



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

GA- DJ- 3528- 2023

15 de mayo de 2023

Máster
Vilma María Campos Gómez, Gerenta a.i.
GERENCIA ADMINISTRATIVA - 1104

Estimada señora:

ASUNTO: Puestos exclusivos y excluyentes a partir de la Ley N°10.159 “Ley Marco de Empleo Público” en la Caja Costarricense de Seguro Social.

Atendemos su oficio GA-0663-2023 del 10 de mayo de 2023, en el que solicita se emita criterio legal referente a la aplicación de la “Ley Marco de Empleo Público”, a fin de que se *“indique concretamente, el fundamento legal en relación con los puestos que se mantendrían vinculados al desarrollo y ejercicio de las competencias de MIDEPLAN y/o de la Institución”*.

Al respecto, se procede a señalar:

I.- Antecedentes

1. El 08 de abril de 2019 fue presentado a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N° 21.336 denominado “Ley Marco de Empleo Público”, siguiendo diversas etapas legislativas (criterio servicios técnicos, actualización de texto, dictamen afirmativo de mayoría y minoría, consultas de constitucionalidad, entre otros).
2. La Sala Constitucional mediante resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, atendió consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, en la que estableció aspectos varios de índole constitucional, incluyendo observaciones referentes al ámbito de la Caja Costarricense de Seguro Social. Asimismo, mediante resolución N° 2872-2022, de las dieciséis horas cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós, la Sala Constitucional atendió consulta legislativa facultativa de constitucionalidad respecto al texto sustitutivo del Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, que fue ajustado por la Asamblea Legislativa con ocasión a las consideraciones planteadas por la Sala Constitucional en la supra citada resolución N° 17098-2021.
3. La Ley N° 10159 “Ley Marco de Empleo Público” entró a regir a partir del 10 de marzo de 2023, con el objetivo de “regular las relaciones estatutarias, de empleo



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas 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”.

4. Según lo dispuesto en el artículo 2- b) de la Ley Marco de Empleo Público, las personas servidoras públicas de la Caja Costarricense de Seguro Social se encuentran dentro del ámbito de cobertura de dicho cuerpo normativo, bajo el principio de Estado como patrono único.
5. Los artículos 6, 7- a), 7- c), 7- f), 9- a), 13, 18, 21, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley Marco de Empleo Público y los artículos 3, 9, 15, y 33 de su reglamento, establecen que es competencia exclusiva de la Caja Costarricense de Seguro Social definir las funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que considere como exclusivas y excluyentes¹ para el ejercicio de las competencias.
6. El transitorio I del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público establece que, dentro de los tres meses posteriores a la publicación del presente reglamento (es decir, a más tardar el 10 de junio de 2023), el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán la lista de puestos cuyas funciones o labores son exclusivas o excluyentes de sus competencias, mediante la resolución respectiva, de conformidad con el artículo 3 del reglamento. Dicha resolución o acuerdo deberá remitirse de inmediato al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (en adelante MIDEPLAN), a fin de que esta Cartera pueda delimitar con exactitud el ámbito de aplicación de la rectoría sobre las relaciones de empleo público previstas por la Ley Marco de Empleo Público.
7. Mediante el oficio SJD-0394-2023 del 10 de abril de 2023, la Secretaría de la Junta Directiva comunicó a la Gerencia Administrativa, lo acordado por ese órgano colegiado, en el artículo 11° de la sesión N° 9324, celebrada el 10 de abril del año 2023, en el que se aprobó el cronograma de trabajo presentado por la Gerencia Administrativa en oficio GA-0462-2023, para la definición de puestos exclusivos y excluyentes CCSS, con la salvedad de que el informe Análisis técnico jurídico para el establecimiento de los puestos exclusivos y excluyentes en la Caja debe presentarse en la sesión del lunes 22 de mayo del 2023, para la respectiva aprobación por parte del Órgano Colegiado.
8. Mediante oficio GA-DAGP-0783-2023, del 09 de mayo de 2023, el Lic. Walter Campos Paniagua, Director de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, emitió el *“Criterio técnico para la declaratoria de “Puestos Exclusivos y*

¹ Conceptos que son empleados por la Sala Constitucional en la resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, mediante la cual atendió consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, en la que estableció aspectos varios de índole constitucional, incluyendo observaciones referentes al ámbito de la Caja Costarricense de Seguro Social.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

Excluyentes” de la Caja Costarricense de Seguro Social”, en cumplimiento del Transitorio I del Reglamento a la Ley Marco Empleo Público.

9. Por medio del oficio GA-0663-2023, del 10 de mayo de 2023, suscrito por MBA. Vilma Campos Gómez, Gerenta a.i. Gerencia Administrativa, solicita criterio jurídico a los efectos que se *“indique concretamente, el fundamento legal en relación con los puestos que se mantendrían vinculados al desarrollo y ejercicio de las competencias de MIDEPLAN y/o de la Institución”*.

II.- Criterio Técnico de la Dirección Administración y Gestión de Personal

Por medio del oficio GA-DAGP-0783-2023, del 09 de mayo de 2023, el Lic. Walter Campos Paniagua, Director de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, emitió el “Criterio técnico para la declaratoria de “Puestos Exclusivos y Excluyentes” de la Caja Costarricense de Seguro Social, en cumplimiento del Transitorio I del Reglamento a la Ley Marco Empleo Público”. Del análisis efectuado que aborda aspectos de orden jurídico, se arribó a las siguientes conclusiones:

“3. Conclusiones

De conformidad con el desarrollo técnico y legal que consta en este documento, se emiten las siguientes conclusiones:

1. *Mediante el Alcance N°50 del Diario Oficial La Gaceta N°46 del 09 de marzo de 2022, se publicó la Ley Marco de Empleo Público, Ley N°10.159, misma que entra en vigencia el 10 de marzo 2023, que establece regulaciones estatutarias del empleo público y de empleo mixto entre la administración pública y las personas servidoras públicas, con 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. Asimismo, en el Alcance N°39 del Diario Oficial La Gaceta N°45 del 10 de marzo de 2023, se divulgó el Reglamento a dicha Ley, cuyo transitorio I, establece que, en término de 3 meses, las instituciones con autonomía de Gobierno u Organizativa, definirán la lista de puestos cuyas funciones o labores son exclusivas y excluyentes de sus competencias y que lo comunicarán mediante la resolución respectiva al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN.*

2. *El artículo 73° de la Constitución Política y la Ley Constitutiva de la Institución, le otorga a la Caja Costarricense de Seguro Social 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 a los ciudadanos costarricenses, para lo cual en cumplimiento a dicho mandato, dispone de los recursos necesarios que se articulan de forma sistemática e integral, a través de la estructura organizacional, funcional y ocupacional.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

3. La estructura organizacional y funcional en la CCSS condensa la forma en que se divide y se organiza el trabajo dentro de la Institución, donde se especifica la jerarquía y los roles de cada uno de los miembros de la organización en materias tan amplias como pensiones, logística, prestación de servicios de salud y actividades financieras, las cuales se consolidan a efecto de lograr un único fin, el cual es conferir la protección económica y social a la población costarricense. Para tales efectos, se encuentra el nivel central donde se concentra el nivel político estratégico de la institución, el cual le corresponde la orientación estratégica, la aprobación de planes, políticas y objetivos estratégicos institucionales, además de la definición de los fines básicos, así como establecer la misión y visión de la Institución; el nivel regional que concentra el nivel técnico decisorio y operativo que organiza, planifica, integra, dirige y controla las acciones de los establecimientos adscritos y el nivel local, funciona a partir de la articulación de redes de servicios que está compuesta por una serie de establecimientos de salud, entre ellos hospitales y áreas de salud, que están distribuidos por todo el territorio nacional, donde se proporciona atención médica gratuita o de bajo costo para los ciudadanos y residentes legales en Costa Rica, y se financia a través de las contribuciones que realizan los empleadores y trabajadores en el país.

4. Para la atención del Seguro de Salud, la estructura organizacional y funcional se articula a través de tres niveles según el ámbito de acción, que corresponden al central desde la Gerencia Médica, el regional a través de las Direcciones de Red Integradas de Prestación de Servicios de Salud (DRIPSS) y el local, a partir de los establecimientos de salud que operan bajo un modelo de redes, las cuales corresponden a instancias técnicas-administrativas que asesoran al nivel operativo, con un abordaje interniveles entre las distintas unidades del sistema, basado en protocolos de atención y relaciones de mutua colaboración, con el fin de asegurar la continuidad de la atención de los usuarios, con oportunidades de trabajo en Red, a nivel vertical u horizontal, según alternativas viables de distribución geográfica, complementariedad de servicios y otras, que promueven una mejor gestión e incide en la sostenibilidad del sistema.

5. Para la gestión de los servicios de salud se otorga una cobertura 24 horas durante los 365 días del año (24/7/365) para lo cual se definen niveles de complejidad que corresponden a combinaciones funcionales de servicios, de los cuales los de menor complejidad resolutive, denominados de Primer Nivel, comprenden las acciones más elementales o básicas del sistema, los de Segundo Nivel y Tercer Nivel, corresponden a agrupaciones de servicios de diferente grado de especialización y complejidad mayor resolutive ascendente, que actúan en general sobre la base de referencia del Primer Nivel. En otras palabras, lo que distingue a un nivel de otro es su capacidad tecnológica y la dotación de recurso humano, situación que facilita la resolución de problemas, curación y rehabilitación. Estos niveles de atención en red están compuestos por los establecimientos de salud que comprenden, 3 hospitales nacionales, 6 Hospitales Nacionales Especializados, 8 Hospitales Regionales, 12 Hospitales Periféricos, 6 Centros Especializados, 105 Áreas de Salud, 527 Sedes de Ebais, 636 Puestos de Visita Periódica y 1083 EBAIS.

6. Como parte de la amplia oferta de servicios que brinda la Institución, además de los establecimientos de salud que componen las diferentes Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud, se desprenden unidades denominadas centros especializados que se dedican a atender necesidades particulares y complejas en la CCSS de acuerdo con su área de especialización, en el cual se adscribe personal y equipo altamente



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

especializado para proporcionar servicios de alta calidad, en áreas como: el Laboratorio Nacional de Citología, el Banco Nacional de Sangre, Laboratorio de Genética Molecular, Centro Nacional de Imágenes Médicas, Centro Nacional del Control de Dolor y Cuidados Paliativos y Clínica Oftalmológica.

7. De manera complementaria se desprenden actividades que permiten el manejo óptimo de las unidades de prestación de servicios de salud, las cuales permiten dotar y producir un determinado producto o servicio como parte de la cadena de abastecimiento institucional donde se procesan materias primas para la producción de insumos y materiales requeridos por los establecimientos de salud, relacionados con algunos medicamentos de la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), soluciones parenterales, anteojos, ropa hospitalaria, servicios de lavandería y órtesis y prótesis, con criterios de oportunidad, eficiencia y costo-beneficio, entre otros aspectos, con el fin de apoyar las acciones de salud otorgados a la población.

8. Por otra parte, es importante indicar que además del seguro de salud, la Caja brinda protección económica y social a la población trabajadora costarricense, a través del seguro del IVM y el régimen no contributivo, para mejorar la calidad de vida de los pensionados. Como resultado, en materia de pensiones, para brindar solidez económica del sistema, define la regulación y la normativa técnica en diferentes temáticas como, los determinantes que causan la invalidez de los usuarios que solicitan pensión por esta razón, la normativa aplicable para los afiliados del Sistema de Pensiones del Régimen de IVM, se gestiona componentes financieros, en relación con la cartera de créditos hipotecarios, prendarios y fiduciarios, el control de la cobranza y los bienes inmuebles y la cartera de inversiones, con el objeto de contribuir con la sostenibilidad del sistema de pensiones, entre otros temas.

En este sentido, la Caja administra a través de la Gerencia de Pensiones y sus dependencias técnicas, la captación y administración de recursos financieros, así como el trámite de otorgamiento de beneficios. Dentro del conjunto lógico de actividades que se realizan con el propósito de transformar los insumos y obtener productos de carácter económico en beneficio de la sostenibilidad del régimen, se administra la gestión del crédito y cobro, la cual está orientada a efectuar trámites de crédito hipotecario, prendario y fiduciario, donde se realiza el avalúo de propiedades, estudios de cuota de la obra, formalización de préstamos y control de planes de inversión para construcción, ampliación y mejoras, con el fin de lograr la colocación efectiva de los recursos del régimen de IVM, en las mejores condiciones de rentabilidad y seguridad y por otra parte, invertir los recursos del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de la Institución en diferentes instrumentos financieros que, le permitan obtener rendimientos y rentabilidades a largo plazo.

9. Además de las actividades que se concatenan para la atención de los servicios de salud y pensiones, en la Caja se destacan otras acciones de gran importancia relacionadas con la captación de recursos financieros, gestión económica-financiera y la administración de pensiones y prestaciones sociales, entre otros aspectos que contribuyen de forma importante a la estabilidad y sostenibilidad económica de la Institución, mediante la dirección estratégica de las funciones desconcentradas de inspección, recaudación, cobros y otras de esta índole que se realizan en 05 Direcciones Regionales de Sucursales y 72 sucursales y 03 agencias, que se encuentran ubicadas a lo largo del país.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

10. La estructura organizacional al agrupar y definir de manera formal los procesos y actividades de trabajo del seguro de salud, pensiones y prestaciones sociales en unidades, concatena el entramado de puestos de trabajo donde se orienta la conducta del individuo y los grupos de trabajo para la consecución de los objetivos de la organización, razón por la cual, al tener la Institución una estructura organizacional y funcional ajustada a la medida, permite definir las tareas que corresponde realizar a cada puesto en la Institución, razón por la cual la estructura ocupacional debe también diseñarse acorde a las características propias de la Caja, para articular los esfuerzos en aras de cumplir con el mandato constitucionalmente asignado.

11. La Caja cuenta con una estructura ocupacional propia, separada del ordenamiento otorgado por el Estado para las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, ya que tal como se comprobó a partir del Estudio Integral de Puestos implementado en 1994, la operativa del recurso humano interno tiene un amplio espectro de situaciones particulares que están determinadas por las condiciones de trabajo que deben ser atendidas por una persona trabajadora durante la jornada de trabajo o bien por un grupo de personas de forma colectiva, las cuales obedecen a la posición que se defina dentro de la estructura organizacional y funcional, la cual establece para las unidades organizacionales su principal actividad y funciones sustantivas, estableciendo competencias, definiendo la especialización y responsabilidad de los temas que administra, según su rol estratégico, decisorio, de fiscalización u operativo para la consecución de los objetivos y la toma de decisiones en la organización con base en la misión y visión de la Institución.

En este sentido, la Institución soporta la prestación de servicios para la atención del seguro de salud y de pensiones según sus niveles de complejidad y dimensión de la estructura organizacional y funcional, a través de su fuerza laboral lo cual se articula, por medio de la estructura ocupacional vigente, conformada por 596 puestos, segregados en 04 grupos ocupacionales, 23 subgrupos ocupacionales y 52 series ocupacionales, en los cuales se desempeñan 64,620 personas trabajadoras, cifra que ubica a esta institución dentro de las entidades con mayor población laboral. Así las cosas, la estructura organizacional se enlaza a la estructura funcional a través de la definición de los distintos puestos de trabajo y la asignación de funciones específicas a cada uno de ellos, de manera que, se brinde trazabilidad a los objetivos institucionales planteados en las diferentes áreas de trabajo.

12. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el transitorio I del Reglamento a la Ley Marco Empleo Público, se realizó un análisis que comprende consideraciones legales, teóricas y técnicas que sirvan de referencia para la validación de los puestos exclusivos y excluyentes, de las cuales se extrae:

a. La Caja Costarricense de Seguro Social por disposición constitucional (art.73) goza de autonomía administrativa y de gobierno, la cual implica que **tiene capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, considerándose entonces incompatible la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano, esto también** significa que, como ente descentralizado funcional, puede establecer las reglas para la selección de su personal, siendo válido en este caso la existencia de un marco normativo especial para su relación estatutaria, que atienda y asegure su grado de autonomía, pues éste le permite además, autoadministrarse (disponer de sus



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

recursos humanos, materiales y financieros); darse su propia organización interna; la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas; la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. En este sentido, la autonomía de la Caja es distinta y superior a la que poseen otras instituciones autónomas. Además, **queda claro que a esta entidad se le asigna una competencia, en forma exclusiva y excluyente por norma constitucional**, sea la administración y el gobierno de los seguros sociales y se establece una afectación o destino específico a los fondos y reservas de los seguros sociales, los cuales no pueden ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

La autonomía de la Institución se ratifica en los votos No. 2021-017098 del 31 de julio del 2021 y No. 02872-2022 del 08 de febrero de 2022, en los cuales, bajo la óptica constitucional, resultaría inadmisibles el ejercicio del poder de jerarquía, de dirección o de reglamentación interna, por parte del Poder Ejecutivo u otros órganos, sobre otros poderes del Estado o instituciones autónomas como la Caja, esto por ser contrario al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS, ya que pueden afectar o incidir en las competencias exclusivas y excluyentes o en los fines constitucionalmente asignados a la Institución, aun cuando se trate de actividades administrativas pero que son necesarias para el ejercicio de esas competencias.

b. El artículo 73° de la Constitución Política, que le otorga a la Caja facultades y competencias bajo un régimen de seguridad social, **ha establecido que los recursos no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y reservas de los seguros sociales**. De esta forma, se podría considerar que, a la Caja Costarricense de Seguro Social, se le han conferido los llamados "fondos atados," que tienen un origen constitucional, los cuales poseen un destino específico y exclusivo, por lo que se tiene un impedimento insalvable para utilizarlos en otras finalidades, distintas a las que estableció el Constituyente y en respeto a la autonomía Institucional, es inconveniente segregar la estructura ocupacional para que algunos puestos sean administrados por MIDEPLAN y otros por la Caja, siendo que estos son recursos propios, específicos y exclusivos, por cuanto fueron concebidos para prestar los servicios de salud y pensiones que únicamente otorga la Institución bajo el sistema de la seguridad social, cumpliendo así las funciones que le fueron constitucionalmente asignadas, por lo que se considera que la totalidad de los puestos deben ser administrados por la Institución.

De esta forma, para la Institución cualquier interferencia en los recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo o de cualquiera de sus órganos, es inconstitucional al limitar el libre ejercicio de su autonomía constitucional, lo cual se encuentra congruente con la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos No. 8131, que por esta misma razón, conllevó a que la Caja en el año 2001, se excluyera del ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

c. La institución no podría ejecutar todas las funciones que le han sido asignadas constitucional y legalmente, si no contara con todo el personal que tiene, en sus diferentes servicios y áreas, pues todas las personas trabajadoras, en todos los niveles



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

existentes, son pieza clave de una misma maquinaria que debe funcionar coordinadamente para llevar a cabo dichos cometidos. Con base a lo referido, es conveniente resaltar la importancia que reviste el recurso humano en la Caja, por cuanto son llamados a brindar los servicios de salud y por ende proteger el valor supremo que es la vida, -de ahí la necesidad que la administración disponga en todo sentido-, de su fuerza laboral, siendo que a todas luces son exclusivos y excluyentes desde lo dispuesto constitucionalmente, ya que son los trabajadores -quienes desde sus diversos ámbitos-, son los que realmente colaboran con el cumplimiento de ese cometido, sobre todo considerando lo que ha dispuesto la Sala Constitucional, sobre el derecho a la salud que deriva del derecho a la vida consagrado en el artículo 21 de la Carta Magna, la cual dispone que "la vida humana es inviolable."

Como bien se denota, existe una clara obligación del Estado, delegada a su vez por medio del artículo 73° Constitucional a la Caja Costarricense de Seguro Social, de proteger la vida humana y por ende el derecho a la salud. En este sentido, la Sala Constitucional ha definido este derecho como "derecho de atención a la salud", y ha sido reconocido como un derecho básico del ser humano y que inclusive se promulgó la "Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos", con la finalidad de establecer servicios esenciales en la CCSS y que le prohíben prácticas que interrumpan la prestación de servicios públicos, las cuales atenten contra la garantía de ese derecho al ciudadano costarricense, lo que imperiosamente exige que cada servidor contratado canalice su función en garantizar dicha continuidad y evitar a toda costa su interrupción.

Corolario del razonamiento expuesto, debe la administración valorar que, el legislador otorgó un carácter especial a todos los puestos de la Institución por ser esenciales, con la consecuencia ineludible de que no es factible bajo ningún razonamiento lógico que se interrumpa su cumplimiento, porque con este actuar podría vulnerar la prestación de los servicios públicos concernientes a la salud de las personas -derivado del derecho a la vida ampliamente tutelado a nivel constitucional-; por ende, al estar todos los grupos ocupacionales de la Caja contemplados dentro de los puestos esenciales que deben vincular su gestión de forma organizada para que se pueda garantizar la prestación de los servicios de salud, es que no podría hacerse una distinción por grupos ocupacionales, por lo que supletoriamente deben las autoridades competentes equiparar esa esencialidad a la necesidad de enlistar todos los puestos como exclusivos y excluyentes, -ya que como se dijo- ante la interrupción de las actividades o funciones que realizan las personas trabajadoras que se desempeñan en los servicios podría ponerse en peligro la vida o la salud de las personas usuarias, lo que llevaría al cauce la gestión encomendada constitucionalmente.

d. El libro "La Gestión del Talento Humano" de Idalberto Chiavenato, indica que la Administración de Recursos Humanos (ARH) es una función administrativa dedicada a la adquisición, entrenamiento, evaluación y remuneración de los empleados. La Gerencia, la Dirección o cualquier área que tenga a cargo un proceso de trabajo, debe realizar las cuatro funciones administrativas que constituyen el proceso administrativo de planear, organizar, dirigir y controlar; en este sentido, tal y como lo demuestra la teoría, la gestión de recursos humanos es una administración integral de procesos y acciones que se encausan en el cumplimiento de los objetivos de la organización, en relación con la estructura organizacional y funcional; es decir, no se vislumbra desde esta perspectiva, segregar la administración de los recursos humanos tal y como lo



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

propone la Ley Marco Empleo Público y su Reglamento, con la intención de que MIDEPLAN administre un sector de la estructura de puestos y la CCSS otro sector, lo cual no responde a una sana administración de los recursos humanos y que, afectaría en todo sentido, el cumplimiento de metas y objetivos que garanticen una efectiva y eficaz prestación de servicios de la Institución.

e. La Junta Directiva aprueba una estructura organizacional para dar atención a la gestión de los recursos humanos en la Institución, entre ellas, la Dirección de Administración y Gestión de Personal, que tiene a cargo la rectoría y gestión de los procesos sustantivos de reclutamiento y selección de personal, análisis de clasificación de puestos y salarios, nomina, evaluación del desempeño, rendimiento y productividad, sistemas de información, estadística, políticas y normas, así como la coordinación de la Red de Gestión de Unidades de Recursos Humanos, actualmente conformada por más de 130 oficinas a nivel nacional; la Dirección de Bienestar Laboral, que tiene a cargo la rectoría en materia de las funciones relacionadas con las relaciones laborales, salud ocupacional, asesoría laboral, ética y rescate de valores, deporte y recreación, administración del CEDESO, entre otros y el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) con los componentes de planificación, formación y capacitación.

Aquí se integran los procesos esenciales de la administración del recurso humano, desde lo estrictamente operativo hasta aquellos de la más alta importancia estratégica que incluye aspectos como asesoría, apoyo y resolución de cualquier índole en el campo de acción de su competencia. Así las cosas y de conformidad con la teoría de administración de recursos humanos, se valida que a nivel institucional, para la atención de esta materia se requiere una estructura robusta que de la línea de rectoría en congruencia con las metas y estrategias establecidas, la cual debe estar integrada de forma sistémica para que logre responder a las exigencias de los usuarios, considerando desde la prestación de servicios, las necesidades de las personas trabajadoras y los requerimientos del más alto nivel estratégico. Desde esta perspectiva, no se vislumbra desde lo funcional que la gestión de recursos humanos sea administrada por un órgano externo como MIDEPLAN, por cuanto afectaría el curso normal y la práctica administrativa que hasta el momento ha llevado a cabo la CCSS a partir de las competencias de autonomía que le han sido otorgadas.

f. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Marco Empleo Público, se comprende que aquellas instituciones contenidas en el artículo 2° de la referida Ley, estarán sujetas a las disposiciones, directrices y reglamentos, en lo concerniente a 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 el Ministerio de Planificación Nacional Política Económica (Mideplán) emita, con la excepción de aquellas instituciones que definan que sus puestos son exclusivos y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. En ese sentido, si la Caja Costarricense de Seguro Social no define en su totalidad la estructura de puestos como exclusivos y excluyentes, implicaría una segregación, de que unos puestos estarían administrados por las disposiciones que emita la Junta Directiva y otros por el MIDEPLAN; es decir, se estarían aplicando normativas distintas en dos segmentos de la población trabajadora de la Institución, en materia de contratación, de puestos, salarios, evaluación del desempeño, relaciones laborales, entre otros.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

Con base en el análisis de las implicaciones realizado, a todas luces se demuestra que tal aspecto es inconsistente desde la perspectiva legal, administrativa, técnica y operativa, afectando la integralidad del sistema institucional y la prestación de servicios de salud, pensiones y prestaciones sociales, desde la jurisprudencia constitucional que refiere a la autonomía de administración y gobierno de la CCSS, la dualidad de la administración de recursos humanos de una estructura segregada por regulaciones MIDEPLAN-CCSS, las incidencias y resolución de casos de cualquier índole en las materias atinentes y los riesgos que se presentarían, por lo que no es viable separar la estructura de puestos de la Caja en puestos exclusivos y excluyentes y en puestos no exclusivos y excluyentes.

*g. Al tener en consideración las características especiales de la CCSS, la diversidad en la oferta de servicios y el grado de especialización de los puestos a nivel institucional, de forma complementaria se consideró pertinente efectuar un ejercicio que valide la especificidad y/o exclusividad de los puestos en la CCSS, para lo cual, se seleccionaron algunos puestos representativos con el fin de realizar un análisis comparativo con otros puestos referentes de algunas Instituciones del Estado, considerando las variables intrínsecas de los puestos, **como la naturaleza, las tareas, la complejidad de los procesos y el campo de acción**, cuyas conclusiones se citan:*

i. De conformidad con los cuatro factores de análisis utilizados para la comparación entre puestos CCSS y las instituciones seleccionadas, se determina que no existe similitud entre la naturaleza y las tareas, esto aunado a que, se evidencia que no se encuentra un puesto referente comparativo con la Institución que se homologue a la complejidad de los procesos y al campo de acción, elementos sustanciales que validan la especificidad y/o exclusividad en su función.

ii. El análisis comparativo arroja que, las tareas, el nivel donde se ubican los puestos y el objetivo de su creación, difiere con las instituciones seleccionadas, dado que el enfoque de negocio o cobertura de servicios es distinto en su naturaleza y, por ende, en las funciones específicas de los puestos. Esto demuestra que la prestación de servicios de la CCSS es diferente, dinámica y compleja por lo que la administración de puestos exige mantener una especificidad en la descripción de sus cargos o perfiles.

iii. Con base en el ejercicio comparativo realizado de los puestos de la CCSS con las instituciones seleccionadas, se evidencia y ratifica que los puestos que administra la Institución son en su totalidad exclusivos y excluyentes.

13. La Caja Costarricense de Seguro Social debe mantener su propia estructura de puestos, de manera exclusiva y excluyente -tal como lo ha realizado hasta la actualidad-, a efecto de garantizar los servicios de salud y pensiones, así como la protección económica y social a la población costarricense, a través de su fuerza laboral desde sus diversos ámbitos de trabajo en cumplimiento al mandato constitucional conferido, -y se les remunere-, de acuerdo con la naturaleza y complejidad de la actividad que desarrollan en los diferentes puestos de trabajo, en armonía con el equilibrio financiero interno y los principios que rigen dentro de la administración de los recursos humanos.

14. En cumplimiento al transitorio I del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público y conforme los alcances del artículo 3° de esa misma norma, que indica que el superior jerárquico de las instituciones autónomas deberá definir la categorización de puestos



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

con funciones o labores que sean exclusivas y excluyentes de las competencias que le han sido conferidas constitucionalmente, se determina con base en las consideraciones expuestas en este informe, que los 596 puestos que conforman la estructura ocupacional de la Caja Costarricense de Seguro Social o cualquiera que llegue a adicionarse, son puestos exclusivos y excluyentes que deben conformar una única familia de puestos, a efecto de garantizar a través de su fuerza laboral, la prestación de servicios en materia de salud, pensiones y prestaciones sociales, así como la protección económica y social a la población costarricense, en cumplimiento al mandato constitucional conferido.”

Procede resaltar que esa instancia técnica indica, en resumen, que: “Con base en el ejercicio comparativo realizado de los puestos de la CCSS con las instituciones seleccionadas, se evidencia y ratifica que los puestos que administra la Institución son en su totalidad exclusivos y excluyentes”, - lo resaltado es nuestro.- Sobre este particular, se hace necesario precisar que siendo que el criterio técnico emitido escapa a la competencia de esta Dirección Jurídica, se toma como base, tal cual fue emitido por la instancia técnica.

III.- Criterio Jurídico

Conforme lo establecido en el artículo 2, inciso b) de la Ley Marco de Empleo Público, esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de la Caja Costarricense de Seguro Social; numeral que a la letra indica:

“ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política.

*b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**, instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales.*

c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas”.

Según la regulación contenida en los ordinales 6 y 13 de la referida ley, a la CCSS le corresponde determinar su propia familia de puestos, la cual 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. Lo que implica que quedarían excluidas de la rectoría de MIDEPLAN.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

Bajo ese contexto, a los efectos de determinar las personas servidoras públicas con funciones exclusivas o excluyentes, para el ejercicio de las competencias en seguridad social constitucionalmente asignadas a la CCSS, se hace necesario que revisemos, primeramente, la autonomía de la CCSS, la normativa interna que rige a todas las personas funcionarias de la Institución, así como la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento.

Conforme se precisó en los antecedentes, la Sala Constitucional mediante resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, atendió consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, en la que estableció aspectos varios de índole constitucional, incluyendo observaciones referentes al ámbito de la Caja Costarricense de Seguro Social. Asimismo, mediante resolución N° 2872-2022, de las dieciséis horas cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós, la Sala Constitucional atendió consulta legislativa facultativa de constitucionalidad respecto al texto sustitutivo del Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, que fue ajustado por la Asamblea Legislativa con ocasión a las consideraciones planteadas por la Sala Constitucional en la supra citada resolución N° 17098-2021.

Por lo anterior, se aclara que, el análisis se realiza en el contenido de la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, además, la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, toda vez que dicho voto se enmarcó desde la perspectiva constitucional, un ámbito de protección infranqueable a la autonomía de la CCSS, sobre temas abordados por el mencionado proyecto, lo que justamente dio pie a que en el texto sustitutivo (hoy Ley), el legislador ajustase el texto a tales consideraciones de la Sala Constitucional y además, aborda ampliamente el tema sometido a estudio, mientras que la resolución número N° 2872-2022, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós, remite a la primera.

A.-) Sobre la autonomía de la CCSS, así como la normativa emitida por la CCSS.

Comencemos señalando, que, la Sala Constitucional ha estimado que el ordinal 73 de la Carta Política le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 de la Constitución Política, al señalar *“Según se indicó anteriormente, la Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 de la Constitución Política; c) los fondos y las reservas de los seguros*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

sociales no pueden ser transferidos, ni empleados en finalidades distintas a su cometido.”²
-Lo resaltado es nuestro. -

Así, por disposición del constituyente, a la Caja Costarricense de Seguro Social le corresponde el gobierno y administración de los seguros sociales (artículo 73 constitucional), siendo que el Alto Tribunal Constitucional, en la sentencia N° 14624-2011, de las 15:50 horas del 26 de octubre de 2011, estimó que la CCSS goza de autonomía administrativa y de gobierno, por lo que, puede emitir las disposiciones relacionadas con su régimen interior³.

De dicha norma constitucional, deriva que en materia de seguros sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, puesto que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente⁴. Lo cual significa que, como ente descentralizado funcional, puede establecer las reglas para la selección de su personal, siendo válido en este caso **la existencia de un marco normativo especial para su relación estatutaria**, que atienda y asegure su grado de autonomía. Ese grado de autonomía le permite, además, auto-administrarse (disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros); darse su propia organización interna; la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas; la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general⁵.

Sobre este particular, el órgano procurador, en el dictamen C-163-2018, del 18 de julio de 2018, citando el dictamen C-349-2004, del 16 de noviembre de 2004, estimó que *“(…) nuestra Carta Política ha dotado a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, para independizarla así del Poder Ejecutivo y frente a la propia Asamblea Legislativa; esto último implica una serie de limitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de seguridad social (...).”*

Así, en lo atinente a la materia relativa a empleo público, debe recordarse que la Caja Costarricense de Seguro Social, en su condición de institución autónoma, debe dar cumplimiento al principio de eficiencia administrativa, establecido en el artículo 191 de la Constitución Política, así como el cumplimiento efectivo del mandato constitucional tutelado en el numeral 192 de la Carta Política, en el que se instituye que los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada, idoneidad exigida constitucionalmente

² Entre muchas otras, la sentencia N° 2757-2008, de las quince horas y diecinueve minutos del veintiséis de febrero del dos mil ocho.

³ Sentencia que fue citada por la Sala Constitucional en la resolución N° 17098-2021 del 31 de julio de 2021, ante consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”.

⁴ Dictamen C-163-2018, del 18 de julio del 2018, de la Procuraduría General de la República.

⁵ Resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

que fue ampliado, para el caso particular de la Caja, que refleja a nivel legal, ese sustrato constitucional autonómico en materia de empleo, al disponer el numeral 21 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, con precisión que el Personal de la Caja será integrado a base de idoneidad comprobada.

Sobre este tema el Tribunal Constitucional estimó que *“La Caja Costarricense de Seguro Social puede establecer las reglas para la selección de funcionarios que ocupan puestos en dicha institución, pero respetando los fines específicos en la prestación del servicio público de la Caja Costarricense de Seguro Social (artículos 73, 191 y 192 de la Constitución Política).”*⁶

Aunado a lo anterior, se impone necesario resaltar que el numeral 70 de la Ley Constitutiva de la Caja, estatuye la Carrera Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, para la cual la Junta Directiva establecerá las condiciones referentes al ingreso de los empleados al servicio de la Institución, en lo conducente, reza:

“Artículo 70.- Créase la Carrera Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, para regular la cual la Junta Directiva establecerá las condiciones referentes al ingreso de los empleados al servicio de la Institución, garantías de estabilidad, deberes y derechos de los mismos, forma de llenar las vacantes, promociones, causas de remoción, escala de sanciones, trámite para el juzgamiento de las infracciones y demás disposiciones necesarias. / (...).”

Conforme el referido ordinal 70 de la Ley Constitutiva de la CCSS y en manifiesta potestad reglamentaria, facultad otorgada por el artículo 14, inciso f), del mismo cuerpo legal, la Junta Directiva de la Caja ha aprobado numerosos instrumentos normativos, entre los que se destaca el Estatuto de Servicio Caja Costarricense de Seguro Social, que rige a partir del 1° de marzo de 1969, en el que se estableció, conteste con el ordinal 70 de referencia, la carrera administrativa (artículo 1) y, acorde con el numeral 192 constitucional y 21 de la Ley Constitutiva CCSS, lo relativo al nombramiento del personal a base de idoneidad comprobada (artículo 2), en los siguientes términos:

*“Artículo 1
De conformidad con los artículos 21 y 70 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y 80 del Reglamento Interior de Trabajo, la Junta Directiva dicta este Estatuto de Servicio para regular todo lo relativo a la carrera administrativa en la Institución.*

*Artículo 2
El personal de la Institución será nombrado a base de comprobación previa de su idoneidad y remunerado según la justipreciación de las tareas y responsabilidades que a cada puesto correspondan.”*

Asimismo, en el Estatuto de Servicio Caja Costarricense de Seguro Social de referencia, el artículo 13, específicamente establece que le corresponde al Departamento de Personal

⁶ Sentencia N° 27284-2022, de las nueve horas veinte minutos del dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

(actual Unidad de Gestión de Recursos Humanos), el trámite y recomendará todo lo que se relacione con la selección del personal, en sus diferentes aspectos de ingreso, ascenso y traslado, en los siguientes términos:

“Artículo 13

El Departamento de Personal tramitará y recomendará todo lo que se relacione con la selección del personal, en sus diferentes aspectos de ingreso, ascenso y traslado.

Cualquier movimiento de personal regirá a partir de la fecha de la aprobación de la Gerencia a menos que el documento que autoriza el movimiento exprese lo contrario.”

De igual forma, la Junta Directiva de la Caja aprobó la Normativa de Relaciones Laborales, que rige a partir del 8° de diciembre del 2010, en la que se estableció, conteste con el ordinal 70 de referencia, la carrera administrativa (artículo 6) y lo relativo al reclutamiento, selección y contratación de personal (artículo 8), en los siguientes términos:

“Artículo 6. De la carrera administrativa

Se reconoce la carrera administrativa para las personas trabajadoras con el fin de garantizar la optimización, permanencia, promoción y excelencia de este recurso humano.”

“Artículo 8. Reclutamiento, selección y contratación de personal

1. La Caja mantendrá su política de empleo y salarios, mediante el proceso de reclutamiento, con el propósito de atraer a la institución el personal más calificado, priorizando y respetando en todo momento la continuidad laboral y de dotar de estabilidad propia, cuando corresponda a las personas trabajadoras que hasta el momento ostenten la condición de interinas.

2. En los casos de personal nuevo, para el proceso de reclutamiento y selección, todo(a) candidato(a) a servir en la institución, deberá someterse a los procedimientos, tales como entrevista, pruebas de aptitud, pruebas psicométricas, clínicas y médicas, acordes con el cargo, en forma previa en los primeros tres meses del ingreso.

3. Todas las pruebas deben estar previamente definidas en un protocolo de la institución y se constituye su realización requisito de ingreso, no así sus resultados que serán, conforme a los pronunciamientos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia meramente recomendativa. La persona trabajadora tendrá debido acceso a los resultados obtenidos, así como a los instrumentos utilizados para la realización una vez habidos los resultados. La jefatura que solicita el proceso, será la competente para la decisión que corresponda de nombrar al personal de nuevo ingreso, mediante acto debidamente fundamentado.”

Se colige entonces que, corresponde a la Junta Directiva, superior jerárquico supremo de la Caja, establecer en ejercicio de las potestades constitucionales y legales supra citadas, todo lo relativo a la materia de empleo público y gestión del recurso humano, para lo cual



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

podrá emitir la reglamentación y disposiciones necesarias para el ingreso de los empleados al servicio de la Institución, las garantías de estabilidad de éstos, sus deberes y derechos, la forma de llenar las vacantes, promociones, causas de remoción, escala de sanciones, el trámite para el juzgamiento de infracciones y demás disposiciones necesarias, todo bajo la consideración de contar con los servidores públicos más idóneos para la consecución del fin público.

Es decir, el constituyente originario no sólo se preocupó por crear una institución desde la Constitución misma, que velara por los más altos valores como son la vida y la salud de las personas, sino que además, le brindó el soporte jurídico, legal y la potestad reglamentaria reforzada, para que la propia Caja, mediante el máximo órgano institucional, estableciese las condiciones de empleo de su personal, en función de requisitos y condiciones que de forma planificada y articulada, haga posible la realización de ese fin público que le fue encomendado, es decir, le traslada a la propia entidad, una potestad que encierra a su vez una responsabilidad.

Sobre este particular, el Alto Tribunal Constitucional, en la resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, ante consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, en relación con la normativa de la Caja estimó que corresponde a un marco normativo especial para su relación estatutaria, que atienda y asegure su grado de autonomía, en los siguientes términos:

*“De lo expuesto se deriva que, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), por disposición constitucional (art.73) goza de autonomía administrativa y de gobierno. Lo cual significa que, como ente descentralizado funcional, puede establecer las reglas para la selección de su personal, siendo válido en este caso **la existencia de un marco normativo especial para su relación estatutaria**, que atienda y asegure su grado de autonomía. Ese grado de autonomía le permite además, auto-administrarse (disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros); darse su propia organización interna; la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas; la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. Así entonces, como institución autónoma de creación constitucional y con un grado de autonomía mayor (administrativa y de gobierno) le permite estar protegida frente a injerencias del Poder Ejecutivo y de limitaciones a la hora de legislar el Poder Legislativo (quien no puede modificar vía legal su grado de autonomía). Así el Poder Ejecutivo no puede actuar como director o en una relación de jerarquía frente a esta institución, no puede imponerle lineamientos, ni dar órdenes, ni controlar la oportunidad de sus actividades.”* Lo resaltado es nuestro. -

Así, el ordenamiento jurídico particular, especial que rige a las personas servidoras de la Caja Costarricense de Seguro Social, se mantiene vigente, razón por la cual, se hace necesario analizar en el apartado siguiente, y tomando en consideración el contexto jurídico que viene expuesto, la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, en lo tocante al ejercicio de la competencia asignada a la Caja Costarricense de Seguro Social en su calidad de institución autónoma, propiamente en el primer párrafo del artículo 6 de la Ley Marco de



Empleo Público⁷. Dicho ordinal le otorga a la CCSS, institución encargada del gobierno y administración de los seguros sociales, la potestad de determinar las relaciones de empleo de la seguridad social que deben quedar excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Sistema General de Empleo Público.

B.-) Sobre la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, frente a la autonomía de la CCSS, su normativa y funciones o labores sustantivas en seguridad social que desarrollan las personas funcionarias de la CCSS.

La Ley N° 10159 “Ley Marco de Empleo Público”, entró a regir a partir del 10 de marzo de 2023, siendo que en su artículo 1 el objetivo consiste en “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, así como establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas”.

Según lo dispone el numeral 2, inciso b) de dicha ley, la Caja Costarricense de Seguro Social se encuentra dentro de su ámbito de cobertura, estableciéndose además en los artículos 6, 7, inciso a), c) y f), 9, inciso a), 13, 18, 21, 30, 31, 32, 33 y 34, competencia exclusiva para la CCSS el **definir las personas servidoras públicas que desempeñen funciones administrativas, profesionales o técnicas, que considere como exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.**

Así las cosas, estos numerales crean el Sistema General de Empleo Público, cuya rectoría está a cargo del MIDEPLAN, a quien se le otorga competencias: establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas, entre otras.

La rectoría en los anteriores aspectos por parte del MIDEPLAN, podrían ser excluidos en el caso de que las instituciones ahí mencionadas (entre los que se encuentra la CCSS) para las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes en razón de que las labores desempeñadas por dicho funcionario impactan en el ejercicio de

⁷ ARTÍCULO 6-Creación del Sistema General de Empleo Público. La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye 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.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

las competencias constitucionalmente asignadas, según la determinación que realice la institución.

Es importante mencionar que, la Ley Marco de Empleo Público otorga a las unidades de gestión de recursos humanos el seguir realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública, pero adicionalmente, establecen la obligatoriedad de aplicar y ejecutar 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 MIDEPLAN remita a la respectiva institución, aspecto que igualmente podría no ser de aplicación de la CCSS en el caso de que la Institución determine que las funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, de todos o algunos de los funcionarios de la entidad, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Así, se tiene que la excepción mencionada implica mantener en la competencia de los jerarcas administrativos correspondientes, el ejercicio de la función rectora en materia de empleo público sobre las relaciones estatutarias exceptuadas, esto en razón de resguardar por la vía de exclusión de la regulación que pudiera establecer el MIDEPLAN, del funcionariado institucional que con sus labores hace posible la realización del fin constitucionalmente asignado a la Caja y con esto, también, respetar la autonomía constitucionalmente otorgada, según lo señalado para este caso particular por la propia Sala Constitucional.

Asimismo, es menester indicar que, el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, también contempla la excepción referida en lo atinente a los puestos exclusivos y excluyentes, lo que se encuentra regulado en los numerales 3, 9, 13, 15 y 33.

Ahora bien, de la lectura y análisis de la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, se aprecia que ambos **omiten desarrollar o explicar cómo llevar a cabo la tarea de determinar las relaciones de empleo excluidas de la rectoría del Sistema General de Empleo Público**, lo anterior por cuanto el legislador omitió definir qué debe entenderse como puestos “exclusivos y excluyentes” para el ejercicio de competencias constitucionales, y tampoco se estableció un procedimiento para definir las relaciones de empleo que deben quedar excluidas de la rectoría en materia de empleo público de MIDEPLAN.

Al no determinarse en el articulado de la ley ni en el reglamento la definición de “exclusiva o excluyente”, ciertamente estamos en presencia de conceptos jurídicos indeterminados, los cuales, la Sala Constitucional en sus reiterados votos se ha referido a ellos indicando que “(...) *con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto, conceptos como lo son la buena fe, la falta de probidad, la moral, las buenas costumbres, etc. Así, aunque la ley no determine con claridad los límites de estos conceptos, porque se trata de conceptos que no admiten*



cuantificación o determinación rigurosa, pero que en todo caso, es manifiesto que con ellos se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de aplicación. (...).”⁸

Al respecto, el artículo 10, en sus incisos 1 y 2 de la Ley General de la Administración Pública establece que “1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. / 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.”

Por su parte, el ordinal 10 del Código Civil, establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.”

En cuanto a la interpretación de las normas, la Sala Constitucional en la resolución N° 3481-2013, de las catorce horas con tres minutos del dos de mayo del dos mil tres, estimó que para la interpretación de las normas jurídicas debe tomar en cuenta la finalidad de la norma y los contextos institucional, sistemático y evolutivo histórico, en los siguientes términos:

“III.- INTERPRETACIÓN FINALISTA Y EVOLUTIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS. La interpretación de las normas jurídicas por los operadores jurídicos con el propósito de aplicarlas no puede hacerse, única y exclusivamente, con fundamento en su tenor literal, puesto que, para desentrañar, entender y comprender su verdadero sentido, significado y alcances es preciso acudir a diversos instrumentos hermenéuticos tales como el finalista, el institucional, el sistemático y el histórico-evolutivo. Sobre este particular, el Título Preliminar del Código Civil en su numeral 10 establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”. Las proposiciones normativas se componen de términos lingüísticos los que tienen un área de significado o campo de referencia así como, también, una zona de incertidumbre o indeterminación, que puede provocar serios equívocos en su interpretación y eventual aplicación. En virtud de lo anterior, al interpretar una norma es preciso indagar su objetivo (ratio) o fin propuesto y supuesto, respecto del cual la norma tiene naturaleza instrumental –método teleológico-. El interprete (sic) debe, asimismo, confrontarla, relacionarla y concordarla con el resto de las normas jurídicas que conforman en particular una institución jurídica –método institucional- y, en general, el ordenamiento jurídico –método sistemático-, puesto que, las normas no son compartimentos estancos y aislados sino que se encuentran conexas y coordinadas con otras, de forma explícita o implícita. Finalmente, es preciso tomar en consideración la realidad socio-económica e histórica a la cual se aplica

⁸ Entre muchas otras, la sentencia N° 5656-2016, de las nueve horas cinco minutos del veintinueve de abril de dos mil dieciséis.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

una norma jurídica, la cual es variable y mutable por su enorme dinamismo, de tal forma que debe ser aplicada para coyunturas históricas en constante mutación –método histórico-evolutivo-. Cuando de interpretar una norma jurídica se trata el interprete (sic) no puede utilizar uno solo de los instrumentos indicados, por no tener un carácter excluyente, sino que los mismos son diversos momentos o estadios imprescindibles del entero y trascendente acto interpretativo.”

Ahora bien, la Sala Constitucional en la resolución N° 17098-2021, del 31 de julio de 2021, ante consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, estableció aspectos varios de índole constitucional, entre los que destaca que en el Estado Constitucional de Derecho toda norma infra constitucional debe leerse, interpretarse y aplicarse de conformidad con el Derecho de la Constitución, en los siguientes términos:

“VIII.- Considerando general.- (redacta el magistrado Castillo Víquez) / En el Estado Constitucional de Derecho toda norma infraconstitucional debe leerse, interpretarse y aplicarse de conformidad con el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas). Partiendo desde esta perspectiva, el análisis del proyecto de ley consultado se realizará adoptando como marco de referencia lo anterior, de forma tal que se hará una lectura integral y teniendo muy en cuenta el principio de separación de poderes o funciones, así como los principios constitucionales que regulan la descentralización administrativa, especialmente los grados de autonomía que poseen los entes descentralizados por región y servicio para realizar los fines constitucionalmente asignados.” -Lo resaltado es nuestro. -

En tal sentido, para el caso concreto de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Alto Tribunal Constitucional, con ocasión a la atención de la consulta facultativa de constitucionalidad del referido proyecto de ley, en la mencionada resolución N° 17098-2021, procedió a invocar y transcribir sus abundantes votos que son antecedentes jurisprudenciales sobre la Autonomía de Gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social, estimando, en lo conducente, que “*En reiteradas ocasiones, tal como se indicó en la sentencia n°2011-14624 de las 15:50 horas del 26 de octubre de 2011, este Tribunal señaló que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) goza de autonomía administrativa y de gobierno, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, por lo que puede emitir las disposiciones relacionadas con su régimen interior. / (...) Por otro lado, el artículo 14 inciso f) dota a la Junta Directiva de la CCSS, la atribución de reglamentar el funcionamiento de la institución, de tal modo que le confiere la potestad para dictar normas, incluso para regular el régimen de los funcionarios que requiere la institución para el cumplimiento de las responsabilidades que le señala la Constitución Política y su Ley Constitutiva, y ello resulta constitucional, (...).” -Lo resaltado es nuestro. -*

En dicha sentencia N° 17098-2021, la Sala Constitucional estima que “*Lo anterior es conteste con la misma autonomía concedida por el Constituyente a determinadas instituciones, para el caso concreto, la conferida a la Caja Costarricense de Seguro Social*



en el artículo 73, definida como autonomía de gobierno, que resulta necesaria a fin de que **pueda cumplir con los cometidos especiales asignados** y sin injerencias del Poder Ejecutivo.” Lo resaltado es nuestro. -

En forma amplia indicó en la sentencia N° 17098-2021 que **“Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo.** Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, esta última no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte **exclusivo**. La Caja Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incursione en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales.” -Lo subrayado es nuestro. -

Continuó señalando en la sentencia N° 17098-2021 que *“Tal como se indica en el texto jurisprudencial citado, la CCSS además de gozar de la autonomía administrativa, también ostenta la autonomía política o de gobierno. De ahí que el Poder Ejecutivo tiene varias limitaciones respecto de su injerencia sobre la CCSS. No puede actuar como jerarca de esta, no puede controlarla limitando su actividad por razones de oportunidad; y, tampoco puede, actuar como director de la gestión de ese ente mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos. (...).”*

Insistió el Alto Tribunal Constitucional en la referida sentencia N° 17098-2021 que *“De ahí que, **incluso para lo relativo a la contratación de su personal tiene esa potestad de autoadministrarse, pues de ello también depende el cumplimiento de los fines asignados constitucionalmente.** / (...).”* -Lo resaltado es nuestro. -

Asimismo, indicó en la sentencia N° 17098-2021 que se examina que *“Es claro, entonces, que el Constituyente le concedió tal autonomía, **permitiéndole la selección de su personal bajo los estamentos que requiera para cumplir sus fines,** eso sí respetando los principios constitucionales establecidos en los ordinales 191 y 192 constitucionales. / (...) La autonomía que el legislador originario le concede a la Caja Costarricense de Seguro Social la protege de la intromisión del Poder Ejecutivo y del Legislativo, (...).”* -Lo resaltado es nuestro. -



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

Finalmente, y a modo de conclusión, en la supra citada sentencia N° 17098-2021, luego de transcribir amplios antecedentes jurisprudenciales sobre la Autonomía de Gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Sala Constitucional estimó lo siguiente: *“De lo expuesto se deriva que, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), por disposición constitucional (art.73) goza de autonomía administrativa y de gobierno. Lo cual significa que, como ente descentralizado funcional, puede establecer las reglas para la selección de su personal, siendo válido en este caso **la existencia de un marco normativo especial para su relación estatutaria, que atienda y asegure su grado de autonomía. Ese grado de autonomía le permite además, auto-administrarse (disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros); darse su propia organización interna; la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas; la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. Así entonces, como institución autónoma de creación constitucional y con un grado de autonomía mayor (administrativa y de gobierno) le permite estar protegida frente a injerencias del Poder Ejecutivo y de limitaciones a la hora de legislar el Poder Legislativo (quien no puede modificar vía legal su grado de autonomía). Así el Poder Ejecutivo no puede actuar como director o en una relación de jerarquía frente a esta institución, no puede imponerle lineamientos, ni dar órdenes, ni controlar la oportunidad de sus actividades.**”* Lo resaltado es nuestro. –

Así, de la lectura conjunta e integral del ordenamiento jurídico vigente y la abundante jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional, en cuanto se refieren al régimen constitucional y legal de la Caja Costarricense de Seguro Social, permite colegir, en primer término que, la CCSS en su condición de institución autónoma, cuenta con su propio marco normativo y, en segundo término, derivado de lo anterior, ese marco normativo contiene preceptos diseñados para regular en forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo existentes entre la CCSS y las personas funcionarias de la seguridad social, en sentido amplio y constitucional, tal es el caso, entre otros cuerpos normativos, ordinal 73 de la Constitución Política, Ley Constitutiva de la CCSS, Estatuto de Servicio Caja Costarricense de Seguro Social, Normativa de Relaciones Laborales CCSS, cuyo contenido otorga a la Junta Directiva, superior jerárquico supremo de la Caja y demás autoridades administrativas de la Institución, la potestad de tomar decisiones en materia de empleo público, al mismo tiempo que somete a las personas funcionarias de la CCSS a un régimen estatutario de rango legal y reglamentario, diseñado particular y exclusivamente para regular las relaciones de empleo desarrolladas en la Caja Costarricense de Seguro Social.

En tal sentido, se impone resaltar que el ordinal 73 de la Constitución Política, Ley Constitutiva de la CCSS, Estatuto de Servicio Caja Costarricense de Seguro Social, Normativa de Relaciones Laborales CCSS, entre otros cuerpos normativos, se constituyen en la base fundamental y vigente, por ende, no derogada, de las regulaciones vinculadas con la relación estatutaria de seguridad social, ello, conforme lo estimado por la Sala Constitucional en sus abundantes votos que son antecedentes jurisprudenciales sobre la Autonomía de Gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como lo ampliamente mencionado sobre este mismo aspecto (autonomía de la CCSS) en el referido



voto N° 17098-2021, en el sentido de que “el artículo 14 inciso f) dota a la Junta Directiva de la CCSS, la atribución de reglamentar el funcionamiento de la institución, de tal modo que le confiere la potestad para dictar normas, incluso para regular el régimen de **los funcionarios que requiere la institución para el cumplimiento de las responsabilidades que le señala la Constitución Política y su Ley Constitutiva, y ello resulta constitucional**”. -Lo resaltado es nuestro. -

En relación con los términos “exclusivas y excluyentes” contenidos en la Ley y el Reglamento bajo examen, resulta importante destacar que en la referida resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, a través de la cual la Sala Constitucional atendió la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, la Sala explica que el contenido y alcance de esos conceptos se encuentra vinculado con las competencias asignadas a los Poderes Estatales y las instituciones autónomas, de manera que las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar labores vinculadas directamente a las competencias exclusivas y excluyentes de cada Poder o institución autónoma deben permanecer bajo la dirección plena de los jefes de la institución respectiva:

“VIII.- Considerando general.- (redacta el magistrado Castillo Víquez) / (...) Otra cuestión que necesariamente se debe abordar, partiendo del hecho de que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, tiene una competencia constitucional para regular la organización y las funciones de los poderes y los entes descentralizados, no para suprimir las autonomías autoorganizativa o autonormativa -en el caso de las universidades estatales-, la política -en el caso de las municipalidades y la CCSS- y la administrativa -en el caso de las instituciones autónomas-, es si, en lo que atañe a una función típicamente administrativa -empleo público- **en relación con ciertos puestos de trabajo vinculados directamente a las competencias exclusivas y excluyentes puede o no afectarlas, las que se derivan de esos grados de independencia, es decir, los puestos relativos a la competencia en las materias en las que hay exclusividad en su ejercicio, los cuales deben ser definidos de forma exclusiva y excluyentes por los órganos constitucionales y los entes con fines constitucionalmente asignados y para lo que les dota de grados de autonomía con basamento constitucional. Quiere esto decir que el legislador tiene un límite en el ejercicio de la potestad de legislar, pues no las puede suprimir, o afectar, en sus elementos esenciales, ni trasladar a otros entes u órganos.** / (...) Dicho de otra forma, la potestad de dictar directrices - mandatos especiales que ordenan la actividad de un órgano o un ente fijándole metas y objetivos, mas no un acto concreto- no es constitucional cuando afecta o incide en las competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes del Estado o en los fines constitucionalmente asignados a los entes de base corporativa o institucional que gozan de un grado de autonomía tres -autoorganizativa o normativa- o dos -política- o en aquellas actividades administrativas necesarias para el ejercicio de esas competencias. Partiendo de esta idea cardinal, es claro que en materia de empleo público, en lo que atañe al personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, quienes ejercen tales competencias



-jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales- o participan de la gestión pública relativa a los fines constitucionalmente asignados a los citados entes, así como el personal administrativo de apoyo, profesional o técnico, que defina, de forma exclusiva y excluyente, cada poder y ente, no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o de Mideplán. Hay, pues, un núcleo duro, un indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público.” -Lo resaltado es nuestro. -

Debe precisarse entonces que, la atribución concedida a la Junta Directiva de la CCSS, de reglamentar el funcionamiento de la Institución (artículo 14, inciso f, LCCCSS), conforme lo estimado por la propia Sala Constitucional en su jurisprudencia “(...) lo dispuesto en el artículo 14 inciso f) que dota a la Junta Directiva de la atribución de reglamentar el funcionamiento de la Institución, de tal modo que es posible concluir que **la Caja Costarricense de Seguro Social tiene la atribución para dictar normas jurídicas para regular un régimen específico para los funcionarios que la institución ocupa para el cumplimiento de las responsabilidades que le señala la Constitución Política y su Ley Constitutiva.** (...)”⁹ -lo resaltado es nuestro. -, es para dictar normas jurídicas para regular un régimen específico **para todos los funcionarios** que la institución ocupa para el cumplimiento de las responsabilidades que le señala la Constitución Política y su Ley Constitutiva.

Sobre este particular, es importante señalar lo estimado por la magistrada Picado Brenes, en el apartado “**f) Razones diferentes de la magistrada Picado Brenes, sobre el artículo 6 del proyecto en cuanto a la rectoría de Mideplán (punto 38 del por tanto)**”, de la referida resolución N° 17098-2021, en lo de interés en los siguientes términos: “(...) Igualmente, un fraccionamiento de empleados o departamentos de la CCSS, resultaría lesivo del derecho a la igualdad y no discriminación del personal de esa institución porque, nuevamente, si todos los trabajadores están dirigidos a la consecución de una sola meta común que es la tutela de la salud y de los seguros sociales de la población, no es posible que unos pertenezcan a un sistema de empleo público y otro grupo esté sometido a reglas diferentes.”

En abono a lo anterior, la magistrada Picado Brenes estimó que hacer distinción entre las personas funcionarias de la CCSS, no solo implica una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, sino también fraccionar los objetivos de la institución que se cumplen a través de las labores que realizan sus empleados, en lo de interés, así lo refirió en el apartado “**j) Razones adicionales de la magistrada Picado Brenes, sobre el artículo 13 del proyecto en cuanto a los grupos de familias de puestos y la CCSS (punto 41 del Por Tanto)**” de la supra citada resolución N° 17098-2021: “(...) En mi criterio, pretender incluir a unos sí y a otros no en el sistema general de empleo público, no solo implica una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, sino también fraccionar los

⁹ Entre muchas otras, la sentencia N° 14624-2011 de las 15:50 horas del 26 de octubre del 2011.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

objetivos de la institución que se cumplen a través de las labores que realizan sus empleados, aunado al hecho de que el grupo de esos trabajadores que tuviere que estar sometido al sistema genérico de empleo público, estaría expuesto a una vulneración constante del Derecho de la Constitución porque se encontrarían frente a directrices provenientes del Poder Ejecutivo que atentarían contra la autonomía de la CCSS toda vez que, como lo he señalado, no es posible someter a una institución constitucional con un grado de autonomía como el que tiene la CCSS, a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán.”

No obstante, lo anterior, en cuanto a los términos “exclusivas y excluyentes” contenidos en la Ley y el Reglamento, es menester señalar que la Sala Constitucional en la mencionada resolución N° 17098-2021, propiamente en el apartado “Sobre el artículo 6.- Potestad de Dirección de Mideplán respecto de la CCSS (redacta magistrado Castillo Viquez)”, luego de reconocer la autonomía de la CCSS, estimó lo siguiente:

*“El artículo 73 de la Constitución Política le asigna a la CCSS la administración y el gobierno de los seguros sociales. Para tal propósito, como fácilmente puede deducirse, lo referente a esa materia -fijación de metas y fines-, así como la fijación de las cuotas obrero-patronales, tiene como consecuencia lógica, desde la óptica jurídica, que el Poder Ejecutivo o uno de sus órganos -Mideplán- no pueden ejercer la potestad de dirección -dictarle directrices- o la potestad reglamentaria. **Esta postura es constitucionalmente válida en lo que atañe a la materia de empleo público, concretamente aquel funcionariado indispensable para para (sic) cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto que les corresponderá construir de forma exclusiva y excluyente. Significa lo anterior, que algunos empleados públicos de esa entidad, los que realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que sí podrían quedar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo o Mideplán.** Adoptando como hoja de ruta estas premisas, después de pasar revista por la jurisprudencia de este Tribunal, se hará un análisis de las normas que se consultan.”* -Lo resaltado es nuestro. -

Conforme la literalidad de la posición de la Sala Constitucional transcrita, en un primer término, la Sala reconoce la autonomía de la CCSS y expresamente señala que *“Esta postura es constitucionalmente válida en lo que atañe a la materia de empleo público, concretamente aquel funcionariado indispensable para para (sic) cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto que les corresponderá construir de forma exclusiva y excluyente.”* La misma Sala Constitucional explica el contenido de tal postura, señalando que *“Significa lo anterior, que algunos empleados públicos de esa entidad, los que realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que sí podrían quedar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo o Mideplán.”*

Partiendo de lo estimado por la Sala Constitucional, la Administración tiene los elementos suficientes para dotar de contenido técnico a los términos “exclusivas y excluyentes”,



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

entendidos por el Alto Tribunal Constitucional como aquel *“funcionariado indispensable para para (sic) cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto”*, pues dicho análisis de las funciones que cumplen con estas características se escapa del ámbito jurídico.

Aun así, en la citada sentencia, la Sala Constitucional en relación con la CCSS, cita como ejemplo, algunos puestos, como Gerencias y Direcciones, entre otros, que indica son de gran relevancia para el fiel cumplimiento de los fines asociados a la seguridad social asignados a la CCSS, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el MIDEPLAN. Sobre el particular, refirió la Sala Constitucional:

“Nótese que, estos son puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes dirigen las distintas Gerencias y Direcciones, entre otros. Puestos que son de gran relevancia para el fiel cumplimiento de los fines asociados a la seguridad social asignados a la CCSS, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión”

Ahora bien, en la misma sentencia se señala, como ya se mencionó, que: *“algunos empleados públicos de esa entidad, los que realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que sí podrían quedar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo o Mideplán”*, aspecto de índole técnico que en el caso de la Institución, deberá definir la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

En el caso concreto, ya la Dirección de Administración y Gestión de Personal emitió el insumo técnico, sea oficio GA-DAGP-0783-2023, del 09 de mayo de 2023, el cual se constituye en un insumo importante a los efectos de que la Junta Directiva tome el respectivo acuerdo, en relación con las personas servidoras de la CCSS que desempeñen funciones administrativas profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a la Caja Costarricense de Seguro Social, dentro de los parámetros establecidos por la Ley Marco de Empleo Público, el reglamento a la Ley y lo dispuesto por la Sala Constitucional en cuanto a la autonomía que le ha sido otorgada a la Institución.

A este respecto, se estima oportuno traer a colación algunas consideraciones que realiza la citada Dirección, en el criterio técnico referido, que se sugiere sean sujetas a valoración:

“En ese sentido, - tal como se argumentó en apartados anteriores-, el artículo 73° Constitucional, le otorga a la Institución facultades y competencias bajo un régimen de seguridad social, lo cual brinda la autonomía de gobierno y administración de los recursos



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

*y capacidad de resolución con un enfoque de atender las necesidades internas, aspecto que genera que, la estructura ocupacional vigente esté integrada por cargos, que por las características especiales de la gestión, **son únicos e indispensables para el funcionamiento de los servicios que brinda la Caja, razón por la que a nivel nacional, no se cuenta con referentes de puestos que tengan la misma naturaleza en otras entidades del Estado**, independientemente del ámbito de acción del cargo, sea este en el campo administrativo (puestos profesionales, no profesionales) o en las disciplinas de los profesionales en ciencias médicas”.*

Asimismo, desde ámbito de la teoría de administración de recursos humanos, señalan en el criterio técnico aludido: *“se valida que a nivel institucional para la atención de esta materia se requiere una estructura robusta que de la línea de rectoría en congruencia con las metas y estrategias establecidas, la cual debe estar integrada de forma sistémica para que logre responder a las exigencias de los usuarios, considerando desde la prestación de servicios al paciente, las necesidades de las personas trabajadoras y los requerimientos del más alto nivel estratégico. Desde esta perspectiva, no se vislumbra desde lo funcional que la gestión de recursos humanos sea administrada por un órgano externo como MIDEPLAN, por cuanto afectaría el curso normal y la práctica administrativa que hasta el momento ha llevado a cabo la CCSS a partir de las competencias de autonomía que le han sido otorgadas”.*

Conforme lo transcrito, se desprende que, dicha instancia técnica considera que la estructura ocupacional actual de la CCSS, esta conformada por cargos que por sus características especiales son únicos e indispensables para el servicio que otorga la CCSS y no se cuenta con puestos que tenga la misma naturaleza que en otras instituciones públicas. Además, señalan que, para cumplir con los cometidos asignados, se requiere contar con una estructura que sea congruente con las metas y estrategias establecidas, la cual debe estar integrada de forma sistémica.

Finalmente, se considera relevante señalar que a la fecha, todas las instituciones con competencia para determinar los puestos exclusivos y excluyentes según lo dispuesto, en la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, han definido a todo su personal como exclusivo y excluyente para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas sin exclusión, así como para cumplir la misión, visión, objetivos y funciones encomendadas, entre los que destacan el Poder Judicial, Universidades Públicas, el Tribunal Supremo de Elecciones y las Municipalidades, invocando la Autonomía que gozan dichas instituciones.

V.- Conclusiones

Conforme a los argumentos antes señalados, esta Dirección Jurídica concluye que:

1. Conforme lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, la Caja Costarricense de Seguro Social posee autonomía de segundo grado, es decir autonomía política o de gobierno, para cumplir con la función expresamente



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

ordenada por el constituyente, sea, la administración y gobierno de los seguros sociales.

2. Para llevar a cabo el cometido de la Institución según lo dispuesto en los artículos 73, 191 y 192 Constitución Política, artículos 21 y 70 de la Ley Constitutiva de la CCSS, es necesario contar con funcionarios idóneos.
3. Los artículos 6, 7- a), 7- c), 7- f), 9- a), 13, 18, 21, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley Marco de Empleo Público y los artículos 3, 9, 15, y 33 de su reglamento, establecen que es competencia exclusiva de la Caja Costarricense de Seguro Social definir las funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que considere como exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias.
4. Conforme lo ha estimado la Sala Constitucional, la atribución concedida a la Junta Directiva de la CCSS, de reglamentar el funcionamiento de la Institución (artículo 14, inciso f, LCCCSS), es para dictar normas jurídicas para regular un régimen específico para los funcionarios que la institución ocupa para el cumplimiento de las responsabilidades que le señala la Constitución Política y su Ley Constitutiva.
5. La Sala Constitución, en la resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, ante consulta legislativa facultativa de constitucionalidad referente al Proyecto de Ley “Ley Marco de Empleo Público”, **en relación con la normativa de la Caja** estimó que corresponde a un marco normativo especial para su relación estatutaria, que atienda y asegure su grado de autonomía.
6. La Sala Constitucional en la referida resolución N° 17098-2021, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, reconoce la autonomía de la CCSS y expresamente señala que *“Esta postura es constitucionalmente válida en lo que atañe a la materia de empleo público, concretamente aquel funcionariado indispensable para para (sic) cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto que les corresponderá construir de forma exclusiva y excluyente.”* La misma Sala Constitucional explica el contenido de tal postura, señalando que *“Significa lo anterior, que algunos empleados públicos de esa entidad, los que realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que sí podrían quedar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo o Mideplán.”*
7. Partiendo de lo estimado por la Sala Constitucional, la Administración tiene los elementos suficientes para dotar de contenido técnico a los términos “exclusivas y excluyentes”, entendidos por el Alto Tribunal Constitucional como aquel *“funcionariado indispensable para para (sic) cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa
Dirección Jurídica
Teléfono: 25390000 ext. 7804
Correo electrónico: ga_dj@ccss.sa.cr

técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto”.

8. En el caso concreto, la Instancia técnica Dirección de Administración y Gestión de Personal emitió el insumo técnico, sea oficio GA-DAGP-0783-2023, del 09 de mayo de 2023, en el que concluyó que: *“Con base en el ejercicio comparativo realizado de los puestos de la CCSS con las instituciones seleccionadas, se evidencia y ratifica que los puestos que administra la Institución son en su totalidad exclusivos y excluyentes”.*
9. Así las cosas, lo procedente es indicar que la Junta Directiva como máximo órgano institucional, en ejercicio de una competencia constitucional que le es propia, reconocida no sólo por la Sala Constitucional en los votos supra citados, relacionados con la Ley en análisis, sino también que la propia Ley Marco de Empleo Público, le otorga la potestad - deber de definir aquellos puestos que tienen el carácter de exclusivos y excluyentes, para lo cual puede tomar el respectivo acuerdo considerando el criterio técnico GA-DAGP-0783-2023, del 09 de mayo de 2023, emitido por la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

En la mejor disposición, suscriben atentamente,

DIRECCIÓN JURÍDICA

Gilbert Alfaro Morales
Director Jurídico con rango subgerente

Andrey Quesada Azucena
Subdirector

Dylana Jiménez Méndez
Jefe
Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica

Ricardo Luna Cubillo
Abogado

Stephanie Gazo Romero
Abogada

GAM/AQA/DJM/rlc/sgr

Copia: Archivo.
Referencia: Consulta N° 53424