



San José, 02 de noviembre de 2020
DH-DAL-RH-0998-2020

Señores y señoras
Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración
Asamblea Legislativa

Estimados señores y señoras diputadas:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada sobre el Proyecto de Ley denominado: **"LEY DE REDUCCIÓN DE JORNADAS EN EL SECTOR PÚBLICO"**, Expediente N° 22.081, la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes de la República, emitió criterio en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo reducir en un 15% la jornada laboral en el sector público a los funcionarios que devengan salarios mensual bruto por encima de un millón quinientos mil colones. Con la presente propuesta de ley, se estima que el sector público podría ahorrarse en remuneraciones un total de ₡129.700 millones de colones, y por lo tanto podrían ser destinados a atender a las personas más afectadas o bien sufragar gastos en los que ha tenido que incurrir nuestro sistema de salud. Dicha medida será implementada por un plazo improrrogable **de doce meses**, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Observaciones generales al proyecto de ley

Actualmente, Costa Rica, así como el mundo entero, está enfrentando una situación sin precedentes, desde el mes de marzo del año en curso, a causa del Covid-19. Como resultado de ello, los sectores de salud, educación, laboral, turismo, agrícola, entre otros, se han visto gravemente afectados, y esto ha venido a debilitar la economía a nivel nacional.

En razón de esta situación, la Defensoría de los Habitantes es consciente de la necesidad que ha tenido el Gobierno de Costa Rica, de generar e implementar medidas para atender y atenuar esta crisis, no obstante, estas medidas deben ser aplicadas de manera proporcional, equitativa y en iguales condiciones.

Como parte de las competencias de la institución, se ha dado seguimiento al acatamiento de esas medidas para evitar posibles abusos o violaciones de derechos, es preciso subrayar que estas nuevas medidas, si bien tienen el propósito de buscar posibles soluciones para enfrentar la problemática, no deben ser implementadas si las mismas vienen en detrimento de otros.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes hace un respetuoso llamado a las señoras y señores diputados para que sean consideradas y analizadas, las siguientes observaciones generales, así como cada una de las que se realizaron específicamente en cada artículo, recordando el espíritu de la ley, el cual va dirigido a buscar una forma de obtener recursos para atender situaciones que se generen a causa de la pandemia que hoy nos afecta, sin embargo, esta iniciativa presentaría una serie de vacíos que deben ser revisados, ya que generen confusión o duda al momento de su lectura y algunos de sus artículos quedan a interpretación del lector.

a.-Sobre el ámbito de cobertura:

El proyecto en análisis, viene a implementar una medida para los funcionarios públicos, que laboran en la Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos. Así como los que laboran en la Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades. Sin embargo, se exceptúan los que laboran en las siguientes instituciones:

- a) Cuerpos de Policía.
- b) Benemérito Cuerpo de Bomberos.
- c) Ministerio de Salud.
- d) Caja Costarricense de Seguro Social.
- e) Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- f) Centros penitenciarios.

En este caso, considera la Defensoría que es importante indicar, si esta excepción, se les va a aplicar a todos los funcionarios de las instituciones involucradas, indistintamente de las funciones que ejerzan o, si únicamente será aplicable a los funcionarios que, comúnmente, se les ha identificado como "funcionarios de primera línea" que son los que atienden la emergencia nacional según sus propias competencias.

Lo anterior debe ser señalado claramente en el proyecto, en virtud de que se crea la interrogante de si es necesario incluir a las y los funcionarios que realizan funciones administrativas, los cuales sí pueden ser objeto de esa reducción de jornada, esto con apoyo de un estudio de valoración para determinar dicha condición.

Además, se debe ponderar, si existe trato diferenciado carente de razonabilidad, entre trabajadores/as que laboran en las distintas entidades que componen el Estado costarricense, en el tanto, se genera exclusión de funcionarios que ejercen actividades en ciertas instituciones, frente a las están empleadas en otras instituciones públicas, no señaladas dentro del proyecto.

b. La coetilla de integra no refleja la realidad de los compromisos financieros de los trabajadores:

Como herramienta para constatar el ingreso por concepto de salario que recibe cada funcionario, se cuenta con la "coetilla" que emite el sistema Integra, una vez realizado el pago del salario. Sin embargo, ésta no refleja todos los compromisos financieros que tiene el funcionario, ya que se está hablando de un salario bruto y no líquido.

Según el proyecto, al funcionario que cuente con un salario bruto mensual a partir del ₡1.500.000 (bruto) se le realiza una rebaja correspondiente al 15% (reducción de jornada), sin embargo, ese dato es engañoso, ya que no es precisamente el monto del cual disponible la persona para hacer frente a sus compromisos y obligaciones financieras. El monto que queda "disponible" es el salario líquido y, como dato real, lo único que se descuenta del salario bruto son, aparte de las rebajas de ley, los pagos autorizados por planilla, el resto de gastos se realizan de manera ordinaria. (Pagos de alimentación, educación, vivienda, salud, ayudas familiares, entre otros).

Si la intención es ayudar de forma solidaria al Estado, debe efectuarse, incluyendo a todos los funcionarios, -por supuesto sin tomar en cuenta los que se encuentran en la excepción del mismo proyecto, así como las observaciones que, sobre este punto expondrá la Defensoría de los Habitantes de la República.

Por otra parte, los que devengan salario mayor al monto señalado, van a sufrir una reducción extra en su salario, a parte de las que se le están aplicando como al resto de los funcionarios, como por ejemplo el no pago de anualidades, (si es que se aprueba la ley), el no aumento salarial, y cualquier otra idea que se tenga al respecto y que sea aplicada a todos los funcionarios públicos.

Se puede decir entonces que, desde esa perspectiva, se podría estar en una situación de desigualdad, ya que la propuesta en estudio se presenta como una alternativa solidaria, pero se aplicaría solo a un grupo determinado de funcionarios, por recibir un salario bruto a partir del monto de ₡1.500.000.

c. Reducción salarial:

La Defensoría tiene claro que un rebajo en la jornada laboral, es decir en las horas que hay que laborar, no es un rebajo al salario ya que el salario es proporcional a la jornada y, por ende, si bajan la jornada,



aunque se reduce sustancialmente el ingreso, no corresponde literalmente a un rebajo salarial, es lo que recibe legalmente, por el tiempo laborado.

Aunque legal y técnicamente procede, en la práctica se causa el mismo efecto o daño a las personas que se les aplique esta rebaja, siendo que, el empobrecimiento o la baja en la calidad de vida de estas personas sería una realidad.

d. Liquidación de extremos laborales:

Si bien el proyecto es claro en indicar que para determinar los extremos laborales que deban pagarse en caso de finalización de la relación laboral, deberán utilizarse las remuneraciones previas a la entrada en vigencia de la presente ley, no se indica cómo se va a proceder en el caso del cálculo para la pensión.

Esta propuesta, tiene como plazo de vigencia un año, sin embargo, se debe tener presente que las personas se pensionan todos los meses y es un hecho que, para el año en que se pretende implementar la reducción de la jornada, se producirá un afecto negativo en el monto a recibir una vez otorgado este derecho.

e. Retiro del FCL a causa de la reducción de la jornada laboral:

Uno de los principales objetivos del Gobierno, cuando implementó la medida excepcional del retiro del FCL, era que cuando el trabajador sufriera reducción de la jornada laboral o suspensión del contrato, era darle un poco de liquidez a éste para solventar algunos gastos, a causa de su situación económica. En este supuesto, y con la ley vigente, no se indica ningún limitante para retirar dicho dinero, tanto así que, los trabajadores –privados-, que se les ha aplicado la reducción de la jornada laboral, han tenido la oportunidad de retirar este fondo, el cual llega a complementar, en algunos casos, parte del dinero que dejaron de percibir.

Sin embargo, con la propuesta en estudio, este complemento –para los funcionarios públicos-, se está viendo limitado, ya que, según se demuestra, se debe cumplir con un porcentaje **de al menos** el 20% de la reducción de la jornada, el cual, anteriormente no existía. Se indica lo que se propone:

*d) En caso de suspensión temporal de la relación laboral, en los términos señalados en el artículo 74 de la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, o cuando se aplique una reducción de la jornada ordinaria de la persona trabajadora, **que implique una disminución de su salario de al menos el veinte por ciento (20%)**, de conformidad con la legislación vigente. (...)*

Al respecto, si se toma en cuenta el porcentaje señalado (20%) el cual es el que se desea aplicar para por retirar el FCL, se puede catalogar como otra afectación más que va a sufrir el trabajador, esto por cuanto, el porcentaje de la reducción de jornada que se está proponiendo que es de un 15% y, según se interpreta, no alcanzaría el porcentaje para poder retirar dicho fondo.

Por lo tanto, no es de recibo para la Defensoría la implementación del mismo porque se estaría generando una desigualdad al trabajador con esta propuesta.

f. Revisión de los contratos de teletrabajo:

En lo que respecta el contrato del teletrabajo debe ser sometido a revisión por cada institución ya que el mismo es firmado por cada funcionario y éste se compromete a laborar una cantidad de horas con base a su jornada ordinaria.

g.- Estabilidad laboral:

El funcionario público posee una estabilidad en el empleo, misma que se encuentra consagrada en nuestra Constitución Política en sus artículos 191 y 192, los cuales establecen que un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones de empleo entre los servidores públicos y el Estado y que solo podrán ser despedidos por causas justificadas en la ley o en caso de reducción forzosa de servicios ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

Esa estabilidad es la que le permite al funcionario mantener un trabajo digno por largo tiempo –de manera estable- y un salario continuo, el cual le permite adquirir obligaciones financieras a largo plazo, casi que sin riesgo a que éstas no se puedan cumplir, precisamente por esa seguridad / continuidad de recibir un salario fijo y que, con el pasar del tiempo se va incrementando, por la misma dinámica que utilizar el gobierno para aplicar aumentos salariales.

Por otro lado, parte de la economía del país, se ve beneficiada por esta estabilidad que tienen los funcionarios públicos, porque con su inversión, permite sostener parte de esa economía.

A pesar de todo lo anterior, esta Defensoría considera que el proyecto en estudio, viene a poner en riesgo esa estabilidad, por la intención que se tiene de realizar un rebajo en la jornada laboral que ocasionará por defecto una reducción del salario, lo que impediría tener más liquidez y para poder cumplir con los compromisos adquiridos, así como otras obligaciones y correr el riesgo de ser parte de la cartera de morosos en las entidades financieras y otras.

h.- Cambio de horario y reconocimiento de horas extras:

En caso que prospere la propuesta, las instituciones tendrán que modificar los horarios de las personas afectadas para ajustarlos a la nueva jornada, provocando en algunos casos un eventual aumento en el pago de horas extra, lo que genera el interrogante si se tiene presupuestado este gasto.

Así mismo se debe recordar que, una vez se disminuya la jornada, cualquier trabajo que se realice luego del tiempo establecido, siempre y cuando sea sujeto de generar horas extras, éstas deben ser reconocidas como tal.

En otro sentido, las aportaciones a la seguridad social también se verán afectas, lo que generaría otra afectación ya que, en caso de una incapacidad, también habrá una disminución.

i. El Proyecto en estudio es omiso en cuanto a lo siguiente:

- No indica la manera en que se invertirán los fondos recaudados, a pesar de que, en los motivos del proyecto, se indica que serán para personas afectadas o para el sector salud.

- No especifica el nombre de las instituciones o programadas que se verían beneficiados.
- Respecto a las instituciones que se exceptúan para la no aplicación de la reducción de la jornada, no se indica si es a todos los funcionarios de la institución, incluyendo administrativos, o es únicamente a los funcionarios que atienden directamente la situación, como por ejemplo médicos, bomberos, policías, entre otros.
- No indica si el monto recaudado será mayor que el que se deja de percibir con lo que se está proponiendo.
- No indica cómo se aplicará la jornada. (será semanal o por día)
- No indica con claridad si, el porcentaje del 20% es el máximo (si es hasta o a partir de ese porcentaje), para poder tener la posibilidad de retirar el FCL en caso de aplicación de la reducción de jornada.
- No indica si esta propuesta se aplicará de la misma forma que se hizo con el sector privado, que le dio al trabajador una opción de arreglo de pago con las entidades financieras en caso de la reducción de jornada laboral, con el fin de no entrar en morosidad y evitar mancharle su record crediticio.
- No se indica si existe un estudio técnico mediante el cual se determine su efectividad.
- Es totalmente omisa en materia de pensiones y su efecto para el cálculo.
- No se indica sobre alguna modificación o revisión al contrato de teletrabajo.
- No indica sobre los efectos del pago de las horas extras, siendo que estas se generarían si el trabajador labora después de la hora establecida en la reducción de la jornada.

4. Observaciones puntuales al articulado del proyecto de ley

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

LEY DE REDUCCIÓN DE JORNADAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Texto vigente	Texto propuesto	Observaciones
<p>Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:</p> <p>1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos</p>	<p>ARTÍCULO 1- Las instituciones públicas comprendidas en el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley No. 2166, de 9 de octubre de 1957, por un plazo improrrogable de doce meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, <u>deberán reducir en un quince por ciento (15%), las jornadas de trabajo del personal que reciba una remuneración bruta mensual de al menos un millón quinientos mil colones</u></p>	

<p>auxiliares de estos.</p> <p>2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades.</p>	<p>(¢ 1.500.000) por su jornada ordinaria de trabajo.</p>	
	<p>ARTÍCULO 2- Se excluye de lo establecido en el artículo 1 de la presente ley, al personal que labore en las siguientes dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cuerpos de Policía. b) Benemérito Cuerpo de Bomberos. c) Ministerio de Salud. d) Caja Costarricense de Seguro Social. e) Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. f) Centros penitenciarios. 	<p>Identificar funcionarios de primera línea para atender la emergencia según sus competencias.</p> <p>Se debe aclarar cuáles son específicamente los funcionarios que van a ser excluidos de la aplicación de la norma en estudio, mediante un estudio de valoración, toda vez que hay funcionarios que tienen labores administrativas y éstos sí pueden ser objeto de esa reducción de jornada.</p> <p>En lo que respecta a los funcionarios que, específicamente realizan funciones que están vinculadas con la atención propia de la emergencia, estos deberían estar exentos de la aplicación de lo indicado o lo que se propone en el Proyecto de Ley.</p> <p>Señalar el criterio técnico que justifica la diferencia y exclusión, dentro de los funcionarios del sector público.</p>
	<p>ARTÍCULO 3- Las instituciones públicas que no paguen sus planillas por medio de los sistemas Integra 1 e Integra 2, con excepción</p>	<p>El artículo no es claro. No indica en que van hacer utilizados los fondos recaudados una vez aplicada la norma.</p>

	<p>de las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, deberán trasladar a la caja única del Estado del Ministerio de Hacienda las diferencias salariales que se produzcan a su favor producto de la reducción de jornadas establecidas por esta ley.</p>	<p>Bajo el principio de transparencia, se debe indicar cuáles serán los sectores beneficiados con estos dineros o las instituciones públicas que recibirán parte de ellos, para garantizar el objetivo de la ley.</p> <p>No queda claro el punto de la exclusión de la CCSS y de las Municipalidades.</p>
	<p>ARTÍCULO 4- En el caso de las instituciones públicas que realicen los pagos de planilla por medio de los sistemas Integra 1 e Integra 2, corresponderá al Ministerio de Hacienda aplicar las modificaciones correspondientes sobre los salarios, <u>y excluir aquellas plazas que ocupen las personas servidoras públicas que laboren en las dependencias indicadas en el artículo 2 de la presente ley.</u></p>	<p>Interrogantes que genera la eventual aplicación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Esta medida ocasionará una reducción del aporte de la cuota obrero patronal, lo que por ende afectará la futura pensión del funcionario. 2. Afectación del porcentaje, que, por ley, le corresponde a otras instituciones. 3. ¿Se sabe cuánto dejará de percibir la CCSS por este efecto? 4. ¿Se realizaron los estudios correspondientes? 5. Se tiene conocimiento de que si lo que se va a dejar de percibir es más o menos de lo que se va a captar. 6. Será proporcional lo que rebaja a lo que se recibe.
	<p>ARTÍCULO 5- Para determinar los extremos laborales que deban pagarse en caso de finalización de la relación laboral, deberán utilizarse las remuneraciones</p>	<p>Se debe aclarar, como se va a calcular, en este caso, la pensión.</p> <p>¿Cuál salario se tomará en</p>

	<p>previas a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>cuenta?</p>
<p>ARTÍCULO 6.- Retiro de los recursos. El trabajador o sus causahabientes tendrán derecho a retirar los ahorros laborales acumulados a su favor en el fondo de capitalización laboral, de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>a) Al extinguirse la relación laboral, por cualquier causa, el trabajador lo demostrará a la entidad autorizada correspondiente para que esta (sic), en un plazo máximo de quince días, proceda a girarle la totalidad del dinero acumulado a su favor.</p> <p>b) En caso de fallecimiento, deberá procederse según el artículo 85 del Código de Trabajo.</p> <p>c) Durante la relación laboral, el trabajador tendrá derecho a retirar el ahorro laboral cada cinco años.</p> <p>d) En caso de suspensión temporal de la relación laboral, en los términos señalados en el artículo 74 de la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, <u>o cuando se aplique una reducción de la jornada ordinaria de la persona trabajadora, que implique</u></p>	<p>ARTÍCULO 6- Reformase el inciso d) del artículo 6 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N°. 7983, de 16 de febrero de 2000, para que en adelante se lea de la siguiente manera:</p> <p><i>"Artículo 6- Retiro de los recursos.</i> <i>La persona trabajadora o sus causahabientes tendrán derecho a retirar los ahorros laborales acumulados a su favor en el fondo de capitalización laboral, de acuerdo con las siguientes reglas:</i> <i>[...]</i></p> <p><i>d) En caso de suspensión temporal de la relación laboral, en los términos señalados en el artículo 74 de la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, o <u>cuando se aplique una reducción de la jornada ordinaria de la persona trabajadora, que implique una disminución de su salario de al menos el veinte por ciento (20%), de conformidad con la legislación vigente.</u></i></p> <p><i>En este caso, el patrono estará obligado a entregar al trabajador los siguientes documentos para que se adjunten a la solicitud de retiro del FCL:</i></p>	<p>Con respecto al porcentaje del 20 % que se indica en este artículo, no queda claro entonces, si con la aplicación del 15% de reducción de jornada, que es lo que se pretende, los trabajadores no van a poder retirar ese dinero.</p> <p>Por otra parte, este condicionante del 20%, limita la posibilidad de retirar el FCL, lo cual se es una discriminación ante los anteriores trabajadores que se vieron sometidos a cumplir con esta medida y sí lograron retirar el FCL por adelantado.</p> <p>Esto quiere decir que, con esta propuesta, el retiro del FCL ya no se va a poder retirar por el solo hecho de la reducción de la jornada, a como estaba dispuesto, sino ahora se va a estar limitado a un porcentaje, situación que, más que beneficiar al trabajador, se convierte en una doble afectación a los trabajadores. Esto puede verse también como una desigualdad bajo las mismas condiciones.</p> <p>Por otra parte, a futuro, con esta implementación, los montos que se va a generar por este concepto (FCL), como en otros rubros, también se verán disminuidos.</p>

<p><u>una disminución de su salario,</u> de conformidad con la Ley 9832, Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional, de 23 de marzo de 2020. En este caso, el patrono estará obligado a entregar al trabajador los siguientes documentos para que se adjunten a la solicitud de retiro del FCL:</p> <p>-Una carta del patrono en soporte papel o digital, que haga constar la suspensión o la reducción de la jornada y del salario.</p> <p><i>(Así adicionado el inciso d) anterior por el artículo 1° de la ley Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los trabajadores afectados por crisis económica, N° 9839 del 3 de abril del 2020)</i></p>	<p><i>-Una carta del patrono en soporte papel o digital, que haga constar la suspensión o la reducción de la jornada y del salario”.</i></p>	
--	--	--

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, solicita la valoración y análisis de las consideraciones aquí incorporadas.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República

E.hoq
A.tmr