

**San José, 13 de marzo de 2025**  
**Criterio N° DJ-AJ-C-118-2025**

**Máster Roxana Arrieta Meléndez**  
Directora de Gestión Humana.  
S. D.

**Estimada señora:**

En atención al correo electrónico de 9 de agosto del 2024, suscrito por la licenciada Evelyn Quijano Eduarte, Profesional Administrativo de la Unidad de Investigación y Control de Calidad de la Dirección de Gestión Humana, en que requiere contar con un criterio legal que analice la viabilidad del reconocimiento de anualidades de los períodos en que el señor Michael Soto Rojas ocupó un puesto de confianza (catalogado como servidor público gobernante) en el Ministerio de Seguridad Pública y no constan evaluaciones del desempeño debido a que en dicho puesto no le corresponde su aplicación; nos permitimos informar:

**I. Análisis:**

De previo a la exposición del criterio, se estima oportuno señalar que, en aplicación de lo dispuesto en el **Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial**, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena en el artículo XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor consultante, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y solicitud que plantea esa oficina administrativa, sin que se prejuzgue o sustituya la capacidad de toma de decisiones que le compete a esa oficina administrativa.

Es así como frente a la presente solicitud de criterio, hay que indicar que la labor de la asesoría legal en materia de criterios jurídicos, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo; pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el abogado diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

### **Sobre la gestión.**

La Dirección de Gestión Humana nos presenta el caso del señor Michael Soto Rojas, a quien no se le realizó las evaluaciones del desempeño correspondiente a los períodos en que se desempeñó en el Ministerio de Seguridad Pública (08-05-18 al 07-05-22) en un puesto de confianza catalogado como **servidores públicos gobernantes**, tal y como se detalla en la certificación emitida por dicho Ministerio, la cual, según informa la Dirección de Gestión Humana, indica lo siguiente:

*“... Evaluación del Desempeño: No constan evaluaciones del desempeño de esos períodos, debido a que el servidor ocupó en el periodo señalado, un puesto de confianza, (**Catalogados como servidores públicos gobernantes**), por lo que no le corresponde aplicación de evaluación del desempeño.”*

En ese sentido, el señor Soto Rojas solicita, para efectos de remuneración de las anualidades en el Poder Judicial, se giren las directrices que procedan a efectos de que sea reconocidas las anualidades acumuladas en el Ministerio de Seguridad Pública.

### **Sobre los puestos de confianza catalogados como servidores públicos gobernantes y la evaluación del desempeño.**

Sobre los puestos de confianza catalogados como personas servidoras públicas gobernantes, la **Procuraduría General de la República**<sup>1</sup>, en el dictamen **C-216-2002** de 22 de agosto del 2002, se pronunció de la siguiente manera:

#### **"II.- LOS VICE-MINISTROS. SERVIDORES PÚBLICOS GOBERNANTES**

Los Viceministros, al igual que los Ministros de Gobierno, son funcionarios públicos sujetos a un régimen especial. El nombramiento de tales funcionarios es una decisión eminentemente política, de carácter facultativa, que compete de manera exclusiva al Presidente de la República, lo que denota que se trata de "altos cargos", de plena confianza gubernamental. Ello implica que su relación de servicio con el Estado no es de naturaleza laboral ni estatutaria, sino que se encuentra regida por el derecho administrativo y constitucional.

La Procuraduría General de la República ha tenido oportunidad de analizar esa especial relación de servicio, concluyendo que los Ministros y Viceministros son "funcionarios o servidores gobernantes no empleados". Al efecto, pueden verse los dictámenes n.<sup>o</sup>s C-037-90 del 12 de marzo de 1990 y el C-216-2001, del 6 de agosto del 2001. Este último, en lo que interesa, señala:

#### **"I.- SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN DE LOS MINISTROS Y VICEMINISTROS CON EL ESTADO:**

Dentro de la organización gubernamental, tanto los Ministros como los Viceministros, son órganos unipersonales, que ejercen la función gubernativa en el Ministerio que les ha asignado directamente el Presidente de la República. El Ministro es el superior jerárquico administrativo, y el Viceministro el superior jerárquico inmediato del personal ministerial (artículos 28 y 47 de la Ley General de la Administración Pública). Este último, en ausencia del primero y previa designación presidencial, tiene la facultad de ejercer el cargo de Ministro.

Es importante destacar que para ocupar estos cargos, se debe contar con iguales requisitos, los cuales están enunciados en el artículo 142 de la Constitución Política. En ambos casos, el nombramiento lo hace el Presidente de la República,

---

<sup>1</sup> Si bien los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República no resultan de acatamiento para el Poder Judicial, constituyen estudios que aportan elementos importantes al caso bajo estudio y por ello se trae este a colación.

**quien para tal efecto sigue criterios discrecionales, eminentemente políticos, dada la naturaleza del vínculo, que es de confianza y de orden político.**

Estamos, por tanto, en presencia de funcionarios denominados por la doctrina «**servidores públicos gobernantes**», respecto de los cuales esta Procuraduría, en el dictamen número C-037-90 del 12 de marzo de 1990, expresó que: «...*aquellos funcionarios que cumplen cargos de elección popular, o que tienen el carácter de servidores públicos "gobernantes", tal como los denomina la doctrina, por estar investidos en funciones de índole esencialmente político con respecto al órgano que los nombra, precisamente en el ejercicio también de potestades políticas, no son considerados trabajadores, puesto que su relación jurídica con el Estado no es de naturaleza laboral, ni estatutaria, y, en consecuencia, no resultan tutelados por la legislación laboral....»* (el destacado no es del original).

Para un mejor entendimiento del tema, es importante hacer mención de lo establecido al respecto por la doctrina más reconocida. Así, refiriéndose a esa materia, en el «Tratado de Derecho Administrativo» (Tomo III-B, páginas 18 y 19), Marienhoff, expresa que: «*El régimen jurídico de funcionarios públicos varía según se trate o no de los que integran específicamente, como órganos individuos u órgano personas, los tres órganos "institución" esenciales del Estado; Legislativo, Judicial y Ejecutivo... Esos funcionarios, que algunos autores denominan "gobernantes", no se rigen sólo por el derecho administrativo, sino principalmente por el derecho constitucional.*».

*Por su parte, al tratar ese tema, Renato Alessi es claro en distinguir, dentro de los regímenes existentes en el campo de la función Pública, a los llamados por él «funcionarios no empleados». Al respecto expresa que: «Una segunda categoría de funcionarios no empleados es la de **aquellos que son nombrados para altos cargos (ministros, por ejemplo, con los que existe una relación de servicio) respecto a los cuales existe también un cierto contenido económico, pero faltando el carácter más destacado de la continuidad propio de la relación del empleo...**»*

Y al referirse a las características de esa «relación de empleo» (que no concurre en el caso de esos «altos cargos»), dicho autor expresa que ésta «...presenta todo **un contenido económico, (precisamente por el carácter profesional y continuado de la actividad desarrollada por el empleado) que la relación de servicio pura y simple no presenta**«

Finalmente, al hacer la distinción entre esa «relación de servicio pura y simple» (dentro de la que ubica a los ministros) y la relación de empleo público, expresa que: «*Esta relativa permanencia y continuidad constituyen precisamente las características de la relación de servicio, mientras la profesionalidad (que implica, de un lado, un contenido económico y, de otro, una permanencia y continuidad más acentuada) constituye la característica de la relación de empleo público....»* (Renato Alessi,

«*Instituciones de Derecho Administrativo*», Editorial Bosch, Barcelona, 1970, Tomo I, págs. 96 y 97)(los destacados no son del texto).

Como puede observarse, en opinión de ese sector de la doctrina, el vínculo de quienes ocupan esos «altos cargos» (ligados por una «simple relación de servicio», al decir de Alessi), a diferencia de los empleados públicos (bajo relación de empleo común), **no presenta esa profesionalidad - que supone una permanencia y continuidad, así como un «contenido económico» pleno**. Y es precisamente esa diferencia, lo que, según se verá adelante, hace que la terminación de su vínculo (ya sea por haberse cumplido el período gubernamental, o por haber cesado antes del vencimiento), tenga implicaciones distintas del cese de una relación de empleo.

De lo expuesto hasta aquí **se concluye que, en definitiva, los Ministros y Viceministros son «funcionarios o servidores gobernantes no empleados», que se encuentran regidos por el derecho Constitucional y Administrativo. De ahí que no estén tutelados por la legislación laboral, debido a la ausencia de una relación jurídico-laboral (de empleo) entre ellos y el Estado**, pues, como ya se dijo, dichos cargos son de naturaleza eminentemente política." (Lo resaltado en negrita y sublineado no es del original).

Como bien se apunta en el Dictamen transscrito –siguiendo en ello al distinguido tratadista Italiano Renato Alessi--, la nota característica que distingue la especial relación de servicio de los Ministros y Viceministros con el Estado, es la falta de profesionalidad, la cual supone una permanencia y continuidad, así como un contenido económico pleno, aspectos que sí están presentes en una relación de empleo público.

Y es precisamente esa falta de profesionalidad lo que hace que, al finalizar la relación de servicio, las consecuencias o implicaciones sean distintas a las del cese de una relación de empleo público. Por ejemplo, tal y como se señala en el dictamen en referencia, **dichos funcionarios no tienen derecho al pago de prestaciones legales.**" (Énfasis suprido).

De dicho pronunciamiento se resalta que, los Ministros y Viceministros son funcionarios públicos que están sujetos a un régimen especial de **personas funcionarias o servidoras públicas gobernantes**, en donde su nombramiento es una decisión eminentemente política, de carácter facultativa y que compete de manera exclusiva al Presidente de la República a tenor de lo establecido en los artículos 139 y 146 de la **Constitución Política**; se trata entonces de **altos cargos de plena confianza gubernamental**. Esto implica que su relación de servicio con el Estado no es de naturaleza laboral ni estatutaria, sino que se encuentra regida por el Derecho

administrativo y constitucional, lo que hace que, al finalizar la relación de servicio, las consecuencias o implicaciones sean distintas a las del cese de una relación de empleo público, en donde, por ejemplo, dichos funcionarios no tienen derecho a las prestaciones legales.

En esa misma línea, la **Ley Marco de Empleo Público**, en el artículo 5, inciso a), excluye de aquellas personas servidoras públicas de la Alta dirección pública, los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política, tal es el caso de los Ministros y Viceministros. Dicho artículo lo señala de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 5- Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende lo siguiente:

a) Alta dirección pública: personas servidoras públicas de cada uno de los órganos y entes que tienen a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según Los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas. Quedan excluidos de la presente definición todos los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política.” (Énfasis suprido).

De lo anterior, se logra entrever que hay una marcada diferencia de las personas servidoras públicas gobernantes con respecto al resto del funcionariado público, porque esos cargos están expresamente regulados en la **Constitución Política** (véase artículos 141 y siguientes de la Constitución Política).

Incluso también se diferencia del personal de la alta dirección pública, a quienes el artículo 17, incisos a), b) y c) de la **Ley Marco de Empleo Público**, los caracteriza de la siguiente manera:

“**ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública.** Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados:

**a)** Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones

*Administrativas y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y los órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.*

**b)** *La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia.*

**c)** *El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados.*

[...]" (Énfasis suprido).

Véase que, el personal de alta dirección pública atiende al principio de mérito y, en donde la evaluación del desempeño -que la norma señala de rigurosa- todavía alcanza a este tipo de puestos.

Ya esta Dirección Jurídica, en el criterio **DJ-C-333-2019** de 26 de agosto del 2019, al analizar el tema de las anualidades en puestos de magistratura, se pronunció, en lo que interesa, en el siguiente sentido:

**"Corolario,** la condición exigida para el pago de las anualidades relativa a los resultados de evaluación del desempeño, sólo puede operar en aquellos casos en los que es aplicable dicha evaluación, es decir en los que existe la relación de verticalidad evidenciada en líneas anteriores.

La ley sólo condiciona el pago de las anualidades a los cargos en los que sea posible la evaluación del desempeño o calificación periódica de servicios, por ello se estima que en los casos en donde la evaluación no opera podría darse el pago de las anualidades; porque, la ley no restringe que ello sea posible al establecer la condición **únicamente** a las relaciones estatutarias en las que se constate el binomio vertical citado. No se omite agregar que el pago a los aumentos por mérito podría estar condicionado a los topes salariales también establecidos en el título III de la Ley 9635."

Debe tomarse en consideración que, en lo que tiene que ver con el sistema de rendición de cuentas, los Ministros de Gobierno tienen un método de control distinto a la evaluación del

desempeño. Al respecto, el precepto 144 de la **Constitución Política**, dispone que “*Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.*”

Entonces, hasta lo aquí analizado, vemos que, los puestos de confianza catalogados como servidores públicos gobernantes, no les aplica la evaluación del desempeño o la calificación periódica de servicios, porque son puestos que no se encuentran bajo una relación estatutaria y, por consiguiente, aquellos casos en donde la evaluación no opera podría darse el reconocimiento de las anualidades, como es el caso de los cargos cuyo nombramiento están expresamente regulados en la Constitución Política.

**Sobre el reconocimiento de anualidades a personas servidoras judiciales que trabajaron en otras instituciones del Estado y que no fueron evaluadas en su desempeño.**

También esta Dirección Jurídica, mediante el criterio N° **DJ-AJ-C-261-2023** de 27 de junio del 2023, evacuó una consulta hecha por la Dirección de Gestión Humana, relativa a si procede el pago de las anualidades para personas que trabajaron en otra institución del Estado, que sí están sujetas a evaluación al desempeño conforme los establece la Ley 9635; pero que, pese a no haberseles realizado la evaluación del desempeño, se les reconoció en dichas instituciones las anualidades. En dicho criterio, en lo que interesa, se dijo lo siguiente:

“[...]”

Ahora bien, se consulta concretamente, si el Poder Judicial debe efectuar el reconocimiento salarial de la anualidad cuando la institución en la que laboraba la persona servidora ya le había reconocido el incentivo por anualidad, a pesar de que no tenía una evaluación del desempeño.

Al respecto, el artículo 12, inciso c, de la **Ley de Salarios de la Administración Pública**, establece que “*A las personas servidoras públicas, en propiedad o interinos, se les computará, para efectos de reconocimiento del incentivo por anualidad, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del sector público.*”

En esa línea, debe tomarse en consideración también que, para el cálculo de las anualidades, es necesario primero reconocer el tiempo prestado en otras instituciones estatales, según lo establece el artículo 14, inciso f) del **Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**, que reza: “*Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales*”.

En relación con el tema, la **Procuraduría General de la República**<sup>2</sup>, en el dictamen **C-346-2020** de 31 de agosto del 2020, indicó lo siguiente:

“[...]

En síntesis, considera esta Procuraduría: 1) que existen pronunciamientos reiterados tanto de éste Órgano Asesor, como de los Tribunales de Justicia, en los cuales se admitió, antes de la aprobación de la ley n.º 6835, el reconocimiento del tiempo servido en todo el sector público para efectos del pago de beneficios laborales, entre los que se encuentra el de anualidades; 2) que la intención de la ley n.º 6835 con la adición de un inciso d) al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública fue la de consolidar un derecho que ya había sido reconocido en vía administrativa y judicial; 3) que la Sala Constitucional ha admitido la posibilidad de aplicar la teoría del Estado patrono único en todos aquellos aspectos de la relación de empleo público en los que no haya norma expresa que lo prohíba; 4) que la teoría del Estado patrono único sigue siendo utilizada como principio hermenéutico para solucionar conflictos que se presentan en materia de empleo público; y, 5) que la reforma al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública no prohibió expresa, ni implícitamente, el reconocimiento del tiempo servido en todas las instituciones del sector público para efectos de anualidades.

Partiendo de lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría que sí es posible reconocer, para el pago de anualidades, el tiempo servido en las diversas instituciones del sector público. Lo anterior con base en la teoría del Estado patrono único, y en la autorización expresa contenida en el artículo 14, inciso f), del “*Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*”.”

Debe señalarse que, en el caso de que en la otra institución a la persona servidora ya se le haya hecho el reconocimiento del incentivo por la anualidad, es decir que, ya se le pagó la anualidad como lo indica la Dirección de Gestión Humana en las consultas que realiza, sin ser evaluadas en su desempeño, esto escapa de las potestades que tiene el Poder Judicial en la materia.

<sup>2</sup> Si bien los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República no resultan de acatamiento para el Poder Judicial, constituyen estudios que aportan elementos importantes al caso bajo estudio y por ello se trae este a colación.

En ese sentido, el reconocimiento del incentivo de la anualidad ya ha incidido en la esfera patrimonial de la persona servidora, generándose un derecho que no puede dejar de reconocerse, porque se ha incorporado legítimamente al dominio del titular y, en consecuencia, la anualidad que se reconoció debe ser considerada para el pago de anualidades futuras.

Distinto es el caso, como se dijo supra, en donde a la persona no se le pagó la anualidad y ahora viene a solicitar en el Poder Judicial el reconocimiento del pago del incentivo, siendo que para ello debe entonces, presentar el documento que acredita la calificación que obtuvo en la evaluación del desempeño que se le realizó en el período correspondiente, cumpliendo así con el requisito.”

De lo anteriormente transcrita, queda claro que, si la persona servidora que debía ser evaluada, no fue sujeta de evaluaciones del desempeño durante el tiempo que estuvo laborando en otra institución del Estado, sea porque la institución no cuenta con un sistema de evaluación del desempeño o porque si cuenta con el sistema pero no se le realizó la evaluación de su desempeño, y en cualquiera de ambos escenarios sí le fue reconocido el incentivo de las anualidades de los períodos laborados, entonces las anualidades reconocidas en la otra institución sí deben ser consideradas para las anualidades futuras.

Ahora bien, en caso bajo estudio, estamos ante una situación diferente, siendo que primero el señor Michael Soto Rojas se desempeñó como Ministro de Seguridad Pública, puesto de confianza catalogado como servidores públicos gobernantes, regulados en nuestra Constitución Política; ante lo cual, conforme el artículo 5 inciso a) de la Ley Marco de Empleo Público, al no ser alta dirección pública no están sujetos a la evaluación siendo que “*Quedan excluidos de la presente definición todos los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política.*”

Por otra parte, se debe tener presente que conforme las diligencias remitidas, dentro de la que está la certificación N° MSP-DM-DVA-DGAF-DRH-DRC-UR-2724-2023 de 20 de enero del 2023 emitida por el Departamento de Remuneraciones y Compensaciones del Ministerio de Seguridad Pública, se tiene que el señor Michael Soto Rojas, estuvo designado en condición de persona funcionaria o servidora pública gobernante en el puesto de Ministro de Seguridad

Pública, del 8 de mayo del 2018 al 7 de mayo del 2022, y que durante dicho período se le reconocieron 26 aumentos anuales acumulados en el Poder Judicial, así como 2 aumentos anuales de la Ley 9635 correspondiente a las anualidades 27 y 28, en donde según se comprende son de los períodos 2018-2019 y 2019-2020. Por su parte, los anuales números 29 y 30, si bien no se le pagaron porque los períodos evaluativos 2020-2021 y 2021-2022 estuvieron suspendidos temporalmente a causa de la **Reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley N° 9908)** del 21 de octubre del 2020, que incluyó el transitorio único a la Ley de Salarios de la Administración Pública, “*sin embargo, la antigüedad acumulada durante ese lapso sí debe tomarse en cuenta para el cálculo y pago de anualidades futuras*”. (Criterio N° PGR-C-203-2022 del 16 de setiembre del 2022 de la Procuraduría General de la República)

En virtud de lo anteriormente analizado, las anualidades 27 y 28 relativas a los períodos 2018-2019 y 2019-2020, que -según consta en la certificación adjunta- le fueron reconocidas al señor Michael Soto Rojas en el Ministerio de Seguridad Pública; por lo que, dichas anualidades sí deben ser consideradas en el Poder Judicial; sin embargo, se debe recordar que para el cálculo de las anualidades, es necesario primero reconocer el tiempo prestado en otras instituciones estatales, a la luz de lo establecido en el artículo 14, inciso f) del **Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**, que reza: “*Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales*”.

Ahora bien, respecto a los períodos 2020-2021 y 2021-2022 en los que la persona gestionante también estuvo designada como Ministro de Seguridad Pública, es importante traer a colación el criterio **DJ-AJ-C-77-2023 / PJ-DGH-136-2023** de 28 de febrero del 2023, emitido en conjunto por las Direcciones de Gestión Humana y Jurídica, en el que se refirió al pago de las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022. Al respecto, se indicó lo siguiente:

“Para ilustrar lo anterior de una mejor manera, es necesario traer a colación el criterio N° **PGR-C-203-2022** del 16 de setiembre del 2022 de la **Procuraduría General de la República**, en que, al conocer una consulta que le realizó el Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica mediante el oficio MIDEPLAN-DM-OF-0903-2022 de 12 de agosto del 2022, relacionada con el pago de las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022, después de haber analizado el expediente legislativo N° 21917 que culminó con la aprobación de la precitada Ley N° 9908, indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

“[...]

En síntesis, es criterio de esta Procuraduría que por haberlo dispuesto así la ley n.º 9908 citada, no es procedente girar pago retroactivo alguno a los funcionarios públicos por las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022; sin embargo, la antigüedad acumulada durante ese lapso sí debe tomarse en cuenta para el cálculo y pago de anualidades futuras.

Lo anterior implica, por ejemplo, que un funcionario que ingresó al servicio del Estado en noviembre del 2019 y, por tanto, adquirió el derecho al pago de su primera anualidad en noviembre del 2020, mantendría el pago de esa primera anualidad durante los años 2021 y 2022, sin incremento alguno por esos años, ni pago retroactivo correspondiente a las anualidades de ese periodo (2021-2022); no obstante, a partir de noviembre del 2023, al acumular su cuarto año de servicio, deben computársele y cancelársele cuatro anualidades (y no solamente dos) pues debe contabilizársele la antigüedad acumulada durante los años 2021 y 2022.

### III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría que por haberlo dispuesto así la **ley n.º 9908** citada, no es procedente girar pago retroactivo alguno a los funcionarios públicos por las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022; sin embargo, la antigüedad acumulada durante ese lapso sí debe tomarse en cuenta para el cálculo y pago de anualidades futuras.” (Énfasis suprido).

Conocida la posición de la Procuraduría General de la República, el **MIDEPLAN** con el oficio MIDEPLAN-DM-OF-225-2022 de 11 de noviembre del 2022, concluyó:

“(...) Con base en los fundamentos normativos, de jurisprudencia administrativa de la PGR citados y en concordancia con lo sostenido por esta Rectoría con anterioridad, debe concluirse que si bien, no es procedente reconocer retroactivamente a las personas servidoras públicas, las anualidades correspondientes a los períodos 2020-2021 y 2021-2022; la antigüedad acumulada sí debe considerarse para el cálculo y pago de anualidades futuras, en el tanto las personas servidoras públicas hayan obtenido en la evaluación del desempeño de ambos períodos una calificación mínima

de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida." (Énfasis suprido).

De dicho criterio se desprende tanto la posición de la Procuraduría General de la República como lo dispuesto por el MIDEPLAN, en donde se concluyó que no es procedente reconocer retroactivamente a las personas servidoras públicas, las anualidades de los períodos 2020-2021 y 2021-2022; no obstante, lo anterior, la antigüedad acumulada sí debe considerarse para el cálculo y pago de anualidades futuras, siempre que hayan obtenido en la evaluación del desempeño de ambos períodos la calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico.

En el caso bajo análisis, debe observarse que, de la certificación de 20 de enero del 2023 emitida por el Departamento de Remuneraciones y Compensaciones del Ministerio de Seguridad Pública citada supra, se hace constar que a la persona gestionante no se le reconocieron las anualidades de los períodos 2020-2021 y 2021-2022, porque éstos se encontraban suspendidos; sin embargo, dos meses antes de que se emitiera la precitada certificación, vimos que el MIDEPLAN, ya había concluido que no era procedente reconocer retroactivamente dichas anualidades, pero que la antigüedad acumulada sí debía considerarse para el cálculo y pago de anualidades futuras.

Por otra parte, hay que recordar que, según se analizó en primer apartado de este informe, los puestos de confianza catalogados como servidores públicos gobernantes, no les aplica la evaluación del desempeño o la calificación periódica de servicios, porque son puestos que no se encuentran bajo una relación estatutaria.

En síntesis, esta Dirección Jurídica estima que las anualidades 27, 28 correspondientes a los períodos 2018-2019, 2019-2020 ya reconocidas por el Ministerio de Seguridad Pública a la persona gestionante, deben ser consideradas por el Poder Judicial; al igual que las anualidades 29 y 30 de los períodos 2020-2021 y 2021-2022 que, si bien estas no se pueden reconocer retroactivamente, es antigüedad acumulada que debe ser considerada en el Poder Judicial para el cálculo y pago de anualidades futuras del señor Michael Soto Rojas; recordando

que primero es necesario el reconocimiento por parte del Poder Judicial, del tiempo prestado por el señor Soto Rojas en el Ministerio de Seguridad Pública, a la luz de lo establecido en el artículo 14, inciso f) del **Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**, que reza: “*Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales*”.

## II. Conclusiones:

De conformidad con todo lo expuesto y con fundamento en los artículos 11, 139, 141, 142, 143, 144, 145 y 146 de la Constitución Política, 11 (Principio de Legalidad Administrativa) de la Ley General de la Administración Pública, el artículo 3 del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Nº 9635), los artículos 5, inciso a) y 17, inciso c) de la Ley Marco de Empleo Público (Nº 10159), los artículos 12, inciso c, de la Ley de Salarios de la Administración Pública, el artículo 14, inciso f) del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se concluye lo siguiente:

- 1) Los Ministros y Viceministros son funcionarios públicos que están sujetos a un régimen especial de personas funcionarias o servidoras públicas gobernantes, en donde su nombramiento es una decisión eminentemente política, de carácter facultativa y que compete de manera exclusiva al Presidente de la República a tenor de lo establecido en los artículos 139 y 146 de la **Constitución Política**; se trata entonces de altos cargos de plena confianza gubernamental.
- 2) Los puestos de Ministros y Viceministros se caracterizan porque su relación de servicio con el Estado no es de naturaleza laboral ni estatutaria, sino que se encuentra regida por el Derecho administrativo y constitucional, lo que hace que, al finalizar la relación de servicio, las consecuencias o implicaciones sean distintas a las del cese de una relación de empleo público, en virtud de lo cual, hay una marcada diferencia de las personas servidoras públicas gobernantes con respecto al resto del funcionariado público, porque

esos cargos están expresamente regulados en la **Constitución Política** (véase artículo 141 y siguientes de la Constitución Política).

- 3) Los Ministros de Gobierno tienen un método de control distinto a la evaluación del desempeño, en ese sentido, están obligados a presentar a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia, según lo dispone el precepto 144 de la **Constitución Política**.
- 4) Los puestos de confianza catalogados como servidores públicos gobernantes, no les aplica la evaluación del desempeño o la calificación periódica de servicios, porque son puestos que no se encuentran bajo una relación estatutaria y, por consiguiente, aquellos casos en donde la evaluación no opera podrían darse el reconocimiento de las anualidades, como es el caso de los cargos cuyo nombramiento están expresamente regulados en la Constitución Política.
- 5) Las anualidades 27, 28 correspondientes a los períodos 2018-2019, 2019-2020 ya reconocidas por el Ministerio de Seguridad Pública a la persona gestionante, deben ser consideradas en el Poder Judicial; al igual que las anualidades 29 y 30 de los períodos 2020-2021 y 2021-2022 la cuales, si bien estas no se pueden reconocer retroactivamente, es antigüedad acumulada que debe ser considerada en el Poder Judicial para el cálculo y pago de anualidades futuras del señor Michael Soto Rojas.
- 6) Para el cálculo de las anualidades, es necesario primero reconocer el tiempo prestado en otras instituciones estatales, a la luz de lo establecido en el artículo 14, inciso f) del **Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**, que reza: “*Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales*”.

De esta manera, queda expuesto el panorama jurídico y regulatorio existente, a fin de que el órgano competente valore y decida lo que en Derecho proceda respecto del caso concreto.

Advertencias:

- Se les recuerda a los requirentes que los criterios de la Dirección Jurídica **no son vinculantes**.
- El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.
- El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la unidad requirente del mismo, mediante el correo electrónico de 9 de agosto del 2024, suscrito por la licenciada Evelyn Quijano Eduarte, Profesional Administrativo de la Unidad de Investigación y Control de Calidad de la Dirección de Gestión Humana. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.
- Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto del mismo, deberá ser realizado previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.
- No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscriptores, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.
- El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

De usted atentamente,

**Elaborado por:**  
**Lic. Manuel Araya Zúñiga**  
**Asesor Jurídico a. i.**

**Revisado y autorizado por:**  
**M. Sc. Argili Gómez Siu**  
**Subdirectora Jurídica a.i.**

**Revisado y autorizado por:**  
**M. Sc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo**  
**Director Jurídico**

Ref: 1056-24