

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

PANI-DRH-OF-0138-2023

San José, 10 de marzo del 2023

Dirigido a:

Las personas funcionarias del PANI

Asunto: Comunicado sobre la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público y su respectivo Reglamento.

Estimadas personas funcionarias del PANI:

En torno a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público y su respectivo Reglamento (el cual fue publicado en la gaceta número 45 alcance 39, el día de hoy viernes 10 de marzo del 2023), las instancias correspondientes nos encontramos realizando todos los ajustes y trámites necesarios para la correcta implementación de esta ley, sin embargo, consideramos importante comunicarles sobre las principales repercusiones que tiene para el PANI al día de hoy, por lo que de forma breve les exponemos los siguientes puntos:

1.- Objetivo y ámbito de aplicación de la LMEP:

a.- Objetivo: El texto de la LMEP inicia estableciendo el objetivo del instrumento normativo; en este sentido, el artículo 1 señala como fin la regulación de las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y sus personas trabajadoras, independientemente de que se trate de relaciones de empleo público o mixto. Según la norma, la finalidad de la regulación es asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, protegerlos derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública y establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones e igual salario, que procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

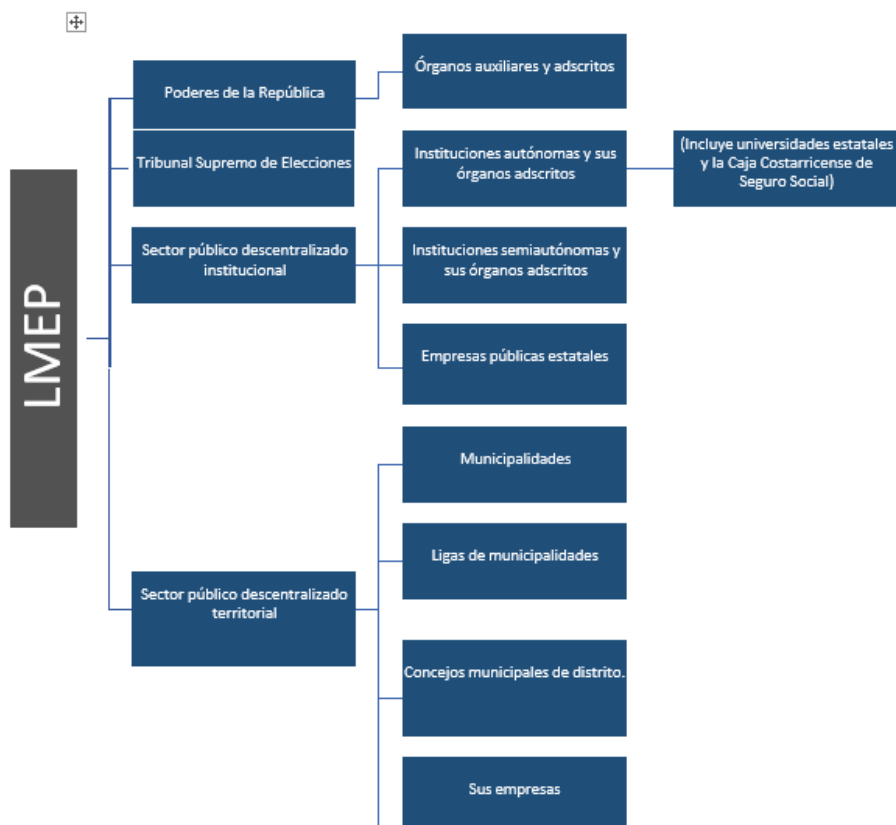
La Ley busca la existencia de lo que denomina como un único régimen de empleo público. Tal idea es conteste con lo establecido por el artículo 191 de la Constitución Política, en cuanto a la pretendida existencia por parte del constituyente, de un cuerpo normativo queregulara las relaciones entre el Estado y sus personas trabajadoras:

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

“ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizarla eficiencia de la administración.”

Lo anterior se debe entender sin perjuicio de la autonomía con los que cuentan diferentes instituciones que también entran dentro del ámbito de aplicación de la ley.

b.- **Ámbito de aplicación de la ley:** El artículo 2 establece el ámbito de cobertura de la LMEP; se puede visualizar de la siguiente manera:



Sobre la naturaleza del PANI, el artículo 1 de su Ley Orgánica establece:

*“ARTICULO 1.- Naturaleza **El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada** y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad. (...)”*

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Así, por su naturaleza, el PANI es parte de las instituciones que deben adecuarse a las disposiciones de la LMEP.

c.- Sobre la organización del trabajo y el régimen conformado por 7 familias de puestos: Probablemente hayan escuchado en los medios de comunicación acerca de Instituciones que se encuentran creando sus propias familias, y se preguntan **¿Qué pasa con el PANI?**

La misma LMEP excluye de determinados alcances a personal específico de las instituciones incluidas en su ámbito de cobertura. En términos generales excluye a: *“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**”*. Esta disposición atiende lo dispuesto por la Sala Constitucional en el voto 17098-2021 con ocasión al trámite que para aquel momento tuvo el proyecto de ley (ahora ley).

Este personal, se excluye por ejemplo, de la rectoría de MIDEPLAN en materia de empleo público por lo que no estarán sometidas a: las políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público; las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público; los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas; y la división de puestos según las familias establecidas por la LMEP y el sometimiento a su correspondiente escala salarial.

Sin embargo, pese a que el PANI es una institución autónoma y sus competencias tienen base en el Derecho de la Constitución. El artículo 55 de nuestra Constitución Política establece:

“ARTÍCULO 55.- La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado”.

No obstante lo indicado, a diferencia de como sí hizo con las Municipalidades (art. 169) las universidades públicas (art.84) y la Caja Costarricense del Seguro Social en materia de los seguros sociales (art. 73), el Constituyente no dotó a la Institución de la autonomía de más alto nivel como lo es la autonomía de gobierno. La autonomía del Patronato responde a la independencia administrativa regulada en el artículo 188 constitucional.

Sobre el tema ha indicado la Procuraduría General de la República:

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

“La consagración constitucional entraña la garantía de la autonomía en los términos del artículo 188 constitucional. Dado el criterio con que se crea el Patronato, la circunstancia misma de que se conozca que puede absorber la totalidad de actividades que deben ser cumplidas para la protección de la niñez, se comprende que no se haya discutido conferir una autonomía especial al Patronato. Circunstancia que, por ejemplo, se hizo con la CCSS a quien se atribuyó el "gobierno" de los seguros sociales (artículo 73 de la Carta Política). Y es que, refiriéndose al Patronato, el propio González Flores fue claro y contundente en cuanto que "al otorgarle su autonomía, el Patronato continuará siendo una institución del Estado, regulada por las leyes que dicte la Asamblea Legislativa. Su autonomía, pues, no será absoluta" (ibid, folio 511). Lo anterior tiene como lógica consecuencia que la autonomía de que disfruta el Patronato es la propia del artículo 188 constitucional. Sea una autonomía administrativa y una autonomía política sujeta a la ley.

De ello se desprende que el Patronato, como la mayoría de las entidades autónomas, está sujeto a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Una potestad que tiene como objeto mantener la unidad del Estado y, por ende, asegurar la orientación política de éste.

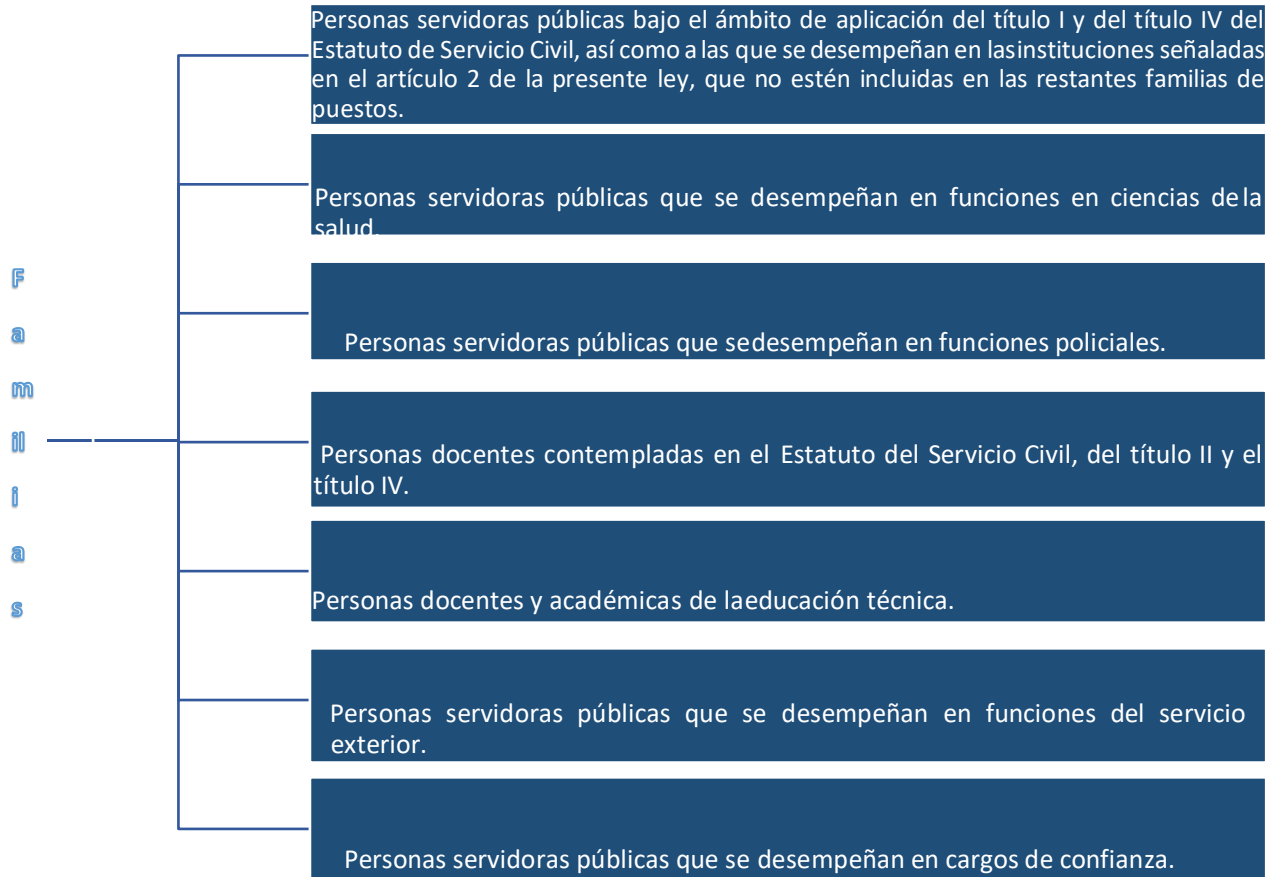
*Observamos, al efecto, que una modificación del contenido de esa autonomía sólo podría provenir de una norma con rango constitucional, sea por reforma expresa del Texto Constitucional, sea por jurisprudencia constitucional. Empero, de las resoluciones que la Sala Constitucional (así, por ejemplo, resolución 495-92 de 15:30 hrs. de 25 de febrero de 1992 y 2075-2001 de 8:52 hrs. del 26 de marzo de 2001) ha emitido que se refieren específicamente al Patronato, no se desprende la consagración de una autonomía especial a favor del PANI, de forma tal que pueda concluirse que se está fuera de la posibilidad de sujeción a la potestad de dirección. **En efecto, el PANI no goza de una autonomía de gobierno absoluta. (...)**”*

Así, se puede concluir que, aunque el PANI tiene competencias constitucionalmente asignadas, no se encuentra dentro de los supuestos de exclusión que se establecen en la LMEP según lo mencionado.

Por lo anterior, **la totalidad** de las personas trabajadoras del PANI se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley para todos sus efectos.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Las Familias de Puestos que se constituyeron en la Ley son las siguientes:



Desde el Departamento de Recursos Humanos, se comunicarán las escalas salariales, indicando a la Familia a la que pertenece cada puesto y cargo Institucional.

d.- Sobre la ley y las relaciones laborales: La LMEP establece una serie de disposiciones que deberán ser aplicadas por el PANI y que tendrán efectos directos en las relaciones con sus personas trabajadoras, aunque no varían la naturaleza de las relaciones laborales en la Institución.

i.- Compensación.

Según la LMEP el salario deberá ser siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore – artículo 30-. Con relación al tema el artículo 4 de la ley establece como principio rector del empleo público el de equidad salarial:

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

“c) Principio de equidad salarial: *la remuneración de las personas servidoras públicas se determinará con fundamento en estrictos criterios técnicos, en función de la responsabilidad y el cargo que ejerzan, procurando que las diferencias salariales en la propia dependencia o en relación con las otras entidades y órganos incluidos sean diferencias consistentes y razonables, y se respete el principio de igual función igual salario*”.

Lo anterior, en términos de principio, se logrará a través de los mecanismos que la misma ley dispone y que el PANI debe acatar. La ley impone un régimen unificado para todo el sector público, tanto para personas trabajadoras de nuevo ingreso como para las que ya se encuentren laborando a la entrada en vigor de la Ley – artículo 35-; sobre estas últimas se establece:

TRANSITORIO XI- Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:

a) *Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente.*

b) *Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumento de la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.*

(...)”

El PANI deberá, entonces, establecer los controles necesarios para cumplir con las nuevas disposiciones en materia salarial según cada grupo de personas trabajadoras (Nuevo ingreso y los dos tipos que se regulan en el transitorio). Es importante indicar que aún no se cuenta con las escalas salariales para la aplicación de estos transitorios, estamos pendientes de las indicaciones del MIDEPLAN.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Para las **personas de nuevo ingreso**, a partir del día de hoy 10 de marzo del 2023, se aplicarán las escalas salariales transitorias remitidas por el MIDEPLAN y con base en el transitorio III del Reglamento a la LMEP, el cual establece:

*“Transitorio III. - Sobre nuevas contrataciones previas a la vigencia de la columna salarial global. A partir de la entrada en vigor del presente reglamento y hasta que se emitan las resoluciones o actos, por parte de las autoridades competentes, que formalicen la nueva columna salarial global, las contrataciones de personas servidoras de nuevo ingreso, cuyos nombramientos sean en clases salariales que, previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público se encontraran en el esquema de salario compuesto, se **remunerarán con una columna salarial global transitoria**, la cual definirá remuneraciones globales sin pluses salariales y será dispuesta por medio de directriz de MIDEPLAN. Una vez que entre en vigor la nueva columna salarial global, las personas bajo este supuesto deberán ser trasladadas y remuneradas conforme a esta. Asimismo, se entenderán como incorporadas dentro de esta columna salarial global transitoria, las escalas salariales en esquema de salario único o global de las instituciones que, previo a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, cuenten con este esquema de remuneración. Por consiguiente, las instituciones con esquema de remuneración de salario único o global podrán seguir realizando sus nombramientos de personal bajo ese esquema hasta que entre en vigor la nueva escala salarial global. La columna salarial global transitoria **no será utilizada como referencia para la aplicación de salario global a las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público**. Por lo cual, no será utilizada para la aplicación del transitorio XI de esta Ley. Las instituciones fuera del ámbito de rectoría de MIDEPLAN podrán aplicar esta misma medida transitoria de forma análoga, para lo cual, podrán definir sus columnas salariales globales transitorias.”*

Se reitera por ser de suma importancia, que estas escalas salariales transitorias, **NO** son las escalas salariales con las que se implementará el transitorio XI, para la migración del salario compuesto a salario global de las personas trabajadoras actuales, y seguimos a la espera de estas escalas salariales.

ii.- Vacaciones: Se establece un periodo máximo de vacaciones de un máximo de **veinte (20)** días hábiles – artículo 38-.

Con respecto a esta disposición se debe tener presente que, siguiendo la línea que ha sostenido la Procuraduría General de la República en cuando a las normas de carácter general para el sector público, al entrar en vigencia

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

ésta será de aplicación prevalente sobre la normativa interna, esta norma modificaría la aplicación del artículo 26 del Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI que indica:

“ARTÍCULO 26. Vacaciones remuneradas anuales. Los servidores y las servidoras del Patronato tendrán derecho a vacaciones anuales remuneradas después de cincuenta semanas de labores continuas al servicio del Patronato, las cuales se otorgarán de conformidad con las siguientes reglas:

1) Las personas trabajadoras que hayan laborado más de cincuenta semanas continuas, tendrán derecho a quince días hábiles de vacaciones.

2) Las personas trabajadoras que hayan prestado sus servicios al Patronato durante más de cuatro años y cincuenta semanas, tendrán derecho a veinte días hábiles de vacaciones.

3) Las personas trabajadoras que hayan trabajado para la institución durante nueve años y cincuenta semanas, tendrán veintiséis días hábiles de vacaciones.”

Así, resulta claro que el inciso 3 de la norma transcrita supera el límite de vacaciones a las que da derecho la LMEP.

Ahora bien, las personas trabajadoras que, previo a la entrada en vigencia de la ley, posean derecho a vacaciones superior al tope establecido por la Ley, conservarán tal condición, pero esta no podrá aumentarse. Lo anterior se encuentra establecido de forma expresa en el transitorio VIII de la LMEP que señala:

“TRANSITORIO VIII- Las personas servidoras públicas que, previo a la entrada en vigencia de la presente ley, posean derecho a vacaciones superior al tope establecido en el artículo 38, conservarán tal condición, pero esta no podrá aumentarse.”

Lo anterior quiere decir que las personas trabajadoras del PANI que **al día de hoy no cumplen** con los requisitos establecidos en el inciso 3 del artículo 26 de nuestro Reglamento Autónomo, el tope máximo de vacaciones que se les podrá otorgar es de 20 días, pues estas personas tenían solamente una **expectativa de derecho**.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Las personas que, al día **09 de marzo del 2023**, ya cumplían con los requisitos del inciso 3 del artículo 26 de nuestro Reglamento Autónomo, se les otorgará los 26 días de vacaciones, debido a que ya tienen una **situación jurídica consolidada**.

Las personas trabajadoras que ya se les venía otorgando los 26 días de vacaciones, mantendrán su derecho por ser un **derecho adquirido**.

iii.- **Permisos y licencias con goce de salario y permisos sin goce de salario.**

La LMEP establece los siguientes permisos en beneficio de las personas trabajadoras a las que aplica:

a.- Permiso remunerado para reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad – artículo 39-.

b.- Permiso no remunerado para reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad – artículo 40-

c.- Permiso de paternidad con goce de salario por nacimiento de hijo biológico o adopción – artículo 41-

d.- Ampliación de la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales. – artículo 42-.

Para su implementación en el PANI, estos permisos vienen regulados en la circular sobre permisos con goce y sin goce de salario próxima a comunicarse.

iv.- **Salario escolar:** De acuerdo al artículo 43 del Reglamento a la LMEP, se establece el salario escolar como un pago diferido a cada persona de 8.33% (mensual), como parte del salario, el cual es acumulado de enero a diciembre y pagado a la persona trabajadora en enero del año siguiente. Por este motivo se determina que es parte del salario global y no un incentivo salarial.

De acuerdo a lo anterior se mantendrá el pago de salario escolar, tanto en la modalidad de salario compuesto como en la modalidad de salario global.

v.- **Nombramientos interinos:** Las personas que se encuentran nombrados de forma interina en plazas vacantes de la institución, mantienen la continuidad laboral, y no existen planes de remoción para este personal, por el contrario, el transitorio de la IX de la LMEP, establece que las Instituciones deberán realizar los procedimientos necesarios para realizar los correspondientes nombramientos en propiedad, por lo cual, el PANI se encuentra alineado a esta disposición con los transitorios II y III de nuestro Reglamento de Reclutamiento y Selección, proceso que está pronto a iniciarse.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

e.- Otros factores regulados en la Ley Marco de Empleo Público:

La LMEP regula diversos temas, los cuales para no hacer tan extenso el presente comunicado no se desarrollan, pero en los cuales, PANI de previo a la LMEP, se encontraba alineado a lo que en ella se regula, como los son: Reclutamiento y Selección, Evaluación de Desempeño y Capacitación.

Sin embargo, continuamos en la revisión de la nueva normativa emitida, para implementar cualquier cambio que sea necesario.

f.- Conclusiones:

1.- La LMEP busca regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, y el PANI debemos cumplir con esta Ley.

2.- De suma importancia tener presente que:

- Desde el Departamento de Recursos Humanos, nos encontramos desarrollando diversos estudios y actividades para cumplir con la Ley, a efectos de preparar un plan de respuesta proactivo para poder implementary responder de forma oportuno a lo regulado, siendo que se les estará comunicando oportunamente cada regulación interna.

- La LMEP se debe considerar norma de aplicación preferente sobre cualquier normativa interna que no resulte compatible. Tal aplicación sin perjuicio de derechos adquiridos.

Sin otro particular, suscribe,

Giovanni Leiva Navarro

Coordinador

GLN/crc.

C: Archivo.

Oficios 2023 / PANI-DRH-OF-0138-2023. “Comunicado sobre la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público y su respectivo Reglamento”