



SJD-2261-2021

19 de noviembre de 2021

Señor

Edel Reales Noboa

Director de la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa

Correo electrónico: ereales@asamblea.go.cr

Estimado señor

Asunto: Comunicación de lo acordado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 10° de la sesión N° 9224, celebrada el 18 de noviembre del año 2021.

Me permito hacer de su conocimiento lo resuelto por la Junta Directiva de la Caja en el artículo 10° de la sesión N° 9224, celebrada el 18 de noviembre de 2021, que literalmente dice:

“ARTICULO 10°:

Se conoce oficio GA-DJ-8303-2021, con fecha 18 de noviembre del 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Dylana Jiménez Méndez, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley “Ley Marco De Empleo Público. Expediente 21.336.

El citado oficio se lee textualmente de esta manera:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-3880-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto de Ley “Ley Marco De Empleo Público
Expediente	21.336
Proponentes del Proyecto de Ley	Poder Ejecutivo

Estado	Plenario
Objeto	Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.
INCIDENCIA	<p>Si bien es cierto, partiendo de la resolución de la Sala Constitucional ante la consulta facultativa realizada por varios diputados se desprende que se efectuaron ajustes al texto del proyecto de ley objeto de consulta, en lo que respecta a los límites en la rectoría de Mideplan, específicamente en lo que concierne a la Institución, sin embargo, comparte esta asesoría lo esgrimido por las instancias técnicas consultadas (Dirección Actuarial y Económica, Gerencia Financiera y Gerencia General (DAGP)) de que existen vacíos y confusión sobre los aspectos ante los cuales se encuentra excluida la Institución, principalmente merece atención lo expresado por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, en resumen en lo relativo a:</p> <p>El concepto que se introduce sobre la continuidad laboral, la aplicación de la evaluación del desempeño a la luz de esta Ley y lo definido en el Decreto N°42087 MP-PLAN “<i>Lineamientos Generales de Gestión del Desempeño de las Personas Servidoras Públicas</i>”, al existir componentes que no se ajustan a la CCSS dada su magnitud, cantidad de personal y particularidades en los nombramientos debido a la alta rotación que se da en los servicios, el alcance de los términos “exclusivos y excluyentes”, sumamente reiterados en diversos artículos; en materia de Planificación de Recursos Humanos en relación con la organización del trabajo, se establece que correspondería a la Caja definir su propia familia de puestos, según la determinación que realice y se indica que dicha familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas,</p>

aspecto que es confuso respecto a la aplicación dentro de la Institución.

Además, de que, la familia de los puestos de las ciencias de la salud va a estar sometida a disposiciones de ley que determinen sus grados, la remuneración y otros aspectos, de lo cual se excluyen a los puestos de ámbito administrativo, sin que se tenga claridad a lo que refiere el concepto de “*exclusivo y excluyente*”; en relación con la creación por parte de la CCSS de la metodología de valoración del trabajo, no se hace referencia dentro del articulado, si es para la totalidad de los puestos o únicamente para una parte, por cuanto no queda claro la aplicación en esta línea, de los conceptos de “*exclusivas y excluyentes*”; incongruencias donde hace referencia a una metodología de valoración que considera un esquema de factores de trabajo relevantes dentro de los cuales destaca -entre otros- el desarraigo, lo cual es incompatible con la metodología de pago mediante un salario global e igualmente sucede con el reconocimiento del monto de anualidad supeditado a la evaluación del desempeño; pues solo podría aplicarse a las personas trabajadoras que tengan una remuneración con salario compuesto, por cuanto aquellos que se rijan por salario global, estarían impedidos de percibirlo, considerando que esta última modalidad de pago no permite el reconocimiento de sumas consideradas pluses fuera de su composición y revisar la estipulación planteada en el proyecto de ley la cual indica que el salario de los gerentes y subgerentes del sector descentralizado (dentro de estos la CCSS) será establecido por la Autoridad Presupuestaria.

Además, en cuanto a la observación realizada por la CCSS al legislador, de incorporar en el artículo 23 al CENDEISS, dentro de las instancias capacitadoras, se observó del texto dictaminado, que no fue incluido, tal y como se recomendó. Así como, lo relacionado con las licencias y permisos, sobre las que la Sala Constitucional en la resolución de cita estimó que, es un asunto de discrecionalidad del legislador, sin embargo, se estima pertinente trasladar las observaciones realizadas por las

	<p>instancias técnicas para su consideración, ante el eventual impacto que se produciría en las finanzas de la CCSS.</p> <p>Los anteriores aspectos, muchos de ellos fueron señalados al legislador con ocasión de la consulta realizada en el texto anterior del proyecto de ley, que aún se mantienen como no incorporados y en otros, no existe claridad ante su eventual aplicación.</p> <p>Por tales razones, se recomienda que la CCSS no se oponga al presente texto dictaminado, sin embargo, se estima relevante que se trasladen al legislador los criterios emitidos por las instancias técnicas y las propuestas de reforma a algunos artículos, tal y como fue señalado por la Gerencia General, por medio de su instancia adscrita, la Dirección de Administración y Gestión de Personal.</p>
<p>Conclusión y recomendaciones</p>	<p>No oponerse al proyecto de ley, sin embargo, se estima necesario que se traslade al legislador las observaciones realizadas por las instancias técnicas, para su consideración.</p>
<p>Propuesta de acuerdo</p>	<p>PRIMERO: Comunicar a la Asamblea Legislativa nuevamente que la Caja Costarricense de Seguro Social comparte y rescata la finalidad que tiene esta propuesta legislativa, de reforma integral al régimen del empleo público, para mejorar la calidad del servicio prestado por las personas servidoras públicas y bajo este fin, manifestar criterio de no oposición al proyecto de ley objeto de consulta.</p> <p>SEGUNDO: No obstante lo anterior, con base en la resolución No. 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio del 2021, emitida por la Sala Constitucional ante la consulta facultativa realizada y los criterios técnicos externados por las instancias técnicas, se trasladan al legislador las consideraciones efectuadas para su valoración, con el fin de que se tenga claridad sobre los aspectos en los cuales se encuentra excluida la CCSS. (Gerencia General, oficio GG-3899-2021, Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021).</p> <p>En virtud de ello, se recomienda de forma respetuosa, el ajuste en la redacción de los siguientes artículos:</p>

ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura

[...]

b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales, **las cuales por el ámbito de su autonomía únicamente estarán sujetas a directrices de carácter general.**

ARTÍCULO 5- Definiciones

Para efectos de la presente ley, entiéndase por

[...]

b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil, las personas docentes de las Universidades Públicas **y el personal de la Caja Costarricense de Seguro Social,** se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.

ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que

serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

- a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.**
- b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.**
- c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.
- d) Personas docentes contempladas en el Estatuto de Servicio Civil, del título II y el título IV.
- e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.
- f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.
- g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.
- h) **Personas servidoras públicas que se desempeñan en la Caja Costarricense de Seguro Social.**

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno

su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, aspecto que se debe comunicar ante el ente rector de empleo público.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.

En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.

ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación:

[...]

c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones

	<p>cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, <u>así como la CCSS en razón del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS).</u></p>
--	---

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio No. AL-DSDI-OFI-0053-2021, el señor Edel Reales Noboa de la Asamblea Legislativa, consultó a la Caja Costarricense de Seguro Social el texto actualizado del Expediente No. 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”; el cual fue conocido por la Junta Directiva en el artículo 42° de la sesión N° 9183, celebrada el 03 de junio de 2021, donde se acordó en lo conducente:

“Por tanto, La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica, según oficio No. GA-DJ-03849-2021, la Junta Directiva – en forma unánime- ACUERDA:

ACUERDO PRIMERO:

Comunicar a la Asamblea Legislativa que, la Caja Costarricense de Seguro Social comparte y rescata la finalidad que tiene esta propuesta legislativa, de reforma integral al régimen del empleo público, para mejorar la calidad del servicio prestado por las personas servidoras públicas y bajo este fin, manifestar criterio de no oposición al proyecto de ley objeto de consulta.

ACUERDO SEGUNDO:

Trasladar al legislador para su valoración desde el punto de vista jurídico y financiero las posibles implicaciones del presente proyecto de ley en la organización y administración de los seguros sociales prestados por la Institución, tomando en cuenta las observaciones realizadas por las instancias técnicas de la CCSS, en los criterios de la Dirección Actuarial y Económica (oficio No. PE-DA0495-2021) y Gerencia Financiera (oficio No. GF-1898-2021), Dirección Jurídica, según oficio No. GA-DJ-3849-2021 y

Dirección de Administración y Gestión de Personal (oficio No. GG-DAGP-0642-2021). según se detalla a continuación: En cuanto a la Licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales en casos especiales ocasiona un efecto adverso en las finanzas de la CCSS, al aumentar su gasto, tanto por su rol de patrono -en los rubros de “subsidios a empleados” y “contribuciones a SEM e IVM”, como de institución aseguradora - en las cuentas de “prestaciones económicas”. Dirección Actuarial y Económica (oficio No. PE-DA0495-2021) y Gerencia Financiera (oficio No. GF-1898-2021).

Sobre las licencias con goce de salario, se recomienda revisar la aparente contradicción entre los artículos 39 y 40, referidos al permiso que se le puede conceder al funcionario público de reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad. Sobre el tema, valórese que la CAJA a través del Seguro de Salud, ya administra un programa de subsidios para familiares de pacientes en fase terminal, con el financiamiento dispuesto en el g) del artículo 3 de la Ley 5662 del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF). Gerencia Financiera (oficio No. GF-18982021) Valorar el traslado competencias de una instancia técnica administrativa interna al MIDEPLAN, el cual desconoce la dinámica actual de la CCSS, en cuanto a las particularidades de los puestos que componen la estructura ocupacional, la valoración que se otorga y la amplia oferta de servicios que no se limita a la atención médica al usuario, ya que abarca actividades como unidades de producción, pensiones y otras, lo cual incide en la administración efectiva de los recursos humanos y por lo tanto potencia el riesgo de entorpecer burocráticamente la gestión, al depender de órganos externos para definir políticas y tomar decisiones en esta materia. Dirección de Administración y Gestión de Personal (oficio No. GG-DAGP0642-2021). Así como las recomendaciones en la redacción de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura [...] b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales, las cuales por el ámbito de su autonomía únicamente estarán sujetas a directrices de carácter general.

ARTÍCULO 5- Definiciones Para efectos de la presente ley, entiéndase por [...] b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil, las personas docentes de las Universidades Públicas y el personal de la Caja Costarricense de Seguro Social, se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.

ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: [...] Cada institución tiene la potestad de crear y aprobar ante la necesidad del servicio los puestos que requiera dentro de las familias existentes, aspecto que debe comunicar ante el rector de empleo público.

ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación: [...] c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades), con estricto apego a los lineamientos emitidos por Mideplan, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, así como la CCSS en razón del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS).

ACUERDO FIRME” -La cursiva no es del original-

- B. Oficio PE-3880-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL- DSDI-OFI-0109-2021 de fecha 9 de noviembre de 2021, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Director a.i, de la Asamblea Legislativa, mediante

el cual se consulta el texto dictaminado del Expediente N° 21.336 “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”.

- C. Criterio técnico de la Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 del 12 de noviembre de 2021, recibido el 16 de noviembre de 2021.

- D. Criterio técnico de la Gerencia General, oficio GG-3899-2021 del 17 de noviembre de 2021.

- E. Criterio técnico de la Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021 del 16 de noviembre de 2021, recibido el 17 de noviembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

i. Dirección Actuarial y Económica:

La Dirección Actuarial y Económica, remite el criterio técnico por medio del oficio PE-DAE-1022-2021, el cual señala:

“2. Antecedentes del Proyecto del Ley

Es importante indicar que, este Proyecto de Ley tramitado según Expediente Legislativo Nº 21.336, fue consultado con anterioridad a esta Dirección en oficio DJ-03284-2019 del 26 de junio del 2019 y el GA-DJ-3845-2021 del 01 de junio del año en curso. En atención a dichas solicitudes, se emitió criterio en los oficios DAE-0710-2019 del 01 de julio del 2019 y PE-DAE-0495-2021 del 01 de junio del presente año, en los cuales se determinaron sustancialmente los elementos que se indican a continuación:

(...)

ii. Permiso de paternidad con goce de salario por un mes calendario o

No es un beneficio nuevo para los trabajadores de la CCSS pero sí representa una ampliación del período concedido, pues actualmente en su Normativa de Relaciones Laborales, específicamente en el artículo 46-Otras licencias con goce de salario, ya establece la concesión de 6 días naturales para los trabajadores por el nacimiento de sus hijos.

o Esta es otra medida a la cual no es factible determinar su impacto final en las finanzas de la CCSS, puesto que depende primordialmente de la tasa de sustitución del personal de la CCSS propiamente y la compensación parcial o total que se generaría con el aumento de los ingresos producto de las contribuciones si la práctica de sustituir el funcionario que goce de este permiso se diera en todos los trabajadores del sector público.

Al respecto se expusieron los siguientes puntos:

La Dirección Actuarial y Económica estimó el costo máximo que asumiría la CCSS como patrono al otorgar este permiso a sus trabajadores en ¢643.9 millones de colones anuales, monto que se reduce al considerar el beneficio actual de 6 días naturales que ya se paga, una tasa de sustitución inferior al 100%, y la tendencia de las últimas décadas de reducción de la tasa de nacimientos; y la compensación parcial o total que se generaría si el resto de las instituciones públicas reportan en sus planillas a los trabajadores que temporalmente sustituyen al funcionario que disfruta este permiso con goce de salario.

i iii. Ampliación de la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales en casos especiales

En este particular, se señaló que ocasionaría un efecto adverso en las finanzas de la CCSS al aumentar su gasto, tanto por su rol de patrono -en los rubros de “subsidios a empleados” y “contribuciones a SEM e IVM”, como de institución aseguradora -en las cuentas de “prestaciones económicas”. Se estimó un costo anual de 419.1 millones de colones, a saber: 170.0 millones de colones en su condición de institución aseguradora y ¢249.1 millones de colones en su calidad de patrono, ...

(...)

Adicionalmente, se estimó el posible costo cuando la licencia propuesta bajo análisis se extiende a todas las funcionarias del resto del sector público. Como se observa en el Cuadro 2, el costo total anual es de 1,281 millones de colones, de los cuales, en ausencia de una fuente de financiamiento específica, 519.7 millones de colones serían financiados con las contribuciones de todos los sectores institucionales que recibe el Seguro de Salud, y los 761.4 millones de colones restantes serían financiados por cada entidad pública en su condición de patrono.

(...)

3. Criterio financiero-actuarial

El propósito fundamental del Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, tramitado bajo el Expediente Legislativo N° 21.336, es regular las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas. Para ello, propone generar nuevas condiciones de conformidad con modelos salariales más justos, equitativos y sostenibles en el tiempo.

Sin duda alguna, la fragilidad y vulnerabilidad que ha venido enfrentando las finanzas públicas costarricenses desde hace más de

una década y que se ha visto agravada por la crisis desencadenada por la pandemia del COVID-19, coloca al Gobierno en la necesidad imperiosa de adoptar medidas que coadyuven a reducir el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento del país, tal como la planteada en el presente Proyecto de Ley. En caso contrario, asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la oferta de servicios públicos esenciales para el desarrollo y bienestar de la población -como la educación, salud y seguridad- quedará fuertemente comprometida. Por otro lado, este Proyecto de Ley pasa por un aspecto de constitucionalidad, sobre el cual la Dirección Jurídica es el ente competente para pronunciarse, ya que tal proyecto podría transgredir la autonomía constitucional de la CCSS en materia de gobierno y administración de los seguros sociales.

En términos generales, y aunque la Dirección Actuarial y Económica comprende los objetivos pretendidos con esta iniciativa de ley, considera importante que se valoren las observaciones efectuadas en el presente criterio, con el fin de que no se afecten las finanzas institucionales”. -La cursiva no es del original-

ii. Gerencia General:

La Gerencia General, por oficio GG-3899-2021, manifestó:

“En concordancia con lo señalado en oficio GG-3882-2021, se tiene que la DAGP rindió criterio mediante oficio GG-DAGP-1498-2021 adicionado por oficio GG-DAGP-1514-2021, suscritos por su Director Lic. Walter Campos Paniagua.

En el criterio de cita se efectúa un repaso de las apreciaciones vertidas y consideradas por la Junta Directiva con ocasión de las versiones del texto del proyecto sometidas a consideración con anterioridad.

Adicionalmente, se inserta el detalle de los aspectos que desde el punto de vista técnico se estima mantienen, dada la redacción propuesta, un margen de interpretación que podría suponer un riesgo al momento de la aplicación de las normas en cuestión, razón por la cual se sugiere su ajuste por parte del legislador.

En línea con lo anterior, la DAGP inserta en su criterio la propuesta concreta de ajuste en la redacción de los numerales 2, 5, 13 y 23, recomendación que esta instancia prohíja y en ese tanto sugiere sean puestas en conocimiento de la Junta Directiva a efecto de que se considere su remisión a la Asamblea Legislativa”. -La cursiva no es del original-

En tal sentido, por oficio GG-DAGP-1498-2021 del 15 de noviembre de 2021, la Dirección de Administración y Gestión de Personal se pronunció en relación con el texto dictaminado. Sobre el particular indican, en lo conducente.

“(…) como parte de las nuevas disposiciones del texto sustitutivo, el legislador propone que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa -incluida la Caja Costarricense de Seguro Social-, tengan una propia familia de puestos, según la determinación que realice el respectivo ente, de manera que en esta familia se integren personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean “exclusivas y excluyentes” para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Por otra parte, en materia salarial, se constituye un régimen unificado para todo el sector público, basado en una columna salarial global. En relación con la CCSS, al ser ente con autonomía de gobierno, le corresponderá elaborar la columna salarial global de la familia correspondiente, considerando la metodología de valoración de trabajo estipulada en la Ley.

*En ese orden de ideas, se identifica que la reforma al texto propuesto por el legislador pretende brindar mayor campo de acción a las instituciones autónomas, para establecer de acuerdo con su ordenamiento, funciones de índole administrativa; manteniendo disposiciones de alcance particular a lo dispuesto en la Ley marco de empleo público; **aspecto que en algunas áreas roza con las***

potestades conferidas a la institución, lo cual se desarrollará ampliamente en los apartados siguientes.

Incidencia del Proyecto en la Institución: de aprobarse el proyecto de Ley marco de empleo público, se modificará la administración y gestión de los recursos humanos en la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyos procesos internos se verán impactados desde su regulación, ejecución y trámite en las materias atinentes de la planificación de recursos humanos, el reclutamiento y selección, capacitación y formación, compensación, clasificación y valoración de puestos, comprendiendo que estos sistemas coadyuvan en la prestación de servicios de salud de la Institución. Es decir, la estructura ocupacional sostiene la organización y funcionalidad de los servicios que presta la Institución.

Con base en lo expuesto, es importante traer a colación que se desprende del Artículo 6 Capítulo II, que el texto reformado excluye la sujeción de la Caja Costarricense de Seguro Social al ámbito de rectoría que ejercerá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, toda vez que exceptúa a entes públicos con autonomía de gobierno y organización, categoría en la cual está inmersa la Institución, lo cual permite de alguna manera que la CCSS establezca un marco normativo interno para regular los aspectos propios de su gestión. Bajo esa premisa, le permite a la Caja instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes entre otras cosas, lo cual incide en la protección al derecho a la salud y el otorgamiento de beneficios sociales; situación que aliviana las restricciones inicialmente planteadas. **No obstante, se denotan aspectos de índole contradictorio, que impiden identificar hasta qué punto se respetará la autonomía institucional y la capacidad de autoadministrar el recurso humano para brindar el servicio a la población usuaria del país.**

7. Análisis técnico del proyecto: el nuevo texto de análisis mantiene al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente rector del Sistema General del Empleo Público, sin embargo, excluye de esta rectoría las relaciones de

empleo de las personas servidoras que se desempeñan en entes públicos con autonomía de gobierno y organización, como es el caso de la CCSS. Sin embargo, se identifica que se mantienen la mayoría de los elementos analizados a profundidad en el proyecto de ley anterior”. -La cursiva no es del original-

En lo que respecta a las consideraciones finales, la citada instancia señala:

“d) Consideraciones Finales

De conformidad con el análisis realizado, se logra colegir a grandes rasgos que, el proyecto de comentario después de haberse ajustado, al conocerse la resolución N.º 2021-17098 de la Sala Constitucional, mantiene la propuesta de realizar cambios y reformas en materia de gobernanza, planificación del empleo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del desarrollo, gestión del desempeño, gestión de la compensación, gestión de las relaciones laborales y otros.

Al respecto en el artículo 6 de la propuesta, se indica que, la rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), dejando fuera de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

*Dada la naturaleza jurídica y el grado de autonomía⁶ que constitucionalmente se le ha dado a la CCSS (autonomía administrativa, política o de gobierno), se entendería que estaría excluida de esa rectoría del MIDEPLAN sobre los puestos que la propia Institución así determine, **sin embargo, esto no se consigna***

de manera expresa, pudiendo prestarse para interpretaciones confusas, máxime que la Institución se contempla dentro del ámbito de cobertura de la ley, según el artículo 2, inciso b); por lo cual sería muy prudente que ese aspecto sea aclarado de previo a la aprobación del proyecto de ley. Tal situación se reitera en los siguientes artículos donde se cita literalmente esa misma exclusión (ver artículos 7, 8 y 9).

Llama la atención cómo se pueden dimensionar esas apreciaciones cuando en artículos posteriores, como el 24, se indica que el MIDEPLAN emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, y coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública.

En ese mismo sentido, el numeral 28, sobre el fundamento metodológico de la evaluación del desempeño, en su último párrafo sostiene que los lineamientos generales aplicables para todo sector público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.

Destaca entre las propuestas y para lo que resulta de resorte de la Dirección de Administración y Gestión de Personal que, en materia salarial, en el numeral 30 se constituye un régimen unificado para todo el sector público, basado en una columna salarial global (artículo 35 “Todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global”) y en el 31 se hace referencia a los grados dentro de las familias laborales, disponiendo que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que

desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. Además, definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.

*Entonces, como puede apreciarse, nuevamente surge la interrogante sobre el alcance de estas disposiciones para la CCSS, sin obviar que los términos “**exclusivos y excluyentes**”, sumamente reiterados en diversos artículos, no son claros, **provocando un alto grado de inseguridad jurídica en su aplicación.***

Estas apreciaciones también son aplicables a lo dispuesto en el artículo 31 sobre metodología de valoración de trabajo, artículo 33 sobre la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, así como en el 34 respecto al establecimiento de una columna salarial global.

Todo lo anterior resulta de preocupación por cuanto, manteniéndose la Institución dentro del ámbito de cobertura de esta ley propuesta y no siendo claras ni expresas las excepciones respecto a la rectoría del MIDEPLAN en los diferentes y múltiples aspectos ahí dispuestos, ni definidos los puestos afectados, podría entenderse que tal como está redactada, implica una clara limitación a la potestad de la CCSS de autoadministrarse para la consecución de los fines que le compete, según lo dispuesto constitucionalmente.

*Estas indeterminaciones podrían generar a su vez incompatibilidades entre los puestos que podrían considerarse afectados por esta ley propuesta y los que se entenderían excluidos -entiéndase las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, como se infiere que corresponde a la CCSS-; **haciendo a su vez, más engorrosa la administración del recurso humano en la Institución al mantener***

dos realidades paralelas para las personas trabajadoras, en lugar de hacer los procesos más fluidos y sencillos, en aras de garantizar una gestión más eficiente, aspectos que a la postre pueden generar una significativa afectación en los servicios que presta la Institución.

8. Implicaciones operativas para la Institución: *La eventual implementación del presente proyecto de ley, implica que la Institución forzosamente deba efectuar gestiones técnicas operativas para el cumplimiento de la propuesta, en lo que respecta a ajustar el Manual Descriptivo de Puestos y el Manual de Valoración de Puestos, lo cual modificará de forma radical la manera en que actualmente la Institución administra la estructura ocupacional y salarial, aspecto que va a incidir en el sistema de pago institucional.*

9. Impacto financiero para la Institución: *Este proyecto contempla eventuales implicaciones financieras producto de los permisos y licencias que se plantean en el Capítulo IX “Gestión de las Relaciones Laborales”, en el cual se compromete a la CCSS como patrono y se podría estar comprometiendo de forma indirecta y futura como ente asegurador, a raíz del otorgamiento de concesiones adicionales. No obstante, no es posible estimar las erogaciones respectivas, por cuanto no se cuentan con datos concretos sobre el planteamiento que se propone en dicho proyecto de ley”. -La cursiva no es del original-*

Respecto al apartado de las conclusiones, señalan:

“10. Conclusiones:

a) El proyecto de Ley Marco de Empleo Público establece como objetivo regular las relaciones estatutarias, del empleo público y de empleo mixto entre la administración pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos.

Bajo esa premisa, el proyecto de ley propone una serie de cambios y reformas en materia de gobernanza, planificación del empleo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del desarrollo, gestión del desempeño, gestión de la compensación, gestión de las relaciones laborales y otros.

b) De aprobarse el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, se modificará la administración y gestión de los recursos humanos en la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyos procesos internos se verán limitados desde su regulación, ejecución y trámite en las materias atinentes de la planificación de recursos humanos, el reclutamiento y selección, capacitación y formación, compensación, clasificación y valoración de puestos, cuya estructura ocupacional sostiene la organización y funcionalidad de los servicios que presta la Institución.

c) En materia de reclutamiento y selección, la Sala Constitucional fue muy enfática que los aspectos consultados por la Asamblea Legislativa sí reñía con la independencia de gobierno que establece la Constitución Política para la CCSS; sin embargo, en el texto del Proyecto, no se tiene claridad en esta materia. Por ejemplo, el concepto que se introduce sobre la continuidad laboral que establece que se rompe con una interrupción mayor a un mes, el cual, no solamente trae implicaciones de nombramientos según la dinámica e incidencias de la Institución, sino además, que las implicaciones que conlleva que a esas personas se les considere como un nuevo ingreso, lo cual obligaría a realizar todo el procedimiento de ingreso completo a estas personas, a pesar de que la validación técnica del concepto de idoneidad aún tendría vigencia. En otros términos, una persona con una ausencia de un mes no puede considerarse a tal grado desactualizada en materia de idoneidad, que obligue a la aplicación de nuevas pruebas técnicas o psicométricas para determinar algo que ya está demostrado.

d) Desde el análisis realizado por esta Dirección, para la aplicación de la evaluación del desempeño a la luz de esta Ley y lo definido en el Decreto N°42087 MP-PLAN “Lineamientos Generales de Gestión

del Desempeño de las Personas Servidoras Públicas”, se determina que existen componentes que no se ajustan a la CCSS dada su magnitud, cantidad de personal y particularidades en los nombramientos debido a la alta rotación que se da en los servicios, entendiendo que la función principal de esta Institución es velar por la atención y conservación integral de la salud de sus usuarios 24/7 los 365 días del año. La aplicación de los diferentes niveles de planificación a las familias de puestos definidas en el Decreto en mención, no se ajustan en gran medida a la realidad Institucional a diferencia de otras Instituciones Públicas. Por otro lado, los tipos y los plazos de los nombramientos supeditados al tipo de evaluación a aplicar, así como la asignación de metas y objetivos en función de la rotación de personal generaría una importante tramitología para las jefaturas de los establecimientos de salud principalmente. El personal bajo un mismo perfil de puesto rota en los distintos servicios según la necesidad de cara a los pacientes, lo que imposibilita en algunos casos que las jefaturas puedan asignar y distribuir anualmente a todas las personas trabajadoras entre los procesos, proyectos, productos y servicios de la dependencia, de manera planificada y estableciendo plazos de entrega. Al estar supeditada la materia tanto a lo establecido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, el Decreto N° 42087 y lo establecido en este nuevo proyecto de Ley de Marco de Empleo Público, en lo que respecta a evaluación del desempeño, provocaría que las jefaturas de los servicios de salud deban abocarse a realizar continuas gestiones para la medición de metas individuales de su personal, lo cual repercute en menoscabo en la atención de los servicios.

*e) En materia salarial, se identifica un régimen unificado para todo el sector público, basado en una columna salarial global y se hace referencia a los grados dentro de las familias laborales, disponiendo que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. Además, definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución, no obstante, surge la interrogante sobre el alcance de estas disposiciones para la CCSS, sin obviar que los términos **“exclusivos y excluyentes”**, sumamente reiterados en diversos*

artículos, no son claros, provocando un alto grado de inseguridad jurídica en su aplicación. Igualmente sucede, que en materia de Planificación de Recursos Humanos, se tiene una situación similar a la expuesta en el punto anterior, ya que no queda claridad de la exclusión de la CCSS en relación con la intervención del Poder Ejecutivo en esta materia, principalmente por el uso de los términos “exclusivo y excluyente” ya que no se define el alcance de estos conceptos.

f) En relación con la organización del trabajo, se destaca el establecimiento de un régimen general de empleo público conformado por siete familias de puestos agrupadas según las funciones que realizan o el ámbito en que se desempeñen. Sin embargo, se interpreta de la redacción del proyecto una eventual intención del legislador de delegar la potestad entre otras a la Caja para definir su propia familia de puestos, según la determinación que realice. Dicha familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, aspecto que es confuso respecto a la aplicación dentro de la Institución.

g) En la redacción propuesta del Proyecto de Ley Marco Empleo Público, se identifican aspectos que rozan la autonomía institucional, según lo dispuesto en el artículo 73° de la Constitución Política, que le otorga a la Institución facultades y competencias bajo un régimen de seguridad social, que le demanda instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes entre otras cosas, así como brindar protección de derecho a la salud y el otorgamiento de beneficios sociales. En ese sentido, la Institución requiere mantener la autonomía y estatus de categoría especial dentro de las instituciones autónomas, en virtud de que esa condición no sólo es de carácter constitucional sino que así lo ha reiterado la Sala Constitucional en diversos votos, donde se ha referido a la importancia que tiene para la Institución contar con autonomía administrativa y de gobierno, que le otorga un grado de protección frente a la injerencia del poder ejecutivo, así como limitaciones a la intervención del poder legislativo.

h) En la propuesta de Proyecto, la familia de los puestos de las ciencias de la salud va a estar sometida a disposiciones de ley que determinen sus grados, la remuneración y otros aspectos, de lo cual se excluyen a los puestos de ámbito administrativo, sin que se tenga claridad a lo que refiere el concepto de “exclusivo y excluyente” para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a los entes públicos como la Caja, lo cual a su vez deja un vacío de orden técnico respecto a los puestos que están incluidos en la escala administrativa institucional.

i) Se desprende de la propuesta de Proyecto de Ley, que la CCSS deberá crear una metodología de valoración del trabajo, sin embargo, no se hace referencia dentro del articulado, sobre si, esta definición de la metodología de valoración y clasificación es para la totalidad de los puestos o únicamente para una parte, por cuanto no queda claro la aplicación en esta línea, de los conceptos de exclusivas y excluyentes. Adicionalmente se identifican incongruencias como las señaladas en el artículo 31, donde hace referencia a una metodología de valoración que considera un esquema de factores de trabajo relevantes dentro de los cuales destaca -entre otros- el desarraigo, lo cual es incompatible con la metodología de pago mediante un salario global.

j) Se determina del proyecto de cita que, existe una incongruencia entre el reconocimiento del monto de anualidad supeditado a la evaluación del desempeño; por cuanto, de aplicarse bajo esta metodología y conservando la intención del legislador de aplicar a las nuevas contrataciones la modalidad de salario único, se estaría presentando una inconsistencia para el reconocimiento de este concepto, en virtud de que solo podría aplicarse a las personas trabajadoras que tengan una remuneración con salario compuesto, por cuanto aquellos que se rijan por salario global, estarían impedidos de percibirlo, considerando que esta última modalidad de pago no permite el reconocimiento de sumas consideradas pluses fuera de su composición, generando lo anterior un trato diferenciado entre las personas trabajadoras.

k) El Capítulo IX denominado “Gestión de las Relaciones Laborales”, plantea en sus artículos 39°, 40°, 41° y 42°, dos tipos de permisos de cuidado de paciente en fase terminal y paternidad, así como una ampliación de licencia por maternidad, que desde el punto de vista de recursos humanos corresponde a una concesión que la CCSS otorgaría a sus trabajadores como un beneficio; sin embargo, esta disposición para la Caja, tiene un doble impacto en lo que respecta a la Caja Patrono que tiene que fortalecer recursos para asumir los costos por sustituciones de personal y pago de tiempo extraordinario con el fin de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios, principio establecido por ley. Aunado a la condición de CCSS como instancia aseguradora que le representa la erogación de costos bajo la figura de subsidios, en virtud de que no se indican las fuentes de financiamiento para estos efectos”. -La cursiva no es del original-

Por último, recomienda la citada Dirección: **“Recomendaciones:** Considerando los aspectos de orden técnico expuestos en el análisis, se recomienda realizar ajustes de redacción al proyecto de “Ley Marco del Empleo Público expediente N.º 21.336”, de tal manera que se respete la autonomía concedida a la Caja Costarricense de Seguro Social en la Constitución Política, para garantizar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento efectivo en la prestación de los servicios de salud, pensiones y prestaciones sociales que le fueron encomendadas constitucionalmente, según las propuestas de redacción de los siguientes artículos:

“Tabla 2
Propuesta de ajuste redacción artículos del Proyecto de la
Ley Marco Empleo Público
-mayo 2021-

Capítulo	Artículo Redacción actual	Artículo Redacción Propuesta
CAPÍTULO I Disposiciones Generales	ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura [...] b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo	ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura [...] b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social;

Capítulo	Artículo Redacción actual	Artículo Redacción Propuesta
	universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales.	instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales, <u>las cuales por el ámbito de su autonomía únicamente estarán sujetas a directrices de carácter general.</u>
CAPÍTULO I Disposiciones Generales	<p>ARTÍCULO 5- Definiciones Para efectos de la presente ley, entiéndase por [...]</p> <p>b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil y las personas docentes de las Universidades Públicas, se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.</p>	<p>A ARTÍCULO 5- Definiciones Para efectos de la presente ley, entiéndase por [...]</p> <p>b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil, las personas docentes de las Universidades Públicas <u>y el personal de la Caja Costarricense de Seguro Social,</u> se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.</p>
CAPÍTULO IV Organización del trabajo	<p>ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación de los órganos y entes</p>	<p>ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración</p>

Capítulo	Artículo Redacción actual	Artículo Redacción Propuesta
	<p>de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: (...)</p>	<p>Pública, según las funciones que ejecute su personal: [...]</p> <p><u>Cada institución tiene la potestad de crear y aprobar ante la necesidad del servicio los puestos que requiera dentro de las familias existentes.</u></p> <p><u>Asimismo, los entes públicos con autonomía de gobierno podrán crear además de la familia de servidores públicos con funciones administrativas, profesionales o técnicas, las familias que permitan incluir puestos que competen a las actividades propias de su gestión.</u></p>
<p>CAPÍTULO IV Organización del trabajo</p>	<p>ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación de los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: (...)</p>	<p>ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: [...]</p> <p><u>Cada institución tiene la potestad de crear y aprobar ante la necesidad del servicio los puestos que requiera dentro de las familias existentes.</u></p>

Capítulo	Artículo Redacción actual	Artículo Redacción Propuesta
		<p><u>Asimismo, los entes públicos con autonomía de gobierno podrán crear además de la familia de servidores públicos con funciones administrativas, profesionales o técnicas, las familias que permitan incluir puestos que competen a las actividades propias de su gestión.</u></p>
<p>CAPÍTULO VI De la Gestión del Desarrollo</p>	<p>ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación: [...]</p> <p>c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación,</p>	<p>ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación: [...]</p> <p>c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, <u>así como la CCSS en razón del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS).</u></p>

Fuente: Dirección Administración y Gestión de Personal

Por su parte, por medio del oficio GG-DAGP-1514-2021 del 17 de noviembre de 2021, la citada Dirección, amplió el criterio vertido a solicitud de la Gerencia General, por oficio GG-DAGP-1498-2021 (descrito anteriormente), manifestando en lo conducente, lo siguiente:

“En esta línea de argumentos, con la finalidad de robustecer el análisis técnico efectuado específicamente al numeral 13, resulta necesario traer a colación del mismo Voto de la Sala Constitucional anteriormente referido, lo que señalan las Magistradas Garro Vargas y Picado Brenes sobre el artículo 13 del proyecto de ley de cita...” -
La cursiva no es del original-

En virtud de ello, se hizo referencia a las razones adicionales que hicieron algunos magistrados con respecto al artículo 13 del proyecto de ley, al grupo de familias de puestos, al contexto de la CCSS y las implicaciones que conllevaría la eventual aprobación de este numeral. Por tales razones, realizan una propuesta de redacción para el artículo 13, con el fin de que se adicione un grupo de familia específico para las personas trabajadoras de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin distinción de puesto que ostente:

“ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

- a) *Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.***

- b) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.***
- c) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.*
- d) *Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.*
- e) *Personas docentes y académicas de la educación técnica.*
- f) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.*
- g) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.*
- h) ***Personas servidoras públicas que se desempeñan en la Caja Costarricense de Seguro Social.***

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, aspecto que se debe comunicar ante el ente rector de empleo público.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.

En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca”. -La cursiva no es del original-

iii. Gerencia Financiera:

La Gerencia Financiera, remitió el criterio técnico, oficio GF-4025-2021, en el que indica:

“ii. Efecto en las finanzas institucionales: *De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se arriba a las siguientes conclusiones:*

*a) El proyecto intenta dar una mayor eficiencia y eficiencia al sector público, modernizando al estado en materia laboral y estandarizar el componente salarial, en pro de la estabilidad de las finanzas del Estado, se considera beneficioso para la economía del país, sin embargo, el texto presenta ciertas deficiencias que generan incertidumbre, el mismo no indica estudios técnicos que respalden la creación de un salario global y sus beneficios, que respeten los principios de igualdad salarial en igualdad de condiciones, esto podría tener repercusiones graves en la calidad y la inversión de los servicios públicos, además, **la recaudación de cuotas obrero patronales podría verse lesionada al recibir menos porcentaje de cotización de parte de los servidores públicos que perciban un ajuste en su remuneración.***

*b) **El establecimiento de un salario global haría que a mediano y largo plazo los ingresos por contribuciones a la Seguridad***

Social fueran menores a los correspondientes bajo la normativa actual de salarios y empleo; este monto no es posibles determinarlo, al no disponerse de las familias de puestos y los salarios correspondientes.

c) *El artículo 2 del proyecto de ley establece que la CCSS se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la propuesta de ley; mientras que en diferentes partes del proyecto de ley, se excluye a la CCSS de algunas de las propuestas específicas contempladas. Por lo anterior, se recomienda revisar la redacción del proyecto, ya que no es del todo claro en qué puntos sí son de aplicación para la CCSS, véase que en el tema de evaluación de desempeño, por un lado, se menciona que el Mideplan no tendrá injerencia relación con la CCSS, y en otra parte del proyecto, sí se señala una injerencia del Mideplan; y en el tema de procedimiento por despido, por una parte, se indica que es de aplicación para todas las dependencias bajo el ámbito de aplicación de la propuesta de ley, y en otra parte del proyecto, se indica que no aplicaría para la CCSS. Ver tabla del apartado B del criterio de la Dirección de Presupuesto.*

d) *Consultar a la Dirección Jurídica sobre la determinación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dada al expediente 21-011713-0007-CO, Res. N° 2021-017098, la cual señala que el artículo 2, inciso b) del proyecto de ley es inconstitucional por sus efectos.*

e) *Consultar a la Dirección de Administración y Gestión de Personal sobre la operatividad del señalamiento del proyecto de ley que establece un plazo de 30 días para cesar la **continuidad laboral de un funcionario**, ya que el mismo proyecto de ley estipula que si esto ocurre, para volver a nombrar a estas personas deberían considerarse como servidores de nuevo ingreso, **lo cual conllevaría repercusiones operativas e implicaría costos financieros para la CCSS, al ser necesario realizar todos los procedimientos estipulados para personas de nuevo ingreso a la institución.***

f) *En diferentes apartados del proyecto de ley, al hacer referencia a exclusiones, se indica: "...se excluye... las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas...". Consultar a la*

Dirección de Administración y Gestión de Personal si dicha estipulación contempla todos los perfiles ocupacionales que posee la CCSS.

g) Revisar la estipulación del proyecto de ley que indica que los planes de empleo público deben contar la asignación presupuestaria requerida, ya que, en el caso de la CCSS, la creación de plazas se da mediante modificaciones presupuestarias.

h) Revisar el tema de las capacitaciones, debido a que el proyecto de ley indica que las calificaciones anuales serán consideradas para capacitaciones. En el proyecto de ley no queda claro esta propuesta. ¿Qué sucede en los casos donde los funcionarios requieren de capacitaciones que les ayuden a mejorar su desempeño y con ello obtener una mejor calificación en sus evaluaciones?

i) Dado que el proyecto de ley establece que la CCSS tendría su propia familia de puestos y los grados dentro de su propia familia, no queda claro si el salario debe ser igual al de otras instituciones para igual trabajo en idénticas condiciones.

j) Revisar la estipulación planteada en el proyecto de ley la cual indica que el salario de los gerentes y subgerentes del sector descentralizado (dentro de estos la CCSS) será establecido por la Autoridad Presupuestaria.

k) El proyecto de ley establece que la continuidad laboral se rompería ante una interrupción igual o superior a un mes calendario. El rompimiento de esta continuidad implicaría que a la persona se le consideraría como funcionario de nuevo ingreso, lo cual conllevaría repercusiones operativas e implicaría costos financieros para la CCSS.

l) Las variaciones desarrolladas en la versión actual del proyecto de ley excluyen a la CCSS de la aplicación de algunos grandes temas como su participación dentro de la rectoría del Sistema General de Empleo Público; no obstante, se le otorga a la institución la facultad de determinar su participación o no en dicho sistema.

En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, considerar las observaciones realizadas por las unidades técnicas, así como, consultar a la Dirección de Administración y Gestión de Personal, para que emita su criterio técnico en la materia, además, de que la Dirección Jurídica se refiera de si existe o no una transgresión a la autonomía institucional y a los derechos de los funcionarios de ésta.

Asimismo, ha de tenerse que la fuente principal de ingresos de los seguros sociales administrados por la CCSS, provienen de las contribuciones sociales calculadas sobre los ingresos, por lo que esta Gerencia considera que las decisiones y medidas que adopte un patrono en concreto, en este caso el Estado, son una materia fuera del ámbito de acción de la institución como gestora de los regímenes de seguridad social, tal como, sucede en las definiciones salariales de las empresas privadas y sus trabajadores.

Aunado a lo expuesto, la CCSS debe valorar y establecer nuevas fuentes de financiamiento que permitan asegurar la suficiencia y sostenibilidad financiera de la seguridad social, ante la eventual aprobación del proyecto de ley que se sumaría a otros factores como el envejecimiento esperado de la población, el crecimiento de la economía informal, el aumento creciente en la cantidad de pensionados, el aumento en la robotización, la disminución en la tasa de natalidad y con esto la cantidad de cotizantes”. -La cursiva y destacado no son del original-

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

i. Aspectos generales:

Recordemos conforme con el texto base, la justificación que se da en la exposición de motivos de este proyecto: *“tiene el propósito de ser una piedra angular para encaminar el servicio público hacia un ordenamiento jurídico más homogéneo entre sí, dirigido a disminuir las distorsiones generadas por la fragmentación, en un contexto de eficacia y eficiencia.”*. Lo anterior por cuanto se considera que: *“El Estado debe regular la relación con las personas servidoras públicas, bajo normas y*

principios generales que rijan a toda la institucionalidad pública, salvaguardando la independencia de poderes y las particularidades de los subregímenes de empleo público, ... pero siempre, procurando en todo momento, la satisfacción del interés público, garantizado la ciudadanía reciba bienes y servicios con calidad y oportunidad.” -La cursiva no es del original-

Asimismo, se indica que, ya la Ley N°9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas otorgó la rectoría del empleo público al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Por último, se señala en esta exposición de motivos que, “*Este proyecto de Ley Marco de Empleo Público busca atender en conjunto 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.*”

En virtud de ello, el proyecto de ley pretende la creación de una Ley Marco de Empleo Público, en un texto de 50 artículos y 15 disposiciones transitorias, con rige un año después de su publicación, se encuentra compuesto por 10 capítulos:

1. CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
2. CAPÍTULO II. GOBERNANZA DEL EMPLEO PÚBLICO
3. CAPÍTULO III. PLANIFICACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO
4. CAPÍTULO IV. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
5. CAPÍTULO V. GESTIÓN DEL EMPLEO
6. CAPÍTULO VI. GESTIÓN DEL DESARROLLO
7. CAPÍTULO VII. GESTIÓN DEL DESEMPEÑO
8. CAPÍTULO VIII. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN
9. CAPÍTULO IX. GESTIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES
10. CAPÍTULO X. DISPOSICIONES VARIAS

Como aspectos importantes, se rescatan los siguientes:

- a. Objetivo de la propuesta legislativa: *“Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas (...) de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público (...)”* (art.1).
- b. Ámbito de cobertura: Todo el aparato estatal, centralizado y descentralizado (art.2). Excluyendo a los entes públicos no estatales, el Cuerpo de Bomberos y a las empresas públicas en competencia (art.3).
- c. Creación de un Sistema General de Empleo Público, cuya rectoría estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), estableciéndose en el art.7 todas sus competencias donde se establece que estará facultado para establecer políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público; emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos; emitir lineamientos y principios generales para la evaluación de desempeño y; establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública; entre otras.
- d. Establecimiento de un único régimen general de empleo público, compuesto por ocho familias de puestos (art.8).
- e. Instauración de reglas generales para todo el proceso de reclutamiento y selección de nuevo ingreso (art.15) y un único procedimiento de despido (art.21).
- f. Creación de reglas generales sobre la evaluación de desempeño (art.29) y sobre el salario (art.30), con el establecimiento de un régimen salarial unificado para todo el servicio público (art.35).; el tema de vacaciones (art.38), y permisos; además de disposiciones varias, como, por ejemplo, en cuanto a las negociaciones colectivas (art.43).

ii. Resolución de la Sala Constitucional que atiende la consulta facultativa respecto a la CCSS:

El texto dictaminado del Expediente N° 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”, sobre el cual se nos confiere audiencia en esta ocasión, se ajustó con ocasión de la consulta facultativa realizada ante la Sala Constitucional por parte de algunos diputados.

Agrupados todos los aspectos de fondo consultados, la Sala Constitucional consideró que, seis de ellos se refieren al ámbito de cobertura del proyecto (en cuanto a la inclusión del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades Públicas, de la Caja Costarricense de Seguro Social, de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas) y a otros temas como la objeción de conciencia, el derecho de negociación colectiva, la sanción de inhabilitación, el salario global y el debido proceso. Por lo que, cada uno de estos temas los analizó por separado, mediante la resolución No. 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio del 2021.

En lo que respecta a la Caja Costarricense de Seguro Social sobre los numerales consultados, manifestó:

Artículo	Consideraciones de la Sala Constitucional
<p>Artículo 2.b.- Ámbito de cobertura respecto de la CCSS</p>	<p><i>“En conclusión, aunque la CCSS pueda estar sometida por ley a una normativa general de empleo público, en el tanto tal normativa violente su autonomía de gobierno, como en efecto lo hacen los artículos 6, 7, 9, 13, 14, 17 y 18, del proyecto, siendo las normas que fueron consultadas, dicho inciso b) del artículo 2 del proyecto, sería inconstitucional por sus efectos”. -La cursiva no es del original-</i></p>
<p>Artículo 6, rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)</p>	<p><i>“En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues no se excluye de la potestad de dirección a los funcionarios que participan de las actividades vinculadas a los fines constitucionalmente asignados a la CCSS, y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de la entidad aseguradora. Ergo, solo resulta</i></p>

	<p><i>constitucional la norma en lo que atañe al personal de administrativo básico, auxiliar, que estaría en la familia de puestos de conformidad con el numeral 13, inciso a) del proyecto de ley”. -La cursiva no es del original-</i></p>
<p>Artículo 7, que ésta referido a las competencias de Mideplán.</p>	<p>Mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de la CCSS para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario.</p>
<p>Artículo 9.- Oficina de Recursos Humanos en la CCSS:</p>	<p><i>(...) en lo que se refiere propiamente a la consulta realizada en cuanto a la CCSS, el segundo párrafo del inciso a) le impone a dicho departamento que aplique y ejecute las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que Mideplán le remita. Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga a esta Institución con autonomía política, la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo de dicha institución como lo es la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales. Siendo claramente tal obligación para la dirección de recursos humanos de la CCSS una violación a su autonomía</i></p>

	<p><i>política, conforme los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha dado”. -La cursiva no es del original-</i></p>
<p>Artículo 13.b.- Familia de Puestos respecto de la CCSS</p>	<p>Sobre el artículo 13, inciso b), la Sala Constitucional estima que es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales y administrativo, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS, en los términos que se explica en el considerando general y supra.</p>
<p>Artículo 14.- Reclutamiento y selección en la CCSS:</p>	<p><i>“En ese sentido, resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de la CCSS, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a la CCSS, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a la CCSS”. -La cursiva no es del original-</i></p>
<p>Sobre el artículo 17.- Puestos de Alta Dirección en la CCSS:</p>	<p><i>“En ese sentido, resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de la CCSS, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a la CCSS, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como</i></p>

	<p><i>se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a la CCSS”. -La cursiva no es del original-</i></p>
<p>Sobre el artículo 18.- Plazos del Personal de Alta Dirección en la CCSS:</p>	<p><i>“... la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía política de la CCSS. Se entiende que los puestos de alta dirección técnica, definidos por la propia institución, son puestos estratégicos de gran importancia para su debida organización, tales como podrían ser las distintas Direcciones en Planificación, Actuarial, Gestión de Personal; y las distintas Gerencias Administrativa, Financiera y Médica, entre otros. En atención a ello y a los fines propios de esta institución constitucional, es a ella a quien corresponde, el valorar las necesidades del servicio que presta y determinar las condiciones en que deben ser ocupados esos puestos, para dar cumplimiento a los fines constitucionales que le han sido asignados, en respeto del grado de autonomía reconocido, siempre y cuando atienda al principio de idoneidad. (...) . La definición de tales condiciones es competencia exclusiva a esta institución constitucional especializada. De modo que, en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar la</i></p>

	<p><i>autonomía política de la CCSS, a quien le corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección”.</i></p>
<p>-Artículo 41: permiso de paternidad con goce de salario por un mes. -Artículo 42: ampliación de licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales, cuando se presente un nacimiento prematuro, niños o niñas con discapacidad severa o enfermedad crónica, y en casos de partos múltiples.</p>	<p><i>La Sala no encuentra vicios de inconstitucionalidad en los aspectos cuestionados sobre los artículos 39, 40, 41 y 42 del proyecto de ley consultado, al tratarse de un tema de discrecionalidad legislativa, al haberse cumplido con la consulta obligatoria a la CCSS y al no contarse con elementos que deban determinar que el legislador debía contar de previo, en este caso, con un estudio técnico. Además, el tema de la alegada contradicción entre los artículos 39 y 40 del proyecto, por tratarse de una posible antinomia legal, no reviste interés constitucional.</i></p>

iii. Sobre el texto consultado anteriormente y el texto actual:

Recordemos que la Junta Directiva en el artículo 42° de la sesión N° 9183, celebrada el 03 de junio de 2021, conoció el texto anterior, del proyecto de ley “Ley Marco de Empleo Público”; donde se rescató la finalidad de esta iniciativa legislativa y trasladó al legislador para su valoración, desde el punto de vista jurídico y financiero las posibles implicaciones del presente proyecto de ley en la organización y administración de los seguros sociales prestados por la Institución, tomando en cuenta las observaciones realizadas por las instancias técnicas de la CCSS.

En esta oportunidad, en cuanto a la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales en casos especiales se indicó que ocasiona un efecto adverso en las finanzas de la CCSS, al aumentar su gasto, tanto por su rol de patrono -en los rubros de “subsidios a empleados” y “contribuciones a SEM e IVM”, como de institución aseguradora -en las cuentas de “prestaciones económicas”. Dirección Actuarial y Económica (oficio No. PE-DA0495-2021) y Gerencia Financiera (oficio No. GF-1898-2021).

Del texto dictaminado se observa que se mantiene dicha propuesta, a pesar de lo indicado por la Institución.

En relación con este numeral (artículo 42), las instancias técnicas consultadas, en el caso de la Dirección Actuarial y Económica reiteró el criterio vertido anteriormente y la Dirección de Administración y Gestión de Personal señaló que, lo propuesto en el artículo de referencia, roza con lo señalado en la normativa de cita e implica que la Institución deba efectuar -como ente asegurador- una erogación presupuestaria importante -la cual no es posible estimar, dado que involucraría a todas las servidoras públicas de las instituciones cubiertas por la referida propuesta de Ley- para sufragar los subsidios que correspondan a todas las licencias de este tipo que se emitan posterior a su aprobación.

En lo que respecta a las licencias con goce de salario, propuestas en el texto anterior, la CCSS comunicó al legislador que se recomendaba revisar la aparente contradicción entre los artículos 39 y 40, referidos al permiso que se le puede conceder al funcionario público de reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad, pues sobre el tema, la Institución a través del Seguro de Salud, ya administra un programa de subsidios para familiares de pacientes en fase terminal, con el financiamiento dispuesto en el g) del artículo 3 de la Ley 5662 del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) (oficio No. GF-18982021m Gerencia Financiera). No obstante, analizando el texto dictaminado se observa que se mantiene con similar redacción.

En cuanto a la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses y los permisos con y sin goce de salario, propuestos, la Sala Constitucional no encontró vicios de inconstitucionalidad, al considerar que se trata de un tema de discrecionalidad legislativa, al haberse cumplido con la consulta obligatoria a la CCSS y al no contarse con elementos que deban determinar que el legislador debía contar de previo, en este caso, con un estudio técnico.

Tal y como lo indicó la Sala Constitucional al ser un tema las licencias y permisos de discrecionalidad del legislador, se estima pertinente trasladar las observaciones realizadas por las instancias técnicas para su consideración, ante el eventual impacto que se produciría en las finanzas de la CCSS.

Por su parte, otro de los aspectos que la CCSS le comunicó al legislador sobre el texto anteriormente consultado, era valorar el traslado de competencias de una instancia técnica administrativa interna al MIDEPLAN, el cual desconoce la dinámica actual de la CCSS, en cuanto a las particularidades de los puestos que componen la estructura ocupacional, la valoración que se otorga y la amplia oferta de servicios que no se limita a la atención médica al usuario, ya que abarca actividades como unidades de producción, pensiones y otras, lo cual incide en la administración efectiva de los recursos humanos y por lo tanto potencia el riesgo de entorpecer burocráticamente la gestión, al depender de órganos externos para definir políticas y tomar decisiones en esta materia. (oficio No. GG-DAGP-0642-2021, Dirección de Administración y Gestión de Personal).

A este respecto, se considera que, si bien es cierto, partiendo de la resolución de la Sala Constitucional ante la consulta facultativa realizada, se efectuaron ajustes al texto del proyecto de ley, en lo que respecta a los límites en la rectoría de Mideplan, específicamente en lo que concierne a la Institución, comparte esta asesoría lo esgrimido por la Dirección de Administración y Gestión de Personal de que existen vacíos y confusión sobre los aspectos ante los cuales se encuentra excluida la Institución, tal y como lo expresó en el criterio técnico vertido:

“Todo lo anterior resulta de preocupación por cuanto, manteniéndose la Institución dentro del ámbito de cobertura de esta ley propuesta y no siendo claras ni expresas las excepciones respecto a la rectoría del MIDEPLAN en los diferentes y múltiples aspectos ahí dispuestos, ni definidos los puestos afectados, podría entenderse que tal como está redactada, implica una clara limitación a la potestad de la CCSS de autoadministrarse para la consecución de los fines que le compete, según lo dispuesto constitucionalmente.

*Dada la naturaleza jurídica y el grado de autonomía¹ que constitucionalmente se le ha dado a la CCSS (autonomía administrativa, política o de gobierno), se entendería que estaría excluida de esa rectoría del MIDEPLAN sobre los puestos que la propia Institución así determine, **sin embargo, esto no se consigna de manera expresa, pudiendo prestarse para interpretaciones***

confusas, máxime que la Institución se contempla dentro del ámbito de cobertura de la ley, según el artículo 2, inciso b); por lo cual sería muy prudente que ese aspecto sea aclarado de previo a la aprobación del proyecto de ley. Tal situación se reitera en los siguientes artículos donde se cita literalmente esa misma exclusión (ver artículos 7, 8 y 9)". -La cursiva y subrayado no son del original-

Bajo ese mismo contexto, se estima que, por razones de seguridad jurídica y economía procesal, se esclarezcan los siguientes aspectos, considerados relevantes desde el ámbito jurídico y técnico por las instancias consultadas, por la eventual incidencia en la CCSS:

El concepto que se introduce sobre la continuidad laboral, la aplicación de la evaluación del desempeño a la luz de esta Ley y lo definido en el Decreto N°42087 MP-PLAN “*Lineamientos Generales de Gestión del Desempeño de las Personas Servidoras Públicas*”, al existir componentes que no se ajustan a la CCSS dada su magnitud, cantidad de personal y particularidades en los nombramientos debido a la alta rotación que se da en los servicios, el alcance de los términos “exclusivos y excluyentes”, sumamente reiterados en diversos artículos; en materia de Planificación de Recursos Humanos en relación con la organización del trabajo, se establece que correspondería a la Caja definir su propia familia de puestos, según la determinación que realice y se indica que dicha familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, aspecto que es confuso respecto a la aplicación dentro de la Institución.

Además, de que, la familia de los puestos de las ciencias de la salud va a estar sometida a disposiciones de ley que determinen sus grados, la remuneración y otros aspectos, de lo cual se excluyen a los puestos de ámbito administrativo, sin que se tenga claridad a lo que refiere el concepto de “*exclusivo y excluyente*”; en relación con la creación por parte de la CCSS de la metodología de valoración del trabajo, no se hace referencia dentro del articulado, si es para la totalidad de los puestos o únicamente para una parte, por cuanto no queda claro la aplicación en esta línea, de los conceptos de exclusivas y excluyentes; incongruencias donde hace referencia a una metodología de valoración que considera un esquema de factores de trabajo

relevantes dentro de los cuales destaca -entre otros- el desarraigo, lo cual es incompatible con la metodología de pago mediante un salario global e igualmente sucede con el reconocimiento del monto de anualidad supeditado a la evaluación del desempeño; pues solo podría aplicarse a las personas trabajadoras que tengan una remuneración con salario compuesto, por cuanto aquellos que se rijan por salario global, estarían impedidos de percibirlo, considerando que esta última modalidad de pago no permite el reconocimiento de sumas consideradas pluses fuera de su composición y revisar la estipulación planteada en el proyecto de ley la cual indica que el salario de los gerentes y subgerentes del sector descentralizado (dentro de estos la CCSS) será establecido por la Autoridad Presupuestaria.

En cuanto a la observación realizada por la CCSS al legislador, en cuanto a incorporar en el artículo 23 al CENDEISSS, dentro de las instancias capacitadoras, se observó del texto dictaminado, que no fue incluido, tal y como se recomendó.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no oponerse al proyecto de ley, sin embargo, se estima necesario que se traslade al legislador las observaciones realizadas por las instancias técnicas, para su consideración.

V. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-08303-2021, Gerencia General, oficio GG-3899-2021, Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021, acuerda:

PRIMERO: Comunicar a la Asamblea Legislativa nuevamente que, la Caja Costarricense de Seguro Social comparte y rescata la finalidad que tiene esta propuesta legislativa, de reforma integral al régimen del empleo público, para mejorar la calidad del servicio prestado por las personas servidoras públicas y bajo este fin, manifestar criterio de no oposición al proyecto de ley objeto de consulta.

SEGUNDO: No obstante, lo anterior, con base en la resolución No. 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio del 2021, emitida por la Sala Constitucional ante la consulta facultativa realizada y los criterios técnicos externados por las instancias técnicas, se trasladan al legislador las consideraciones efectuadas para su



valoración, con el fin de que se tenga claridad sobre los aspectos en los cuales se encuentra excluida la CCSS. (Gerencia General, oficio GG-3899-2021, Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021).

En virtud de ello, se recomienda de forma respetuosa, el ajuste en la redacción de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura

[...]

b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales, **las cuales por el ámbito de su autonomía únicamente estarán sujetas a directrices de carácter general.**

ARTÍCULO 5- Definiciones

Para efectos de la presente ley, entiéndase por

[...]

b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil, las personas docentes de las Universidades Públicas **y el personal de la Caja Costarricense de Seguro Social,** se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.

ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público



Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

- i) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.**
- j) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social.**
- k) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.
- l) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.
- m) Personas docentes y académicas de la educación técnica.
- n) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.
- o) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.
- p) **Personas servidoras públicas que se desempeñan en la Caja Costarricense de Seguro Social.**

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, para el ejercicio de las competencias

constitucionalmente asignadas, aspecto que se debe comunicar ante el ente rector de empleo público.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.

En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.

ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación:

[...]

c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, **así como la CCSS en razón del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS).**



Por tanto, de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA-DJ-08303-2021, Gerencia General, oficio GG-3899-2021, Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021 la Junta Directiva -por mayoría- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO:

Comunicar a la Asamblea Legislativa nuevamente que, la Caja Costarricense de Seguro Social comparte y rescata la finalidad que tiene esta propuesta legislativa, de reforma integral al régimen del empleo público, para mejorar la calidad del servicio prestado por las personas servidoras públicas y bajo este fin, manifestar criterio de no oposición al proyecto de ley objeto de consulta.

ACUERDO SEGUNDO:

No obstante, lo anterior, con base en la resolución No. 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio del 2021, emitida por la Sala Constitucional ante la consulta facultativa realizada y los criterios técnicos externados por las instancias técnicas, se trasladan al legislador las consideraciones efectuadas para su valoración, con el fin de que se tenga claridad sobre los aspectos en los cuales se encuentra excluida la CCSS. (Gerencia General, oficio GG-3899-2021, Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-1022-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-4025-2021).

En virtud de ello, se recomienda de forma respetuosa, el ajuste en la redacción de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura

[...]

b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales, **las cuales por el ámbito de su autonomía únicamente estarán sujetas a directrices de carácter general.**

ARTÍCULO 5- Definiciones

Para efectos de la presente ley, entiéndase por

[...]

b) Continuidad laboral: Relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, órgano o empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil, las personas docentes de las Universidades Públicas **y el personal de la Caja Costarricense de Seguro Social**, se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses.

ARTÍCULO 13- Régimen General de Empleo Público

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

- a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social**.
- b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud, **con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social**.
- c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.
- d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.

- e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.
- f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.
- g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.
- h) **Personas servidoras públicas que se desempeñan en la Caja Costarricense de Seguro Social.**

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, aspecto que se debe comunicar ante el ente rector de empleo público.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.

En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Junta Directiva
Apartado 10105
Teléfono: 25391130 / Fax: 2539-1751
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr
San José, Costa Rica

ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación:

[...]

c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, **así como la CCSS en razón del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS).**

ACUERDO FIRME”

Suscribe atentamente,

SECRETARÍA DE JUNTA DIRECTIVA

Ing. Carolina Arguedas Vargas
Secretaria Junta Directiva

CAV/obm

Copia

Presidencia Ejecutiva
Gerencia General
Dirección Jurídica
Auditoría Interna
Archivo