

**San José, 21 de abril 2023**  
**Criterio DJ-C-148-2023**

**Señora**  
**MBA. Roxana Arrieta Meléndez**  
**Directora de Gestión Humana**  
**S.D**

**Estimada señora:**

En el oficio número **PJ-DGH-JP-0019-2023 del 10 de enero del presente año**, se solicita a esta Dirección Jurídica la emisión de un criterio jurídico “...*que respalde la facultad que tiene el Poder Judicial -desde su política salarial- para crear mecanismos dentro de la metodología de evaluación del trabajo que define la Ley, que permitan captar y retener a su personal, como por ejemplo un sistema de bandas salariales*”.

Al respecto, se expresa lo siguiente:

### **1. Banda salarial.**

Esta Dirección Jurídica no puede enunciar criterios técnicos de gestión de los recursos humanos como los relacionados con la construcción de la metodología de valoración o evaluación del trabajo, esquema de factor de puntos u otros de la técnica de valoración y clasificación de puestos. La clasificación y valoración de puestos y su ligamen con las determinaciones de los salarios no es una cuestión revisable legalmente porque, ello corresponde a materia de administración y organización interna de la Dirección de Gestión Humana (DGH).

La administración del personal judicial se sustenta en un sistema orgánico de clasificación y valoración de puestos, cado uno con una descripción de requisitos personales, tareas, responsabilidades y salario. Dicho sistema debe ser gestionado por la DGH (artículo 8 inciso a) y 14 del Estatuto de Servicio Judicial y 9 de la Ley Marco de Empleo Público -LMEP-). La determinación del salario correspondiente a cada categoría o clase de puesto o grados, según sus funciones y actividades, es competencia de la administración del personal. Sobre este tema, la Sala Segunda ha dicho:

*“Tal y como están las cosas, lo que se pretende implica una revisión de todos aquellos aspectos técnicos y de conveniencia, y determinar revisando el acto nuevo del tribunal, la ubicación técnica (con la consiguiente valoración) del puesto. Esa no puede ser una tarea de este órgano de casación, pues no se invocan reglas relativas al acto que se pide imponer (no es un acto reglado que el tribunal pueda dictar en lugar del*

*administrativo que considera inválido), sino una decisión que comprende aspectos no jurídicos, de conocimiento de la organización y de conveniencia, para lo cual se debe contar con un margen adecuado de discrecionalidad. O sea que estamos en presencia de una materia propia de un órgano administrativo” (sentencia número 232-06 de 9:30 horas de 21 de abril de 2006).*

Es decir, que no corresponde a esta Dirección Jurídica revisar ni valorar desde la técnica de clasificación y valoración de clases de puestos los requisitos, el contenido o la valoración de los puestos que sea coherente con el esquema de factor de puntos o la metodología inmersa en la LMEP y la determinación del salario. Hacer lo contrario pondría a esta Unidad Asesora en una labor de administración de personal, obligándose a determinar cuál y cómo es la metodología de valoración del trabajo establecida en dicha ley, lo que evidentemente no corresponde con la función de asesoría legal.

Ergo, no podría definirse legalmente si dentro de la metodología de evaluación del trabajo establecida en la LMEP, se puede concebir un sistema de bandas salariales. En todo caso dicha ley no refiere a algún sistema de bandas salariales, empero sí se constata de ella y de su reglamento la posibilidad de una progresión salarial dentro de los grados de una columna salarial y de la estratificación de las distintas familias laborales (artículo 32 LMEP y 13 del Decreto Ejecutivo número 43952 “*Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*” -RLMEP-)

## **2. Política remunerativa judicial.**

La metodología de evaluación del trabajo definida en la LMEP refiere a un “*esquema de factor de puntos, en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes*”. El Poder Judicial, debe especificar la metodología de evaluación del trabajo para los puestos excluidos de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en la que se definan los factores relevantes de trabajo y considere aquellos establecidos taxativamente en dicha ley (artículo 31 de la ley y 39 de su reglamento).

Esa metodología permite la definición de grados dentro de una “*familia laboral*” y una “*progresión salarial dentro de un grado...*” sujeta a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional (artículo 32). Cada grado se deberá asignar a uno o más puntos de remuneración dentro de una columna salarial global. Los puntos mencionados se determinarán por referencia a la valoración de los factores del trabajo, las necesidades profesionales de cada familia laboral y los empleos de referencia en cada familia laboral (artículo 34).

Por otra parte, el artículo 36 *ídem* vislumbra una habilitación legal para la definición de una política de remuneración anual preparada por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), el MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (AP) y sometida para aprobación del Consejo de Gobierno. Esa política deberá tener en cuenta el estado de los fondos públicos, la importancia de que las remuneraciones del sector de empleo público sean competitivas en relación con las del privado, considerando todos los factores relevantes como tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones; la sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas; y, **de manera prioritaria la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado.** Además, se infiere del párrafo final de dicho artículo que, la política salarial anual propondrá el salario mínimo de inicio de la columna salarial única, así como el valor financiero que se asignará a cada punto de la columna de salario global. Lo antes descrito, desde el punto de vista de esta asesoría jurídica no aplica para los puestos del Poder Judicial excluidos de la rectoría de MIDEPLAN, pues entender lo contrario representaría una colisión con lo establecido en los numerales 31 al 34 de la misma ley y 7 y 33 de su reglamento, así como la transgresión del principio de separación de poderes o funciones y de independencia judicial.

Se afirma lo antes expuesto porque, el artículo 31 determina “...*el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo*”; el numeral 32 párrafo segundo define “*El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución*”; el ordinal 33 dicta “*El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas*” y finalmente el artículo 34 establece “*A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente*”.

Ahora bien, el artículo 7 del RLMEP evidencia que el Poder Judicial ejercerá sus competencias en relación con los subsistemas integrantes del Sistema General de Empleo Público entre ellos el de la compensación y organización del trabajo en aquellos puestos de trabajo excluidos de la rectoría del MIDEPLAN; y, los 33 y 35 *ibidem* delimitan que, el establecimiento del sistema remunerativo de salario global es dentro de dos sectores, a saber

el de las familias de puestos definidas por MIDEPLAN conforme al artículo 13 de la LMEP y el de las familias de puestos correspondientes al Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Esas normas infra legales son consecuentes con los cuatro artículos de la LMEP referidos en el párrafo anterior y suponen el ejercicio de la potestad que tiene el Poder Judicial sobre el sector excluido de la rectoría de MIDEPLAN en materia de empleo público en los subsistemas de gestión de la compensación y organización del trabajo.

Por otra parte, las normas mencionadas refieren a la potestad de la Corte Plena como jerarca del Poder Judicial en el ámbito remunerativo citado, y son salvaguardas legales enfocadas en la protección de los principios de separación de poderes o funciones y de independencia judicial. La independencia judicial se configura de una dimensión objetiva correspondiente con la faceta institucional de la función judicial, es decir, del Poder Judicial visto como sistema y de una faceta individual, relacionada con la persona administradora de justicia. La dimensión objetiva, se relaciona con el principio de separación de poderes<sup>1</sup> y el imprescindible rol de la función judicial en la democracia y va más allá de la figura del juez e impacta a la sociedad.

El ejercicio de la función judicial debe ser autónomo y el Estado está obligado a garantizar esa autonomía, de forma tal que, evite la sujeción a restricciones indebidas en el ejercicio del sistema judicial y sus integrantes, provenientes de órganos ajenos al Poder Judicial. “*En definitiva, sin independencia judicial no existe Estado de derecho ni es posible la democracia (artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana) (...). La falta de independencia y de respeto a su autoridad es sinónimo de arbitrariedad.*”<sup>2</sup>. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de manera reiterada ha expuesto lo siguiente:

*“154. Finalmente, la Corte ha señalado que el **ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional**, esto es, en relación con el Poder Judicial **como sistema**, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El Tribunal estima pertinente precisar que la **dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia.** Por ello, esta **dimensión objetiva** trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa **entre la dimensión objetiva de la independencia judicial** y el derecho*

<sup>1</sup> La CIDH ha expresado que “...uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial...” (Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. En un sentido similar, ver entre otros: Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 124.).

<sup>2</sup> Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

*de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad.”*

*“... 207. El objetivo de la garantía de independencia de los jueces radica en evitar que el sistema judicial y sus integrantes se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Además, la garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas, de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico, debe prevenir dichas injerencias y debe investigar y sancionar a quienes las cometan.”*

*“(...) El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial, en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial...”<sup>3</sup>.*

Nuestra Sala Constitucional argumentó que la función jurisdiccional requiere de un andamiaje administrativo que permita al Poder Judicial cumplir con el precepto de justicia pronta, cumplida y sin discriminación (artículo 41 de la Constitución Política). Dicho soporte administrativo imprescindible y necesario, forma parte del Poder Judicial como sistema, es decir, como dimensión objetiva de la independencia judicial, que en palabras de la Sala Constitucional no es nada más y nada menos que el “*servicio público de administración de justicia*”. Sobre el andamiaje referido, aquella Sala precisó:

***“Resulta claro que el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional, requiere y precisa de toda una infraestructura administrativa que permita ejercerla de consuno con el precepto constitucional, esto es, de forma pronta y cumplida. Esto es lo que se ha denominado el “servicio público de administración de justicia”. Así, el soporte o aparato administrativo auxiliar que le permite a los jueces y tribunales dictar sus resoluciones, conforman dicho servicio, con lo cual el concepto está referido a los perfiles administrativos de la función jurisdiccional, tales como la organización y funcionamiento de los tribunales, la logística, -avitallamiento y suministros-, el manejo, gestión o administración eficiente y eficaz de los despachos judiciales para evitar las dilaciones***

---

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. En igual sentido pueden observarse de esa misma Corte los casos López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302; San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348; Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 84.; Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383. Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

***indebidas o injustificadas en la tramitación de la causa, la función administrativa ejercida por los órganos administrativos del Poder Judicial (v. gr. resoluciones administrativas de la Corte Plena, del Consejo Superior del Poder Judicial, del Tribunal de la Inspección Judicial, del Consejo de la Judicatura y, en general, de los diversos departamentos administrativos -Dirección Ejecutiva, Proveeduría, Personal, etc.-) y auxiliares adscritos a éste como la policía represiva ejercida a través del Organismo de Investigación Judicial, el ejercicio de la acción pública por el Ministerio Público y la provisión de una defensa gratuita por medio de la Defensa Pública. No obstante, si bien esa función materialmente administrativa es desplegada por el aparato u organización de apoyo o de soporte a la jurisdiccional, debe entenderse en un sentido estrictamente excepcional, es decir, resulta admisible aquella que sea, únicamente, necesaria e idónea para coadyuvar en el ejercicio de la función, materialmente, jurisdiccional y no otra. En razón de lo anterior, por aplicación del principio constitucional de la reserva o exclusividad de jurisdicción se impone que el Poder Judicial debe utilizar y destinar la mayoría de sus recursos al ejercicio de una función, materialmente, jurisdiccional.*** (Sentencia 07965-2006 del 31 de mayo de 2006).

La independencia judicial no sólo refiere un carácter individual -figura del juez o la jueza-, sino también uno colectivo o institucional -v.g. el Poder Judicial como sistema que posibilita la función jurisdiccional individual-. El sistema judicial o “servicio público de administración de justicia” visto como la dimensión objetiva de la independencia judicial, debe ser ajeno a cualquier injerencia política, como la que podría suceder con la fijación de la política salarial que hagan la DGSC, MIDEPLAN y AP con aprobación del Consejo de Gobierno sobre aquel servicio público de administración de justicia.

No sobra agregar, que:

*“...la potestad del Poder Judicial, Corte Plena, **para fijarse por sí mismo su régimen salarial se encuentra cimentada en la propia independencia constitucional que disponen los artículos 9, 152 y siguientes, así como el 177 de la Constitución Política, tema jurídico desarrollado por la Sala Constitucional y Procuraduría General de la República, en el voto 550-91 y dictamen C-202-96, respectivamente.***

*Además, resulta importante destacar que el órgano superior del Poder Judicial, cuenta con la **atribución legal suficiente para aprobar lo concerniente a la clasificación, valoración, asignación de categorías de los puestos de su organización** Véanse Leyes N° 5155 del 1 de enero de 1973 y 7333 del 5 de mayo de 1993 y sus reformas, entre otras. Lo anterior permite a este órgano contralor afirmar, que la facultad de determinación de estratos gerenciales, su remuneración, la definición de políticas salariales emana de estas competencias. (...)”* (Oficio de la Contraloría General de la República N° 11541 de fecha 03 de noviembre del 2008).

*“... En el Poder Judicial tenemos que es la Corte Plena el órgano competente para aprobar o improbar aumentos salariales a **sus funcionarios** y fijar las políticas*

*salariales que los deben regir. De tal manera que se puede establecer sin ninguna duda, que el Poder Judicial ostenta plena independencia funcional frente a los otros poderes del Estado y cuenta con autonomía organizativa, política y administrativa para dictar las políticas salariales en la institución. Así, la potestad para autofijarse el régimen salarial es la propia independencia constitucional que posee este Poder del Estado”* (Resolución AEP-RES N° 110-2008 de la Procuraduría de la Ética Pública transcrita en el oficio AEP-610-2008 del 28 de noviembre de 2008 de la Procuraduría General de la República).

Además, es importante denotar que la Sala Constitucional en el dictamen 19511-2018, argumentó que el ordenamiento jurídico particular que rige a las personas servidoras judiciales se mantendría vigente de aprobarse el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley 9635), y que una derogatoria de ese ordenamiento especial requiere necesariamente ser expresa y no tácita ni por vía de inferencia<sup>4</sup>. En tal sentido esa Sala enunció:

*“...Independientemente de que el ordinal 47 del proyecto hable de “salvedades”, se observa que la evaluación del desempeño y la competencia en la toma de decisiones en materia laboral, sean generales o concretas, se encuentran ya reguladas por el mencionado marco normativo del Poder Judicial, imposibilitando que una instancia externa asuma la “rectoría” o imponga criterios sobre ese Poder. Es más, dicho marco normativo está diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y proteger a los servidores judiciales de injerencias externas, tal como indica el artículo 1 del Estatuto de Servicio Judicial...”*

*“La Sala no omite subrayar que las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial no ven afectadas por la reforma propuesta. Dichas normas posibilitan la autonomía del Poder Judicial en lo referido a cambiar su escala salarial o variar los salarios base...”*

*“Nótese que la norma determina que las relaciones de empleo entre el Poder Judicial y sus servidores se encuentran reguladas por el Estatuto y su reglamento. La interpretación sistemática a que obliga ese numeral impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias...”*

*“La Sala resalta que el proyecto de ley no deroga ni modifica de manera alguna las disposiciones anteriormente transcritas, ni ninguna otra del Estatuto de Servicio Judicial. Este Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en constancia con los postulados*

---

<sup>4</sup> Los argumentos sobre la derogatoria de las normas especiales que rigen el servicio judicial expuestos por esa Sala en el voto 19511-2018, fueron luego reiterados por ese órgano jurisdiccional en los dictámenes 017098-2021 de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno y 2022-002872, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós que atendieron las consultas de constitucionalidad del proyecto de la LMEP.

constitucionales que salvaguardan la independencia judicial: su modificación o derogatoria no podría ser tácita ni provenir de una mera inferencia, pues ello denotaría el desconocimiento de las reglas hermenéuticas...” (Lo resaltado no es prístino).

Por lo dicho, le compete única y exclusivamente al Poder Judicial la construcción y aprobación de la metodología de valoración del trabajo y la consecuente creación de la columna salarial global y por tanto la delimitación del quantum salarial de los puestos que estén excluidos de la rectoría del MIDEPLAN; de manera que, ni la DGSC, ni MIDEPLAN, ni la AP y ni el Consejo de Gobierno, pueden definir la política anual de remuneración establecida en el artículo 36 de cita para la familia judicial.

Lo antes expuesto no debe verse tampoco como una imposibilidad para que el jerarca judicial conciba una política salarial igual a la establecida en el artículo mencionado que dicho sea de paso permite la observación prioritaria de la necesidad de captación y retención del personal judicial, pues tiene toda la competencia constitucional y legal para hacerlo de la forma en que está expuesta en el artículo enunciado o bien de otra manera siempre que, no se contraríe la metodología de valoración del trabajo ni el esquema de puntos por factor.

### **3. Conclusiones.**

**3.1.** Esta unidad asesora no puede definir si dentro de la metodología de evaluación o valoración del trabajo establecida en la Ley Marco de Empleo Público se puede concebir un sistema de bandas salariales. Ese es un tema que se considera propio de la disciplina de recursos humanos y no de índole legal. En todo caso, la ley referida no vislumbra dicho sistema de forma expresa.

**3.2.** La Ley Marco de Empleo Público hace plausible la progresión salarial dentro los grados de la columna salarial, así como la estratificación de las distintas familias laborales.

**3.3.** El jerarca judicial puede concebir una política salarial similar a la establecida en el artículo 36 de la LMEP, es decir, que contemple el estado de los fondos públicos, la importancia de que las remuneraciones del sector de empleo judicial sean competitivas en relación con las del privado, considerando todos los factores relevantes como tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones; la sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas; y, **de manera prioritaria la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado**, o bien, de otra manera siempre que, no se contraríe la metodología de valoración del trabajo ni el esquema de puntos por factor.



Dejamos así evacuada su solicitud de criterio al respecto.

**Cordialmente,**

*Lic. Roberth Fallas Gamboa  
Profesional en Derecho 3B*

*MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo  
Director Jurídico*

Referencia 94-2023.