



San José, 21 de noviembre de 2019
DH-DNA-DAL-932-2019

Señoras (es)
Comisión de Asuntos Jurídicos
Asamblea Legislativa

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes, mediante oficio AL-21479-OFI-1982-2019, sobre el Proyecto de Ley **"ADICION DE UN PARRAFO SEGUNDO AL INCISO C) DEL ARTICULO 18 DE LA LEY ORGANICA DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA LEY N° 7648 DE 9 DE DICIEMBRE DE 1996 Y SUS REFORMAS"**, publicado en La Gaceta N° 124, Alcance 154, del 03 de julio del 2019, expediente legislativo N° **21.479**, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes coincide en la necesidad de generar propuestas e iniciativas dirigidas a mejorar la gestión del Patronato Nacional de la Infancia –en adelante PANI– y de dotarlo de los medios, mecanismos y procedimientos ágiles que le permitan cumplir con su noble e importante misión de proteger de manera especial e integral a la niñez y adolescencia de nuestro país.

Sin embargo, esta institución considera que tales esfuerzos deben ir orientados hacia la revisión de sus modelos de gestión y a la asignación del presupuesto que se requiere para el cumplimiento de sus fines y no mediante el establecimiento de medidas represivas en contra del funcionariado.

Por lo demás, el PANI ya cuenta con normativa interna, a saber, el Reglamento Autónomo de Servicio, que desarrolla y regula el régimen disciplinario al que está sometido su personal.

De ahí que la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su inconformidad con la eventual aprobación del presente proyecto de ley con base en las consideraciones que se detallarán más adelante.

2. Antecedentes del proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos, mediante el presente proyecto de ley se pretende dotar de mayores potestades disciplinarias a la Presidencia Ejecutiva del PANI con el fin de conferirle, de manera expresa, la facultad de remover a funcionarios y funcionarias de dicha institución, en los casos en que se demuestre que hayan incurrido en negligencia en el cumplimiento de sus deberes en perjuicio de una persona menor de edad. Para estos efectos, se propone una reforma al artículo 18 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia.

Se indica en la misma exposición de motivos que tal sanción encuentra justificación en que, al ser el PANI la institución rectora en materia de niñez y adolescencia, el personal que allí labora está llamado *"a dar el ejemplo de cuidado, dedicación y profesionalismo en el trato y resultados para esa población que es su razón de ser."*

3. Contenidos del Proyecto de Ley



Como su propio título enuncia, el proyecto "**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL INCISO C) DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA, LEY N.º 7648, DE 9 DE DICIEMBRE DE 1996 Y SUS REFORMAS**", consta de un artículo único que es justamente el que propone la adición de un párrafo al inciso c) del artículo 18 de la Ley Orgánica del PANI, que rezaría literalmente:

ARTÍCULO 1- Se adiciona un párrafo segundo al inciso c) del artículo 18 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley N.º 7648, de 9 de diciembre de 1996 y sus reformas, cuyo texto dirá:

Artículo 18- Normas rectoras.

*La gestión del presidente ejecutivo se regirá por las siguientes normas:
(...)*

c) Le corresponderá designar y remover a los funcionarios que nombre, concederles licencias e imponerles sanciones, de acuerdo con las leyes y los reglamentos. No podrá nombrar personas ligadas a él por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive.

Enterado el presidente ejecutivo de la posible comisión de una falta, dispondrá de inmediato, mediante providencia, una investigación sumaria para determinar el establecimiento de un procedimiento administrativo. Cuando se compruebe que en la actuación ha mediado un trato negligente contra una persona menor de edad la sanción correspondiente será el despido del funcionario.

(...).

4. Normas jurídicas vigentes

De conformidad con el artículo 11, inciso e) de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (Ley N° 7648 de 9 de diciembre de 1996 y sus reformas), la Junta Directiva tiene la atribución de dictar los reglamentos internos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución.

La misma Ley Orgánica, en su artículo 18, dispone que la Presidencia Ejecutiva es el superior jerárquico institucional y es el órgano responsable de ejercer la potestad disciplinaria sobre el funcionariado.

Para efectos del presente análisis y por su relación con la materia tratada en el proyecto consultado, entre otros reglamentos internos emitidos por la Junta Directiva del PANI, interesa destacar el **Reglamento Autónomo de Servicio** del PANI, publicado en La Gaceta No. 239 del 14 de diciembre de 1992. Como ya se mencionó, este cuerpo normativo regula las relaciones de servicio entre la institución y sus servidores: condiciones de la prestación del servicio; horarios y jornadas; los salarios; vacaciones y feriados, licencias y categorías, obligaciones y prohibiciones, entre otros aspectos.

En el artículo 25, inciso b) del Reglamento en cuestión, se establecen expresamente algunas obligaciones de los y las servidoras del PANI:



Art 25.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, el Código de Trabajo y otras disposiciones de este Reglamento, son obligaciones de los servidores del Patronato:

(...)

b) Ejecutar su labor con dedicación, diligencia, buenas costumbres y disciplina, acatando las órdenes de sus superiores jerárquicos y manteniendo el respeto y consideración debidos a sus compañeros;

(...)"

El capítulo XI instaura y desarrolla con amplitud el régimen disciplinario al que está sometido el personal del PANI, además de delimitar los alcances de la potestad disciplinaria de la Presidencia Ejecutiva.

Así, el artículo 66 enuncia las posibles sanciones por aplicar al funcionariado que incumpla sus obligaciones o incurra en alguna de las prohibiciones allí establecidas, que van desde la llamada de atención verbal hasta el despido sin responsabilidad patronal, según la gravedad de la falta.

En consonancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Institución, respecto de la potestad disciplinaria, el numeral 67 del Reglamento en cuestión establece que *"La potestad de imponer sanciones disciplinarias corresponde al Director Ejecutivo, sin perjuicio de la facultad de éste de delegar la potestad en otros funcionarios."*

Entre los numerales 68 y 70 se regula el procedimiento administrativo disciplinario que ha de realizarse, el cual, conforme a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del numeral 66, se tramitará según las reglas de los procedimientos sumario u ordinario establecidos en la Ley General de la Administración Pública, dependiendo también de la gravedad de la falta.

Cabe subrayar que por disposición expresa del artículo 68 de Reglamento de mención, toda denuncia que sea puesta en conocimiento de la Presidencia Ejecutiva, dará lugar a la inmediata apertura de una investigación sumaria –que no es lo mismo que el procedimiento sumario, sino más bien una suerte de investigación preliminar- con el fin de determinar si hay mérito para la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario.

Finalmente, los artículos del 71 al 74 establecen las diferentes causales por las que habrá de imponerse una u otra sanción. Entre las causales que dan lugar al despido sin responsabilidad patronal, enunciadas en el artículo 74, se contemplan las siguientes:

"(...) ch) Incumplir con las obligaciones contractuales adicionales a la relación laboral, adquiridas con la Institución, y;

d) Cualquier otra falta grave contra los deberes de la función pública."

De la lectura del artículo 74, en concordancia con el inciso b) del artículo 25 del mismo Reglamento, anteriormente transcrito, se desprende que la negligencia o descuido de funcionario o una funcionaria del PANI en el desempeño de sus funciones, da pie para su despido sin responsabilidad patronal.

5. Análisis del contenido del proyecto



Del análisis del proyecto de consulta a la luz del marco jurídico vigente, se concluye que la reforma propuesta resulta **innecesaria e incluso excesiva**, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico es suficientemente robusto en la materia de que se trata y ya le confiere a la Presidencia Ejecutiva del PANI las atribuciones y herramientas necesarias para ejercer la potestad disciplinaria al funcionariado de la institución, de acuerdo con las leyes y los reglamentos vigentes. Dichas atribuciones y potestades están contenidas, en forma general, en el artículo 18, inciso c) de la Ley Orgánica del PANI y son desarrolladas de manera más concreta y específica en el Reglamento Autónomo de Servicio de la institución, en su capítulo XI, que incluso contempla la posibilidad de despido sin responsabilidad patronal por la causal que refiere el proyecto de ley en consulta.

Por lo demás, conviene señalar que la especificidad que pretende regular el proyecto de ley es más propia de la potestad reglamentaria que ostenta el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados, cuya función es desarrollar aquellas disposiciones de alcance general definidas en la ley, para aplicarlas a una situación y contexto concreto, como lo es la relación de servicio entre una institución y sus servidores. Mientras la ley establece qué debe hacerse -el qué-, el reglamento define la forma de hacerlo -el cómo-.

Sobre este punto, se debe recordar que al ser el Patronato Nacional de la Infancia una institución autónoma, así consagrada constitucionalmente¹, goza de autonomía administrativa o de gestión que, entre otras cosas, le corresponde la atribución de dictarse los reglamentos necesarios para su funcionamiento, función que su Ley Orgánica encomendó a la Junta Directiva.

Finalmente, la Defensoría es del criterio que la reforma propuesta no alcanza a cumplir con los propósitos que se desprenden de la exposición de motivos del proyecto de ley, *"contribuir a la mejora de la gestión y resultados del Patronato Nacional de la Infancia"* y que, por el contrario, su eventual aprobación podría generar un ambiente adverso para el logro de esos objetivos.

Tales propósitos podrían lograrse de una forma mucho más eficaz; por un lado, mediante la revisión exhaustiva y ajuste de sus modelos de gestión, de algunas prácticas incompatibles con sus fines, de sus procesos y procedimientos, a través de la capacitación permanente y sistemática de su personal y; por otro, dotando a la institución del presupuesto que requiere para el cumplimiento de sus fines. La adopción de la mayoría de estas medidas (que valga indicar, ya han sido incluidas a manera de recomendación en diversos informes emitidos por este órgano), son resorte de la propia administración superior del PANI.

6. Conclusión

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su **inconformidad** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

Agradecida por la deferencia consultiva,

¹ Artículo 55 de la Constitución Política.



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

c. archivo