empleo, a partir del cual las dependencias públicas deberán aprobar planes del empleo público institucional de mediano y largo plazo y se crea un un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa que permite caracterizar la situación del Empleo Público en Costa Rica.

**b. Organización del Trabajo:**

El régimen general de empleo público se ordena en ocho subregímenes específicos:

1. Personas Servidoras Públicas en general: Incluye a los servidores públicos bajo el ámbito de aplicación del Título I y del Título IV del Estatuto de Servicio Civil así como a los servidores públicos que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2° de la presente ley que no estén incluidas en los restantes Subregímenes de Empleo Público.
  2. Personas Servidoras en Ciencias de la Salud.
  3. Personas Servidoras Policiales.
  4. Personas Servidoras del Sistema Educativo Público, que se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Título I y Título II del Estatuto de Servicio Civil.
  5. Personas Servidoras de las Universidades Públicas.
  6. Personas Servidoras con dependencia del Poder Judicial.
  7. Personas Servidoras de Confianza.
  8. Personas Servidoras del Servicio Exterior.
- c. Gestión del Empleo:

Se establecen postulados rectores que orientan los procesos generales de reclutamiento y selección de personas servidoras públicas nuevas; la designación de personal directivo aplicando principios de mérito, capacidad, competencias e idoneidad así como la implementación prioritaria de actividades de formación para el desarrollo de las capacidades de liderazgo, gestión e innovación de la alta dirección pública así como causales generales para la desvinculación del cargo, incluyendo separación del cargo por obtener dos evaluaciones consecutivas del 70%, entre otros.

#### **d. Gestión de la Compensación:**

Se establecen postulados rectores que orientan la gestión de de la remuneración y el reconocimiento de incentivos monetarios y no monetarios por competitividad, productividad y desempeño. Adicionalmente, se acogen las recomendaciones de la Contraloría General de la República y la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, las cuales van en la línea de reducir las distorsiones salariales tanto verticales como horizontales, mediante la introducción del salario global para las nuevas personas servidoras públicas, así como aquellas que opten por trasladarse, y para los jerarcas institucionales.

#### **e. Gestión del Desarrollo:**

Se establecen postulados rectores para la formación destinados a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de los objetivos institucionales de las dependencias públicas, desarrollando las competencias de las personas servidoras públicas y estimulando su progresión profesional. La formación será diferenciada para la Alta Dirección Pública.

#### **f. Gestión de las Relaciones Laborales:**

Se establecen disposiciones para conciliar la vida laboral y familiar en el empleo público.

#### **Los grupos sindicales**

Las relaciones laborales en el sector público se caracterizan por la existencia de diversos grupos sindicales, lo cual responde a la atomización institucional que antes se reseñó.

Algunos de estos sindicatos tienen una alta cantidad de miembros (por ejemplo el sector educación y el sector salud), que agrupan al 40% de los 300.000 personas funcionarias públicas.

Esto les ha dado históricamente una fuerte capacidad de negociación con respecto a los diferentes gobiernos, por cuanto una huelga de educadores y trabajadores del sector salud, prácticamente puede paralizar el país.

De ahí que, por ejemplo, desde las primeras décadas del siglo 20, se creó un régimen especial de jubilaciones para el sector docente, otro para el Poder Judicial y para otros grupos fuertes de empleados públicos, como los de Hacienda y los de Obras Públicas y Transportes, todos con condiciones muy diferentes a las del resto de trabajadores públicos y privados, adscritos al Régimen de Pensiones del Seguro Social.

Estos grupos se vieron fortalecidos en 2016, con la Ley 9343, denominada Reforma Procesal Laboral, que vino a consolidar derechos laborales, como el de la justicia laboral para todos, la protección de los grupos socialmente débiles, así como el de la negociación colectiva y el fortalecimiento sindical.

Esta ley surgió como una iniciativa para dotar de regulaciones actualizadas a las relaciones entre empleadores y trabajadores en procura de generar procesos administrativos y judiciales más ágiles y expeditos, ante la necesidad de cumplir, en materia laboral, con los mandatos constitucionales de justicia pronta y cumplida.

Esta Reforma comprende cambios de importancia en tres ejes:

- a. Derecho Laboral Individual
- b. Derecho Laboral Colectivo y
- c. Derecho Laboral Procesal

El proceso de elaboración y aprobación de la Reforma Procesal Laboral dio inicio en 1998 y concluyó en el 2016, tras años de debates tripartitos y propuestas diversas, así como de negociaciones entre los actores sociales con acuerdos difíciles de alcanzar pero que finalmente se lograron en un largo proceso de reivindicaciones del sindicalismo nacional que agrupa a la mayoría de las confederaciones del país; quienes consideraron en su momento que esta Reforma tiene aún algunas lagunas y cuestiones mejorables (que deberán retomarse en un futuro en aras de aumentar las garantías y protección a los derechos sindicales y laborales), a pesar de todo fue un avance notable en temas que son muy importantes para la justicia laboral y para asegurar derechos fundamentales.

Esta Reforma representa una significativa modificación jurídica que tiene como finalidad reforzar tanto el cumplimiento de los derechos individuales como en el ejercicio de los derechos colectivos del trabajo.

Que a la vez, como lo confirma la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018:02) constituye un gran reto para los sindicatos y los empleadores: la generación de una nueva cultura de relaciones laborales, proclive al trabajo decente.

Esto porque el texto finalmente aprobado y publicado no solo contiene disposiciones sobre la materia procesal, sino que también comprende los otros ámbitos del Derecho Laboral: la tutela de los fueros de protección, la protección contra la discriminación laboral, la condena automática por el pago de cargas sociales por salarios no reportados y las modificaciones para agilizar los procesos judiciales laborales así como la creación de la asistencia legal gratuita, que sin lugar a duda implican cambios importantes en el desarrollo de la relación laboral y en la tramitación de los procesos judiciales. Es importante resaltar que esta citada ley pudo ser finalmente aprobada debido a que se exceptuó la autorización de la huelga en los servicios públicos esenciales, discusión posterior que dicho aspecto ha generado en el país.

Los aspectos más relevantes para las personas trabajadoras y sus organizaciones que regula la Reforma Procesal Laboral (ley no. 9343) son:

1. Derecho de huelga
2. Medios de solución de conflictos colectivos
3. Negociación colectiva en el sector público
4. Protección de los actos antisindicales y la discriminación en el empleo
5. Juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo
6. Régimen de despido

A manera de resumen, como lo presenta la OIT (2018:06) en su "Guía para los Trabajadores" podríamos decir que las modificaciones sustantivas de la Reforma Procesal Laboral en Costa Rica son las siguientes:

1. La Reforma Procesal Laboral modifica el significado de la huelga en Costa Rica, calificándola de medida de presión que puede ser utilizada en diversos conflictos colectivos.
2. Además define la huelga legal como cualquier tipo de suspensión de los trabajos que el colectivo laboral acuerde, en un departamento, centro de trabajo, establecimiento, o negocio (y que cumpla con los requisitos que se dirán).
3. Por ello, las personas en huelga no están obligadas a abandonar sus lugares de trabajo, salvo que por haberse declarado legal la huelga, se clausure el establecimiento por orden judicial, de manera que ninguna persona pueda ingresar a ese departamento, centro de trabajo, establecimiento o negocio según sea el caso.
4. La huelga puede adoptar cualquier modalidad que estimen pertinente las personas trabajadoras en huelga, de manera que estos puedan determinar la suspensión de algunos trabajos o labores y no de otros, o adoptar modalidades diversas.

5. Además, cabe la posibilidad de que se adopte un ejercicio temporal intermitente, sea gradual o escalonado. En el supuesto de que la huelga sea intermitente, debe comunicarse al empleador (directamente o por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) el calendario de las medidas y sus modalidades.

6. El trabajo a reglamento continúa siendo causal de despido, aunque OIT plantea que pueda ser catalogado como tal únicamente en la medida que implique la pérdida del carácter pacífico de la huelga.

7. La desobediencia colectiva no es una suspensión del trabajo y por lo tanto no puede ser catalogada como huelga, ni en la definición anterior ni en la nueva definición de la RPL.

Los sindicatos del sector público, a pesar de ser muchas organizaciones, en ocasiones tienden a unirse en torno a objetivos comunes, como por ejemplo la lucha contra la privatización del ICE (Instituto Costarricense de Electricidad), a inicios de la década del 2000, o la lucha contra la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en el año 2007. En estos casos, se aplica el principio de que la unión hace la fuerza, lo cual los hace una fuerza que cualquier gobierno debe tener en cuenta, pues de lo contrario con facilidad paralizan el país.

Esto mismo ha sucedido en los últimos años, en torno al tema de reformas al Empleo Público. En la administración anterior, los grupos sindicales simplemente se negaron a cualquier conversación respecto del tema. El diálogo con los grupos giró en torno a otros temas y se logró un proceso positivo, que generó un período de mucha paz social; inclusive, en algunos casos los sindicatos terminaron aceptando que algunas convenciones colectivas se renegociaran, disminuyendo parte de sus beneficios económicos y de otra índole.

En el Gobierno Actual, la lucha en contra de reformas al empleo público se convirtió en uno de los principales temas de la huelga general que afectó a buena parte del sector público, durante el segundo semestre del 2018.

Aun así, no pudieron evitar la emisión de la Ley 9635 de diciembre 2018, donde se incluye un capítulo de reformas drásticas a los salarios de los servidores públicos, especialmente quienes ingresen después de esta fecha. Antes de esto, la fijación salarial se hizo por Decreto Ejecutivo, sin discusión previa en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (Gobierno-Sindicatos), lo que supuso desde el inicio una situación conflictiva con los grupos sindicales.

La aprobación de "Ley 9635, del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", que además de fijar cambios en la legislación tributaria: con un IVA (Impuesto al Valor Agregado), la aprobación de un nuevo impuesto que grava las Ganancias de Capital y reformas al Impuesto sobre la Renta; afecta directamente al sector público, porque contempla la reducción de gastos por concepto de pago de incentivos laborales económicos (dedicación exclusiva, anualidades, carrera profesional, y otros incentivos que se pagaban de forma porcentual, pasando a nominales), liga el proceso de Evaluación de Desempeño a procesos de planificación institucional definidos previamente; así como a la valoración del desempeño de las competencias de servidores vinculado de forma directa al pago de las anualidades; normas restrictivas para que un servidor público sea acreedor de estos beneficios, todo lo cual mantiene crispadas las relaciones gobierno-funcionarias/os.

En este contexto, esta situación podría agravarse con el proyecto de Ley de Reforma al Empleo Público, que como mencionamos anteriormente, fue presentado al conocimiento del Poder Legislativo en pasado mes de abril de este año.

Y que como también se explicó ampliamente, busca dar una mayor eficiencia al sector público, una adecuada y necesaria modernización del Estado, atendiendo a su vez, las recomendaciones emitidas por diferentes instancias nacionales e internacionales, tales como la Contraloría General de la República y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Que incluye amplia variedad de reformas en temas salariales, de reclutamiento y selección, alta dirección pública, movilidad pública, desvinculación, carrera administrativa, entre otros.

### **Huelga en el sector público**

Otro tema que está generando gran discordia entre los diputados y el gobierno, con los grupos sindicales del sector público, es un proyecto de ley que pretende establecer limitaciones adicionales a la figura de la huelga en este sector, declarando ilegal estos movimientos cuando no se trate de situaciones de tipo laboral (lo que se denomina “huelgas políticas”).

Se trata del expediente 21049, “Ley para brindar seguridad jurídica sobre las huelgas y sus procedimientos”. El espíritu del Legislador con la redacción y propuesta de Proyecto de Ley, versa sobre la continuidad en la prestación de los servicios públicos como un principio fundamental de la Administración Pública y un derecho del ciudadano. De acuerdo con el texto de la propuesta

*“...el Estado costarricense está obligado a garantizar esa continuidad, especialmente en aquellos servicios esenciales para la población, puesto que de ellos dependen la vida, la salud, la seguridad de las personas, tales como: servicios hospitalarios, suministro de electricidad, agua y combustibles, fuerzas de policía, controladores aéreos y marítimos, comedores escolares y servicios para la atención de emergencias, entre otros. Por lo tanto, la continuidad en la prestación de esos servicios no debe verse interrumpida bajo ninguna circunstancia”.*

Además, cuando se trata de servicios públicos en los que está permitida la huelga, nuestra legislación actual tiene deficiencias en cuanto al procedimiento para la declaratoria de ilegalidad, así señalado en la respuesta a la consulta realizada por Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, que tramita este proyecto de ley la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (2019).

Esta situación genera dudas, vacíos, especialmente en cuanto a los plazos abusivos que provocan enorme incertidumbre entre la población afectada y hasta en los propios servidores públicos que se unen a la huelga.

El legislador señala que,

*“La prolongación excesiva genera falta de certeza sobre si la huelga cumple o no con los requisitos para la legalidad. Los efectos de esa falta de seguridad son dañinos para los trabajadores, el patrono y los ciudadanos tanto desde la perspectiva económica como desde la social. Este proyecto pretende acabar con esa incertidumbre y ajustar el procedimiento para hacerlo razonable y aclarar las reglas del juego para todas las partes. Cabe destacar que el texto original de la Reforma Procesal Laboral, tramitado bajo el Expediente N° 15.990, si bien tuvo un largo trámite legislativo que culminó con su aprobación en primer y segundo debate, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa el 13 de Setiembre de 2012, el Poder Ejecutivo advirtió una serie de inconvenientes en materia de regulación de huelgas en los servicios esenciales, contenidos en el Decreto Legislativo N° 9076. Por tal motivo, ese Decreto Legislativo fue vetado parcialmente mediante Acuerdo No. DP-0316-2013, el cual fue comunicado a la Asamblea Legislativa el 9 de Octubre de 2012.”*

La propuesta de reforma que se plantea a través de esta iniciativa surge alrededor de los recientes movimientos huelguísticos y con vista en las afectaciones que la paralización de servicios esenciales le han ocasionado a la vida, a la salud y a la seguridad de la población, y en todo caso a la tranquilidad del país en general; reformas que desafortunadamente, según lo plantean los legisladores en el proyecto de Ley bajo el expediente 21049, no fueron implementadas en el texto que dio lugar a la Ley No.9343, y que probablemente hubiesen evitado buena parte de las afectaciones que muchos costarricenses han sufrido en torno a la cancelación de su atención médica, por ejemplo.

De ahí que consideran necesario precisar las disposiciones que constan en el Código de Trabajo vigente, motivo fundamental de esta propuesta de reforma legal; y también de algunos ajustes que requiere la legislación procesal para la calificación de huelgas en otros servicios públicos, de modo tal que no exista una demora innecesaria en los procedimientos.

El Proyecto del Ley propone el desarrollo de cambios a fin de brindar tutela oportuna a los derechos fundamentales de toda la población y seguridad jurídica frente a la decisión ilegítima de suspender labores en los servicios públicos esenciales:

1. Cambios para la celeridad en las notificaciones
2. Causales de disolución de un sindicato
3. Ilegalidad y plazos para los procedimientos de la huelga en servicios esenciales
4. Medidas inmediatas en el caso de las huelgas
5. Competencia en la calificación de las huelgas
6. Obligatoriedad de los jerarcas de actuar con celeridad en el caso de las huelgas en los servicios públicos
7. Suspensión de huelgas calificadas legales por afectación de los servicios
8. Plazos para calificación en el caso de las huelgas en servicios públicos en los que está permitida
9. Plazos para dictar las órdenes de reincorporación en el caso de las huelgas en servicios públicos esenciales
10. Plazos para apelaciones en el caso de las huelgas en servicios públicos esenciales

Las reacciones de los grupos sindicales no se han hecho esperar, ya han realizado huelgas e inclusive los sindicatos de educación solicitaron la intervención del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), GuyRyder, para que pida al presidente de la República, Carlos Alvarado, que archive el proyecto de ley.

Los sindicalistas consideran que esta Ley limita la huelga, protestas sindicales y acción sindical, lo cual violenta los derechos fundamentales de las personas trabajadoras; además, consideran que la Ley es excesiva, desproporcionada y violatoria de convenios de OIT.

Lo cierto es que con dos proyectos de Ley en el escenario como lo son la "Ley para brindar seguridad jurídica sobre las huelgas y sus procedimientos" y la "Ley de empleo Público"; se está dando una fuerte reacción por parte de los sindicatos, quienes amenazan con una huelga superior a la del año pasado, que fue de 86 días, como medidas de oposición a la ley que limita la huelga en los servicios del Estado y a varios cambios en el empleo público.

Que además, estará motivada por el descontento creciente contra el gobierno y los diputados por el cobro de impuestos, mencionados anteriormente, que inició el pasado mes de julio con la implementación de la "Ley del Fortalecimiento de la Finanzas Públicas", o como lo llaman los huelguistas: "Combo Fiscal" considerado como el primero de una serie de proyectos que amenazan con eliminar derechos laborales y sociales, por lo que más sindicatos se sumarían al llamado de huelga que ha hecho el sindicato de profesores en una fecha por definir.

## **Bibliografía**

- Constitución Política de la República (2001). 8ª edición. San José, Costa Rica: EDITEC EDITORES.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). La reforma procesal laboral de Costa Rica, guía para los trabajadores y las trabajadoras. Oficina de Actividades para los Trabajadores San José, Costa Rica, 2019
- Oficio DH 0078-1209, Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica, 2019.
- Ley de promulgación del Estatuto de Servicio Civil. Expediente N° 1.581, Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica, 1953.
- Ley sobre el Fortalecimiento de las Finanzas. Expediente N°9.635, Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica, 2018.
- Ley de Reforma Procesal Laboral. Expediente N°9.343, Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica, 2016.
- Proyecto de ley expediente N°19.431“Ley de Empleo Público”, Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica, 2019.
- Proyecto de ley expediente N° 21.049 “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, 2019.