

San José, 8 de mayo de 2024
DJ-C-193-2024

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

Estimada señora

Mediante oficio número **PJ-DGH-0126-2024**, de 27 de febrero de 2024, se solicita a esta Dirección Jurídica analizar la eficacia normativa de las directrices y circulares emitidas por el Ministerio de Planificación y Política Económica sobre la actividad de la Dirección de Gestión Humana, apuntándose que esta última oficina estima encontrarse fuera del ámbito de aplicación de esos instrumentos.

Criterio.

La Dirección de Gestión Humana reseña el ámbito de cobertura de la *Ley Marco de Empleo Público (LMEP)* y la creación del Sistema General del Empleo Público, así como la decisión adoptada por Corte Plena en sesión N° 56-2022, artículo XIV, indicando que, a partir de esa normativa, estima no estar sujeta al acatamiento obligatorio de las directrices o circulares emitidas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), señalando específicamente los siguientes instrumentos normativos: **1.)** Directriz 026-2023-PLAM (Elaboración de Planes de Empleo Público); **2.)** MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023 (Lineamientos Generales para el uso de la Plataforma Integrada de Empleo Público); **3.)** Circular MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 DG-CIR-4-2024 (Inclusión de información para la Plataforma Integrada de Empleo Público), y; **4.)** Directriz Ministerial 001-2024-PLAN (Metodología para la creación de planes de Empleo Público).

En virtud de ello, solicita criterio para *determinar si es jurídicamente viable la interpretación* expuesta y si *se mantiene la Dirección de Gestión Humana bajo la dirección y jerarquía de la Corte Plena y el Consejo Superior para efectos del cumplimiento de la Ley.*

1.1. Normativa aplicable y sus alcances.

Es cierto que el artículo 2 de la *LMEP* establece el ámbito de cobertura de esa legislación, el cual incluye al Poder Judicial.

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.

También es cierto que el numeral 6 del mismo cuerpo legal crea el Sistema General del Empleo Público (SGEP), cuya rectoría otorga a Mideplan. Además, incluye dentro de ese sistema a las oficinas de recursos humanos de las entidades sometidas a la ley de empleo público.

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.

Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.

c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.

d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

e) Las directrices y resoluciones.

Sin embargo, el contenido de las normas anteriores debe complementarse con disposiciones de la misma ley y de otros cuerpos normativos que señalan las atribuciones y los deberes de los distintos actores del empleo público, incluidos los órganos de administración de recursos humanos. Adicionalmente, el alcance de los preceptos mencionados debe ajustarse a las reglas derivadas de los principios constitucionales, ya que tales postulados permitirán fijar el significado correcto de las regulaciones mencionadas por la oficina consultante.

Algunos de los preceptos y principios aludidos serán citados en este apartado, con la intención de trazar el contorno de competencias atribuidas a Mideplan y a las administraciones activas, como denomina la *LMEP* a las oficinas, departamentos, áreas, direcciones o unidades de gestión de recursos humanos de las instituciones incluidas en ámbito de cobertura de esa ley. Otros serán citados en el siguiente apartado, para dimensionar adecuadamente el ejercicio de las competencias indicadas.

Empecemos por mencionar el numeral 46 de la *Ley de Salarios de la Administración Pública* (N° 2166, de 9 de octubre de 1957, y sus reformas) (*LSAP*). Según esa norma, como parte de su rectoría, a Mideplan le compete regular, planificar, direccionar, coordinar y controlar el empleo público, con la intención de unificar, simplificar y dar coherencia a esa materia.

Artículo 46- Rectoría de Empleo Público. Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.

En la misma dirección, el artículo 7 *LMEP* describe las funciones del Mideplan dentro del SGEF mencionado en el ordinal 6 *LMEP*. Según este precepto, a ese ministerio le corresponde, entre otras cosas, establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público; emitir disposiciones de alcance general tendientes a estandarizar, simplificar y dar coherencia al empleo público; emitir lineamientos para la evaluación de desempeño, y; establecer un sistema unificado de remuneración de la función pública. En cuanto al ámbito de cobertura de estas funciones, quedan excluidas las relaciones de empleo público exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a los Poderes Legislativo y Judicial, al TSE y a las entidades públicas con autonomía de gobierno (arts. 6 y 7 *LMEP*).

Además, con relación al tema consultado por la Dirección de Gestión Humana, según el ordinal antes señalado, a Mideplan también le incumbe administrar y mantener actualizada

la plataforma integrada del empleo público; publicar la oferta de empleo público; administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público; recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público; preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre la planificación y aplicación de las actividades de esa estrategia.

Artículo 7.- Competencias del Mideplan. Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) las siguientes:

a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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.

b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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.

d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.

e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.

f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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.

g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.

h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.

i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.

j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades centro de la estrategia.

k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten precedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

l) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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.

m) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.

n) Prospeccionar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.

o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

Asimismo, el numeral 9 *LMEP* regula las funciones asignadas a las oficinas de recursos humanos de las instituciones cubiertas por ese cuerpo normativo. A ellas les atribuye

un doble rol. Por un lado, les mantiene la realización de las funciones estipuladas en las disposiciones normativas aplicables a la institución en la que se encuentran ubicadas. Por otro lado, también dentro de su respectiva institución, les encomienda aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general emitidas por Mideplan (referidas a planificación del empleo público, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales).

Con respecto a la segunda función, la ley indica que la normativa emitida por Mideplan no se aplicará a las relaciones de empleo exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a los Poderes Legislativo y Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a las entidades con autonomía de gobierno. Además, la norma mencionada comisiona a las oficinas de recursos humanos la gestión de los procesos de reclutamiento y selección de personal.

ARTÍCULO 9.- Funciones de las administraciones activas.

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional Política Económica (Mideplan) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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.

b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.

c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.

En otro orden de ideas, la *LMEP* también contiene normas que enuncian tareas específicas de Mideplan dentro del SGEp. Esas normas nos permiten definir con mayor precisión las competencias de ese ministerio. El ordinal 11 *LMEP* dispone que las entidades y órganos regulados por ese cuerpo normativo, a través de sus oficinas competentes, deben aprobar planes de empleo público basados en las disposiciones normativas propias de cada institución y en los instrumentos de planificación estratégica y política pública vigentes y aplicables. Adicionalmente, señala el contenido esencial de los planes de empleo público.

Artículo 11.- Postulados que orientan la planificación del empleo público.

a) La planificación del empleo público, en las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de bienes y servicios, y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, para generar valor público.

b) Las entidades y los órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes.

Los planes de empleo público deberán contemplar las siguientes medidas mínimas:

1) Análisis de las disponibilidades y necesidades de las personas servidoras públicas, tanto desde el punto de vista del número de personas servidoras públicas, como de los perfiles profesionales y no profesionales, sus niveles de cualificación e idoneidad y sus competencias.

2) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

3) Convocatoria de concursos para el nombramiento de personas servidoras públicas en ámbitos prioritarios para la dependencia, así como medidas de suspensión temporal de nuevas contrataciones de personal en otros ámbitos determinados.

4) Medidas de promoción interna y de formación de personas servidoras públicas, dentro de las que se incluirá la instrucción anual sobre el desempeño apropiado de sus deberes, responsabilidades y funciones, y para concientizar sobre los riesgos de corrupción inherentes a su cargo.

5) La previsión de la incorporación del recurso humano a través de la oferta de empleo público.

6) La asignación presupuestaria requerida para la materialización de estos planes de empleo público, contemplando las disposiciones financieras vigentes.

Por otra parte, el artículo 12 *LMEP* crea la Plataforma Integrada de Empleo Público (PEIP) y concede su administración a Mideplan. Además, impone a las entidades públicas cubiertas por la ley de empleo público, por medio de las unidades competentes, la obligación de suministrar y actualizar la información requerida por la plataforma citada.

Artículo 12.- Plataforma integrada de empleo público. La plataforma integrada de empleo público es un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa, administrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), que permite caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica. Contiene datos relativos al perfil laboral de las personas servidoras pública.

Cada dependencia pública, bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, alimentará y actualizará la plataforma integrada de empleo público de forma periódica, al menos cada seis meses, en cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas.

La plataforma integrada de empleo público proveerá evidencia oportuna y exacta para la toma de decisiones en materia de empleo público, y llevará un registro de las personas inelegibles para ser nombradas nuevamente en puestos públicos, por motivo de sanción de inhabilitación.

La información respectiva será alimentada en la plataforma, inmediatamente después de la firmeza de la sanción. Por vía reglamentaria serán establecidos los plazos de inelegibilidad conforme a la gravedad de la falta y demás aspectos requeridos para la operatividad del registro.

En todo momento, la información que contiene la plataforma integrada de empleo público deberá respetar lo dispuesto en la Ley 8968, Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, de 7 de julio de 2011.

Una vez vencido el plazo de inhabilitación, se eliminará dicho registro de la plataforma integrada de empleo público sin que pueda consultarse o utilizarse en el futuro como un antecedente.

El numeral 16 *LMEP* regula la oferta de empleo público de las entidades y órganos sometidos por ese cuerpo legal y dice que esa oferta debe ser publicada en formato digital en la PIEP administrada por Mideplan.

Artículo 16.- Oferta de empleo público. Las necesidades de talento humano con contenido presupuestario, que deban proveerse mediante la incorporación de personas servidoras públicas de nuevo ingreso, serán objeto de la oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, fijando el plazo máximo para la convocatoria de estos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La oferta de empleo público de la Administración Pública, que se aprobará por las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, deberá ser publicada en formato digital en la plataforma integrada de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

El artículo 24 *LMEP* confiere a Mideplan la posibilidad de emitir regulaciones de alcance general para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con los órganos de enseñanza de cada institución pública cubierta por la ley, según los requerimientos y las especificaciones de esas dependencias.

Artículo 24.- Capacitación de la alta dirección pública. El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada, en caso de que lo requiera, para reforzar las competencias y los conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También, deberán recibir capacitación en los teméis actuales de innovación y desarrollo que el país requiera, de acuerdo con las tendencias globales de competitividad, para garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), según lo permitido por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública.

En el caso de las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) será responsable de potenciar las competencias de la alta dirección pública en el ejercicio de sus funciones con el objetivo de generar valor público, de conformidad con los lineamientos emitidos por Mideplán para tal efecto, a excepción del sector docente, donde esta responsabilidad será competencia del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (Idpugs).

Las normas antes citadas confieren a Mideplan la dirección del SGEP. Además, colocan a las unidades de gestión de recursos humanos de las entidades y órganos cubiertos por la *LMEP* como oficinas auxiliares del ministerio indicado, en lo atinente a la implementación del SGEP y a la aplicación y ejecución de las disposiciones generales emitidas por Mideplan.

1.2 Los efectos de la normativa citada. Parámetros jurídicos y legales aplicables al ejercicio de la rectoría y dirección del Sistema General de Empleo Público.

El ejercicio de la dirección del SGEP, conferida a Mideplan, así como la ejecución de las labores encomendadas a las unidades de gestión de recursos humanos, debe respetar los

alcances y límites impuestos por la Constitución Política (principios y normas constitucionales) y el ordenamiento jurídico. Seguidamente se analizan esos alcances y límites, tomando como referencia al Poder Judicial y su Dirección de Gestión Humana, con la intención de, finalmente, responder la consulta planteada por la oficina gestionante.

El tema de la rectoría en materia de empleo público asignada a Mideplan ha sido analizado por la Sala Constitucional en -al menos- dos oportunidades. La primera de ellas fue con ocasión de las consultas facultativas de constitucionalidad referidas al expediente legislativo N° 20580, denominado *Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, cuyo trámite dio origen a la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (N° 9635) (*LFFP*), la cual adicionó el artículo 46 a la *LSAP*, confiriendo a Mideplan la mencionada rectoría en materia de empleo público.

En resolución número 019511-2018, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del 23 de noviembre de 2018, la Sala Constitucional manifestó que el Poder Judicial se encontraba excluido de la rectoría en materia de empleo público conferida a Mideplan en el *Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*.

Lo anterior, en virtud de dos razones. La primera, por así inferirse de la salvedad prevista en la norma del proyecto mencionado que terminaría convirtiéndose en el artículo 47 de la *LSAP*. La segunda, porque el Poder Judicial cuenta con normativa especial y propia, no derogada, que le otorga competencia para gestionar en su seno lo concerniente a la materia laboral.

a) En cuanto a la rectoría en materia de empleo público del MIDEPLAN y el acatamiento de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil.

Las primeras dos objeciones mencionadas son:

“2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:

a.- Las disposiciones establecidas en la reforma de los artículos 46 y 47 a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, referente a la rectoría de la materia empleo público de MIDEPLAN para con el Poder Judicial.

b.- Las disposiciones establecidas en la reforma de la adición del artículo 49 in fine a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, en lo referente a la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil para con el Poder Judicial.”

A fin de conocer con claridad estos puntos, se transcriben las normas correspondientes:

“Artículo 46- Rectoría de Empleo Público

Toda la materia de empleo del Sector Público estará bajo la rectoría del Ministro (a) de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, asesoría y apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público; velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, metas y acciones definidas.

Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes, en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad; y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.

Artículo 47- Fundamento metodológico de la evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño de los funcionarios se fundamentará en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y proyectos que realice la dependencia a la que pertenece; y la del cuerpo gerencial en todos sus niveles para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Será responsabilidad de cada superior, definir los procesos y proyectos de la dependencia, así como los productos y servicios prestados; de conformidad con la normativa vigente y los planes estratégicos gubernamentales institucionales.

Los lineamientos generales aplicables para todo sector público, los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el objetivo de homogenizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.

(...).

Artículo 49.- Efectos de la evaluación anual

El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.

Las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos. Será considerado para los ascensos, promociones, reconocimientos, capacitaciones y adiestramientos, y estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario. Igualmente el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.

Anualmente la Dirección General de Servicio Civil dictará los lineamientos técnicos y metodológicos para la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño los cuales será de acatamiento obligatorio.”

Según se desprende de la literalidad del acuerdo, los primeros dos preceptos son objetados porque disponen una “...rectoría de la materia empleo público de MIDEPLAN ...”, mientras que el tercero habla de “... la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil para con el Poder Judicial.”

Para precisar las implicaciones concretas de esta normativa con respecto al Poder Judicial, se debe efectuar tanto el examen interno de su articulado como verificar su interacción con el resto ordenamiento jurídico. En otras palabras, debe valorarse la literalidad de las normas del proyecto, así como su hipotética interpretación sistemática en caso de que pasara a formar parte de nuestra legislación.

En cuanto al primer nivel de análisis, los numerales 46 y 47 conceden y detallan el tema de la rectoría de empleo público a cargo del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

En torno al tema, las diputadas y los diputados consultantes señalan que

“... el artículo 46 y el 47 (sic) no interfieren con la organización ni el funcionamiento del Poder Judicial en vista de que una interpretación conforme con los límites constitucionales acota necesariamente su aplicación a aquellos entes sobre los que existe efectiva dirección intersubjetiva, respetando el principio de Separación de Poderes y la independencia judicial. Siempre que se interprete así la mencionada norma, como en efecto debe serlo de acuerdo al espíritu del legislador, esta resultará conforme al derecho de la Constitución, sin trastocar en modo alguno la función jurisdiccional del Poder Judicial ni aquellas labores administrativas esenciales para su cumplimiento.”

La Sala también rescata que la Ministra de Hacienda explicó a la Corte Suprema de Justicia lo siguiente: “...en cuanto a la rectoría de MIDEPLAN en materia de evaluación del empleo público, el proyecto es claro en señalar que esta rectoría se ejerce con las excepciones respectivas. En ese sentido sé que existe voluntad de las y los diputados la voluntad (sic) de presentar una interpretación auténtica que garantice absoluta independencia del Poder Judicial en materia de evaluación de desempeño...” (Oficio n.º DM-2362-2018 de 16 de octubre de 2018. El subrayado es agregado).

Se extrae de lo expuesto que la rectoría del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público tiene excepciones en el proyecto de ley. La Sala comprueba la veracidad de este argumento, pues el cuestionado ordinal 47 establece in fine:

“Los lineamientos generales aplicables para todo sector público, los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el objetivo de homogenizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.” (El subrayado es agregado).

La Sala observa que los mencionados artículos 46, 47 y 49 se encuentran en el capítulo VI, denominado “RECTORÍA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

La aplicación de este capítulo al Poder Judicial es asumida en la propuesta de reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, que introduce un numeral 26 con la siguiente redacción:

“Artículo 26- Aplicación

Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

1. La Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos. (...)”

La Sala llama la atención al hecho de que casi todos los capítulos de la modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública remiten, al menos en uno de sus artículos, al citado ordinal 26. Así, el capítulo III es el que justamente contiene el numeral 26, mientras que el capítulo IV lo cita en sus preceptos 39 y 40:

“Artículo 39- Auxilio de cesantía

La indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los funcionarios de las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley se regulará según lo establecido en el Código de Trabajo, y no podrá superar los 8 años.

Artículo 40- Incentivos adicionales improcedentes

No procede la creación, incremento, ni el pago de remuneración por concepto de “discrecionalidad y confidencialidad”, ni el pago o reconocimiento por concepto de bienes, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distintos a las anualidades, en ninguna de las instituciones contempladas en el artículo 26 de esta ley.” (El subrayado es agregado).

Por su parte, el capítulo V refiere a tal norma en su ordinal 42:

“Artículo 42- Límite a las remuneraciones totales en la función pública

La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular, así como los jefes, titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación contemplado en el artículo 26 de la presente ley, no podrá superar por mes el equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, salvo lo indicado en el artículo 41 sobre la remuneración del Presidente. (...)” (El subrayado es agregado).

Mientras que el capítulo VII lo hace en su numeral 52:

“Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos

Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios, con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.” (El subrayado es agregado).

Así, se verifica que los únicos capítulos que no remiten al citado numeral 26 son el VIII –relacionado con la reforma y derogación de otra normativa- y el cuestionado VI, que es, ciertamente, el que habla de “salvedades”.

La relevancia de este hecho radica en la interpretación que se deriva de la conjunción de ambos supuestos. Si, por un lado, la norma general contemplada en el artículo 26 no se menciona ni trae a colación en el capítulo VI y, por otro, dicho capítulo es el que habla de “salvedades”, entonces se revela la necesidad ineludible de efectuar una interpretación sistemática, a fin de establecer tales salvedades con claridad. Es evidente que, si el legislador remite literalmente a excepciones, la labor del operador jurídico es, precisamente, determinar tales excepciones.

Siguiendo esta línea, la extensión de estas “salvedades” al Poder Judicial se verifica y comprende mejor cuando se efectúa el segundo nivel de análisis, que implica una lectura sistemática del ordenamiento jurídico.

Los principios que regulan la interpretación sistemática permiten solucionar problemas de colisiones (aparentes) de normas. A los efectos del sub lite, debe reconocerse que la Constitución tiene un influjo directo sobre la exégesis de todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es un texto vivo, cuyas previsiones imbuen de sentido el resto de la normativa infra constitucional.

Aunado a lo anterior, la solución de una colisión de normas presupone la aplicación de otros principios interpretativos, como es la prevalencia de las normas especiales sobre las generales.

Estos elementos básicos de hermenéutica jurídica orientan el estudio de las normas cuestionadas.

La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:

“ARTÍCULO 9º.- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”

“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”

“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”

Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.

De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.

El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.

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:

“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”

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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:

“Artículo 5°.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.

La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial".”

Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas:

“Artículo 6°.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.”

Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan:

“Artículo 8°.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal:

c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...)

Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)”

Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor.

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 consonancia con los postulados 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.

Por otro lado, ante el cuestionamiento de que el artículo 49 del proyecto ordena al Poder Judicial el acatamiento obligatorio de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil, lo cierto es que la relación entre dicha Dirección y el Poder Judicial conoce una norma específica, según se desprende del citado ordinal 8:

“(…) El Jefe del Departamento de Personal podrá hacer a la Dirección General de Servicio Civil las consultas que fueran necesarias y solicitar a esta Dirección el asesoramiento que corresponda, para la mejor realización de sus funciones. (...)”

Es decir, el marco legal del Poder Judicial prevé la potestad del Jefe de su Departamento de Personal (hoy denominado Gestión Humana) de consultar a la Dirección General de Servicio Civil y solicitar su asesoramiento para la realización de sus funciones. Dichas funciones incluyen, tal como se vio, la obligación de determinar los procedimientos e instrumentos técnicos para la calificación periódica del personal (numeral 8 supra citado). Tal disposición de ley especial vuelve inaplicable al Poder Judicial las normas cuestionadas del proyecto n.º 20.580.

De nuevo, se recuerda que se trata de una norma especial que tiene preponderancia frente a la disposición general. Además, se destaca que las normas del Estatuto de Servicio Judicial permanecerían incólumes tras la reforma propuesta mediante el proyecto n.º 20.580, pues este no lo modifica ni deroga.

En conclusión, visto que el capítulo VI de la pretendida modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública contempla una excepción al Poder Judicial, aunado al hecho de que este último tiene normativa de rango legal especial relacionada con la evaluación del desempeño de sus funcionarios, no se observa que el proyecto de ley consultado incida realmente en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial.

La segunda oportunidad se da en atención a las consultas facultativas de constitucionalidad formuladas durante el trámite del expediente legislativo N° 21336, denominado *Proyecto de Ley Marco de Empleo Público*, que derivó en la *Ley Marco de Empleo Público* (N° 10159).

En la resolución número 017098-2021, de las veintitrés horas y quince minutos del 31 de julio de 2021, la Sala Constitucional indicó que el Poder Judicial, pese a contar con normativa especial, se encuentra sujeto a los principios fundamentales del régimen de empleo público, derivados del precepto constitucional 191, por lo que el legislador podría incluir a los funcionarios judiciales dentro de un estatuto único que comprenda a todos los servidores públicos, siempre y cuando, esa normativa no suprima, traslade o afecte sustancialmente las competencias exclusivas y excluyentes del Poder Judicial.

Eso sí, a lo anterior adicionó que la sujeción del Poder Judicial a las potestades reglamentaria y de dirección del Poder Ejecutivo, a través de la rectoría de Mideplan, sí resultaría contraria al Derecho de la Constitución, por violentar los principios de separación de

funciones e independencia judicial. Además, agregó, la infracción señalada no se produciría cuando se trate del personal que preste servicios administrativos básicos y auxiliares, sin incidencia sobre las competencias exclusivas del Poder Judicial, ni las funciones administrativas esenciales para el cumplimiento de estas.

Finalmente, concluyó, lo indicado implica que el Poder Judicial sí estaría sometido a las potestades que la ley le confiere a Mideplan, cuando se trate de gestionar las relaciones laborales de los funcionarios que forman parte del sector administrativo, auxiliar o de apoyo de ese Poder que puedan quedar sujetos a la rectoría de Mideplan en materia de empleo público.

A continuación, se transcribe un extracto de la resolución citada, en el que se explica ampliamente las consideraciones recién expuestas.

De esta forma, con sustento en los precedentes previamente transcritos, se puede derivar que esta Sala ha reconocido que el Poder Judicial es clave para la democracia costarricense, tanto así que, “El hecho de que Costa Rica tenga hoy la democracia más antigua y estable de América Latina es inimaginable sin el funcionamiento de un robusto sistema de administración de justicia y sin los esfuerzos recientes para modernizarlo.” (ver voto n°2018-005758). Así entonces, “si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a formas de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primer controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (ver voto n°2017-09551). Siendo justamente el principio de independencia judicial clave para esta robustez. En cuanto a empleo público, es clara la sujeción del Poder Judicial a los principios fundamentales del régimen de empleo público del art.191. Incluso, en concordancia con el artículo 11 de la Constitución Política, es claro que el Poder Judicial está sometido al respectivo procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. No obstante, la Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores y la evaluación de su desempeño. Es más, se ha indicado que dicho marco normativo (integrado, entre otros, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial), está específicamente diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y la independencia del Poder Judicial. Al punto que se ha sentado, como criterio jurisprudencial, que se está en presencia de normativa especial que tiene preponderancia frente a las disposiciones generales y no puede ser tácitamente derogada por una norma posterior de carácter general. Asimismo, la Sala ha hecho expresa referencia a la improcedencia de que una instancia externa asuma la rectoría o imponga criterios sobre el Poder Judicial en estas materias. Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jefes del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado.

Finalmente, en cuanto a **Derecho Comparado**, es oportuno mencionar el artículo 64 de la Constitución Francesa de 1958 se dice que el Presidente de la República es el principal llamado a garantizar la independencia de la autoridad judicial, y que, es una Ley Orgánica, particular del Poder Judicial, la que regulará el estatuto jurídico de los magistrados. Así dice:

“ARTICLE 64.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.” (Traducción libre: “Artículo 64. El Presidente de la República es garante de la independencia de la autoridad judicial. Para ello, el Presidente de la República es asistido por el Consejo Superior de la Magistratura. Una ley orgánica regulará el estatuto jurídico de los Magistrados. Los magistrados elegidos son inamovibles.”)

Ahora bien, lo señalado en los distintos precedentes supra citados, en el sentido que esta Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores, no excluye reconocer que la Asamblea Legislativa está habilitada por el Derecho de la Constitución -conforme la intención del constituyente originario, según se desarrolló en el considerando VIII de este voto- a establecer un estatuto único que comprenda a todos (as) los (as) servidores (as) públicos, incluso a funcionarios (as) del Poder Judicial, siempre y cuando, tal normativa, por su contenido o sus efectos, no suprima, afecte en lo esencial, ni suponga trasladar las competencias exclusivas y excluyentes que le corresponden al Poder Judicial a otros órganos y entes, en infracción del principio de separación de poderes o funciones y, muy en particular, del principio de independencia judicial, tal y como se analizará continuación, respecto de las distintas normas consultadas.

3) Sobre el examen del Articulado consultado

Sobre el artículo 2.a (ámbito de cobertura), respecto del Poder Judicial (Redacta el magistrado Castillo Víquez)

Se consulta sobre la norma siguiente:

“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.

(...)”

Ante tal panorama, y retomando lo que se expuso supra, en el sentido de que es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las

funciones jurisdiccionales -jueces- o para- jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo. Se podrá argumentar en contra de lo que estamos afirmando que el numeral 49 del proyecto de ley consultado, en el inciso g) que adiciona el artículo 85 a la Ley n.º 5155, Estatuto Judicial, de 10 de enero de 1973, en el sentido de que las competencias en el proyecto de ley, para los órganos del Poder Judicial, se realizarán en coordinación con Mideplán, en los que corresponde a los temas a que se refiere el citado proyecto; y el inciso h), que adiciona el artículo 17 a la Ley n.º 2422, Ley de Salarios del Poder Judicial, de 11 de agosto de 1959, en el sentido de que las competencias definidas en el proyecto de ley, para los órganos del Poder Judicial, también es realizada en coordinación con el citado ministerio, en la misma dirección, así como el hecho de que el inciso a) del artículo 2 establece que el ámbito de cobertura el proyecto de ley lo es sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política, el Poder Judicial lo hará a través de la coordinación institucional con MIDEPLAN, por lo que no es cierto que está sometido al primero a las directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita el segundo en lo que atañe; empero tal objeción resulta injustificada a causa de la imprecisión de la normativa que se pretende aprobar, pues en una materia de tanta importancia la Ley debe de ser clara y precisa, aspecto que, en muchos casos, se echa de menos. De ahí que resulta pertinente concluir que sí hay vicios de inconstitucionalidad. Nótese que en el numeral 3 del proyecto de ley consultado, que regula la exclusión de los entes de esta normativa, no se hace ninguna salvaguarda en favor del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre el artículo 6 (rectoría de Mideplán), respecto del Poder Judicial (Redacta el magistrado Castillo Víquez)

Se consulta sobre la norma siguiente:

“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). Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

- a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).
- b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley. (...)

En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar

bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jerarcas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre el artículo 7 (competencias de Mideplán), respecto del Poder Judicial
(Redacta el magistrado Castillo Víquez)

Se consulta sobre la norma siguiente:

“ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán

Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) las siguientes:

a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.

b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.

f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.

g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.

h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.

i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.

j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.

k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y

proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia.

l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.

n) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.

o) Prospeccionar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.

p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.

q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.”

En relación con el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.

Sobre el artículo 9.a.- Oficinas de Recursos Humanos respecto del Poder Judicial (Redacta la magistrada Picado Brenes)

Se consulta sobre el artículo siguiente:

“ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.

c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.”

Tal como se observa, el artículo 9 consultado establece ciertas funciones para todas las oficinas, departamentos, áreas, direcciones o las unidades de recursos humanos, de todas las instituciones incluidas en el proyecto, en cuenta, para el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial. Así entonces, en lo que se refiere propiamente a la consulta realizada en cuanto al Poder Judicial, el segundo párrafo del inciso a) le impone al Departamento de Gestión Humana de dicho Poder de la República que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita. Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al Poder Judicial la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo del Poder Judicial como lo es la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales. Siendo claramente tal obligación para el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial una violación al principio de separación de poderes y a la independencia judicial, conforme los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha dado a tales principios básicos de nuestra democracia. Recuérdese que, el principio de división de poderes, o como se le conoce más recientemente, principio de separación de funciones, está consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política y se erige en “uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático, en tanto establece un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de los habitantes del país.” (sentencia n°2006-013708). Haciendo posible que cada Poder del Estado pueda ejercer su función con independencia de los otros (sentencia n°6829-1993), y no solo como un principio de aplicación interna para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, sino además, porque el principio de independencia judicial, en su dimensión externa, asegura un

conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros órganos gubernamentales, es la ausencia de presiones o influencias externas que hagan vulnerable a la institución, como resultado de amenazas a la disponibilidad de recursos que le permitan desarrollar su labor con autonomía, a la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso de sus funcionarios, a su integridad y patrimonio, y a sus capacidades de infraestructura para atender las demandas ciudadanas. Por otro lado, en su dimensión interna, la independencia judicial es más que una garantía para los jueces, pues constituye también “una garantía para los particulares (partes del proceso), en el sentido de que sus casos se decidirán con apego estricto a la Constitución y las leyes” (sentencia n°5795-1998), “estamos ante el derecho de los ciudadanos a contar con jueces independientes” (sentencia n°2001-006632). La independencia del Poder Judicial se traduce, en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas (ver sentencia n°2000-005493). Así está plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada, aunque sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 (ver sentencia n°1991-550), pero no bajo las disposiciones generales, directrices y reglamentos de un órgano de otro Poder de la República, como lo pretendía esta norma del proyecto consultada. Pues, la normativa especial que regula al Poder Judicial “impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias.” (sentencia n°2018-019511). Ello por cuanto, “...el Régimen del Empleo Público, es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones.” (sentencia n°03575-1996). Siendo “las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal” (sentencia n°2017-009551), una parte esencial de la función administrativa del Poder Judicial que coadyuva al efectivo ejercicio de su función judicial, pues “tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc.” (sentencia n°2017-009551). Finalmente nótese que, en la sentencia n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la “rectoría de la materia empleo público de Mideplán” y “la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil”, no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En este sentido, y conforme todo lo anterior, el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial.

De lo anterior se infiere dos aspectos básicos para resolver la consulta formulada por la Dirección de Gestión Humana. En primer lugar, el Poder Judicial se encuentra sujeto a los principios fundamentales del régimen de empleo público previsto en la Constitución Política (CP). Por ello, sería posible incluir a los funcionarios judiciales en una regulación estatutaria única, siempre que no se afecte el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas a este Poder.

En segundo lugar, resulta contrario al Derecho de la Constitución que un órgano del Poder Ejecutivo (Mideplan) le imponga al Poder Judicial la obligación de aplicar y ejecutar disposiciones generales, directrices y reglamentos en materia de empleo público, sobre los funcionarios judiciales que participan en la ejecución de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial.

Y es acá donde adquiere importancia lo dispuesto en el artículo 6 de la *LMEP* y el artículo XV de la Sesión de Corte Plena N° 65-2022, del 19 de diciembre de 2022. Acorde con el numeral 6 *LMEP*, se encuentran excluidas de la rectoría en materia de empleo público concedida a Mideplan *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.*

En ejercicio de la atribución prevista en la norma anterior, la Corte Plena declaró exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias asignadas al Poder Judicial todas las relaciones de servicio desarrolladas en el seno de ese Poder: **3.- Determinar que la rectoría sobre la familia judicial, para efectos de cumplimiento pleno de la Ley Marco de Empleo Público y el ordenamiento jurídico aplicable al efecto, corresponde de manera exclusiva y excluyente a la Corte Suprema de Justicia, conforme a los artículos 152 y 156 de la Constitución Política.** **4.- Determinar que, en cumplimiento de la Ley Marco de Empleo Público, la familia judicial está integrada por las diferentes funciones y labores jurisdiccionales, para jurisdiccionales, administrativas, profesionales o técnicas que realizan las personas servidoras del Poder Judicial sin exclusión, toda vez que, por sus características y vinculación con las competencias propias de este Poder, las mismas tienen el carácter de exclusivo y excluyente del resto de la Administración Pública.** **5.- Disponer que todas las funciones y labores administrativas jurisdiccionales, para jurisdiccionales, profesionales o técnicas en el Poder Judicial se encuentran sujetas exclusivamente a las potestades de dirección y jerarquía de esta Corte, del Consejo Superior y demás Jefaturas contempladas en la normativa aplicable y que se desprenden de los artículos 152 y 156 de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Salarios de este Poder, el Estatuto de Servicio Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial y la Ley de Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada para cada caso en particular, normas que están plenamente vigentes y no han sido derogadas ni modificadas, conforme los votos de la Sala Constitucional 19511-2018 de las 9:45 de 23 de Noviembre del 2018, n°2019-25268 las catorce horas y veinte minutos del**

dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve y N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, entre otros. 6.- Disponer que, para efectos del pleno cumplimiento de la Ley Marco de Empleo Público, la Dirección de Gestión Humana se mantiene bajo la dirección y jerarquía del Consejo Superior y esta Corte Suprema de Justicia para las diferentes relaciones de empleo del Poder Judicial, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Lo anterior implica que el Poder Judicial no cuenta con relaciones de empleo sometidas a la rectoría de Mideplan, de manera que, en lo atinente a la administración de las relaciones de empleo del personal judicial, la Dirección de Gestión Humana no se encuentra sujeta al acatamiento obligatorio de las directrices y circulares emitidas por Mideplan.

No obstante lo anterior, la *LMEP* y la rectoría concedida a Mideplan no se limitan a cuestiones de administración de personal, sino que abarcan otros aspectos generales del empleo público referidos a su organización, gobernanza, planificación, selección y reclutamiento, capacitación, evaluación y compensación.

En el ejercicio de las competencias atribuidas en la *LMEP*, Mideplan puede emitir regulaciones genéricas tendientes a normar la implementación y administración de los aspectos señalados. La sujeción institucional a esas regulaciones dependerá del tema desarrollado en cada una de ellas y lo dispuesto en la *LMEP*, operando como regla general la exclusión del funcionariado judicial de la rectoría de Mideplan en materia de empleo público.

A modo de ejemplo, el inciso a) del artículo 7 *LMEP* confiere a Mideplan la competencia para establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas, programas y planes nacionales de empleo público. Sin embargo, inmediatamente indica, con la salvedad de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñan funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial (entre otros).

Adicionalmente, en el ejercicio de las atribuciones otorgadas por la *LMEP*, Mideplan podrá emitir normativa genérica destinada a regular la implementación y administración de las plataformas e instituciones relacionadas con los subsistemas del empleo público. Dichas disposiciones sí deben ser acatadas e implementadas por la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, como parte del SGEP, siempre que ello no afecte el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.

Ahora bien, la implementación de los lineamientos mencionados en el párrafo anterior no se rige por una relación de jerarquía directa entre la Dirección de Gestión Humana del Poder

Judicial y Mideplan, menos aún entre el Poder Judicial y aquel ministerio. Lo que opera es una relación de cumplimiento normativo y cooperación. La Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial implementa y aplica aquellos lineamientos normativos emitidos por Mideplan (en ejercicio de sus competencias y con la finalidad de implementar los sistemas previstos en la *LMEP*) (siempre que esos instrumentos estén referidos a los aspectos señalados en el párrafo precedente), con la intención de colaborar en la consecución de los objetivos trazados por la *LMEP*.

No debe olvidarse que, como parte del SGEF, la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial debe aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general emitidas por Mideplan, referidas a los aspectos señalados en los dos párrafos anterior, siempre que ellas no perturben la realización de las tareas constitucionalmente asignadas al Poder Judicial. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1, 2, 6, 7 y 9 de la *LMEP*.

1.3. Análisis de la eficacia para el Poder Judicial de los siguientes instrumentos normativos: a.) Directriz 026-2023-PLAM; b.) MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023; c.) Circular MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 DG-CIR-4-2024, y; d.) Directriz Ministerial 001-2024-PLAN.

A continuación se analiza brevemente el contenido de los instrumentos normativos mencionados en la consulta remitida por la Dirección de Gestión Humana, con la intención de revisar su eficacia y aplicabilidad para el Poder Judicial, así como el grado de acatamiento de dichos instrumentos para la oficina consultante.

1.3.1. Directriz N° 026-2023-PLAM. Directriz para la elaboración de planes de empleo público.

El Poder Ejecutivo emite la Directriz N° 026-2023-PLAM, denominada *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*, con la intención de regular y direccionar la elaboración de los planes de empleo en el sector público. Este instrumento normativo indica su fundamento y su ámbito de aplicación.

La directriz aludida señala que es expedida en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 140 incisos 8) y 20) CP; 2, 5, 6, 7 y 11 *LMEP*; 25 inciso 1), 28 inciso 2.b), 99, 100, 107, 113 incisos 2) y 3) de la *LGAP*; 2, 3 y 4 de la *Ley de Planificación Nacional (LPN)*; 46 de la *LSAP*, y; 2, 3, 5, 6 y 9 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público (RLMEP)*. Según esas normas, la directriz se emite en ejercicio de la rectoría en materia de empleo público concedida a Mideplan.

Además, la directriz indica -en forma expresa- *ir dirigida a todas las entidades y órganos bajo la Rectoría del Sistema General de Empleo Público, salvo las excepciones que la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10159, establece en cuanto a los puestos con funciones o labores que sean exclusivas y excluyentes.*

De la revisión de la normativa antes citada y del ámbito de aplicación de la *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*, en relación con los numerales 6 *LMEP* y 3 *RLMEP*, y el acuerdo adoptado en el artículo XV de la Sesión de Corte Plena N° 65-2022, del 19 de diciembre de 2022, se infiere que la directriz indicada no es aplicable al Poder Judicial, ya que la totalidad de las relaciones de servicio de esta institución se encuentran excluidas del ámbito de cobertura de la rectoría en materia de empleo público concedida a Mideplan. Asimismo, de lo anterior se desprende que la Dirección de Gestión Humana no está obligada a acatar la directriz de marras.

Conviene señalar que, si bien, el Poder Judicial y la Dirección de Gestión Humana de este Poder están exentos de cumplir lo dispuesto en la *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*; sí deben confeccionar y aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazo, basados en las disposiciones normativas aplicables a la institución, según lo disponen los artículos 11 y Transitorio VII de la *LMEP*.

Además, interesa recordar lo señalado por esta asesoría en el criterio número DJ-C-83-2024, de 4 de marzo de 2024, en el cual se indicó que los instrumentos de planificación del empleo público generados por el Poder Judicial (incluidos los planes de empleo) podrían ser solicitados por Mideplan para ser incorporados a la PIEP. En ese supuesto, se deberá respetar los lineamientos establecidos para tal efecto por el ministerio citado, incluidas las fechas señaladas por esa entidad, las cuales se mencionan en esta circular. En todo caso, las fechas indicadas en la directriz analizada, coinciden con los plazos establecidos en el transitorio VII de la *LMEP*.

1.3.2. MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023 DGSC-CIR-12-2023. Lineamientos generales para el uso de la plataforma integrada de Empleo Público.

Por su parte, la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023 DGSC-CIR-12-2023, denominada *Lineamientos Generales para el uso de la Plataforma Integrada de Empleo Público (PIEP)*, tiene como objetivo principal enunciar las pautas generales de la administración, uso y conformación de la PIEP.

Recordemos que la PIEP es un registro electrónico centralizado de información estadística, de naturaleza cualitativa y cuantitativa, creado con la intención de conocer la

situación del empleo público en Costa Rica (arts. 12 *LMEP* y 10 *RLMEP*). En lo atinente al contenido de la PIEP, según se deduce del articulado de la *LMEP* y del *RLMEP*, todas las organizaciones públicas bajo la cobertura de la ley se encuentran obligadas a proveer la información indicada por ese cuerpo normativo y requerida para confeccionar y mantener actualizada la plataforma.

En adición a lo anterior, punto medular en este subapartado, se debe indicar que la administración y dirección de la PIEP corresponde a Mideplan (art. 12 *LMEP*). Además, según el numeral 10 del *RLEMP* esa administración se encuentra delegada en la Dirección General de Servicio Público (DGSC), como órgano especializado desconcentrado de aquel ministerio. La DGSC cumple su encargo bajo los lineamientos del ministerio mencionado.

En concordancia con las atribuciones señaladas en el párrafo anterior, le corresponde a Mideplan y a la DGSC, como administradores de la PIEP, diseñar y comunicar las herramientas y los mecanismos idóneos para configurar y gestionar la plataforma, así como los lineamientos administrativos para que las restantes organizaciones bajo el ámbito de cobertura de la *LMEP* interactúen con la PIEP. Complemento de lo anterior es que, para interactuar en la PIEP, las restantes entidades públicas deben acatar los lineamientos administrativos dispuestos por Mideplan y la DGSC.

No está de más advertir que los instrumentos indicados en los párrafos anteriores son los que contienen disposiciones generales sobre el uso y mantenimiento de la PIEP. Lo que atañe al tipo de información que debe remitirse a la PIEP se rige por las disposiciones de la *LMEP* y del *RLMEP*.

Retomando el tema que interesa en este caso, utilizando como punto de partida el contenido de los *Lineamientos Generales para el uso de la Plataforma Integrada de Empleo Público (PIEP)* (MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023 DGSC-CIR-12-2023), cuyas disposiciones reiteran algunas cuestiones reguladas en la *LMEP* y otras se refieren al acceso, contenido, manejo y alimentación de la PIEP, es decir, a aspectos de gestión administrativa de esa plataforma; se colige que ese instrumento debe ser acatado por toda la Administración Pública, incluido el Poder Judicial y la Dirección de Gestión Humana de este Poder de la República.

1.3.3. Circular MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 DG-CIR-4-2024. Incluir información para la Plataforma Integrada de Empleo Público.

La circular emitida por Mideplan denominada *Incluir información para la Plataforma Integrada de Empleo Público* (N° MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 DGR-CIRC-4-2024) es

un instrumento de seguimiento de la circular revisada en el subapartado anterior. Además, también constituye una medida complementaria de la *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*.

En ella se instruye la forma de publicitar a través de la PIEP, o de otros instrumentos similares (sitios web de las instituciones públicas), los planes de empleo público, los planes para cumplir lo dispuesto en el Transitorio XI de la *LMEP* y los manuales de clases de puestos de las instituciones públicas bajo la rectoría de Mideplan.

Partiendo del hecho de que todas las relaciones de servicio desarrolladas en el Poder Judicial se encuentran fuera de la rectoría mencionada, es dable suponer que la circular N° MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 DGR-CIRC-4-2024 (*Incluir información para la Plataforma Integrada de Empleo Público*) no es aplicable a este Poder de la República y, por ende, tampoco es imperativa para la Dirección de Gestión Humana.

Ahora bien, no escapa a la percepción de esta Dirección Jurídica que el contenido de la circular en estudio rebasa aspectos administrativos de la PIEP, al prever la forma de dar publicidad a los planes de empleo público, los planes para cumplir lo dispuesto en el Transitorio XI de la *LMEP* y los manuales de clases de puestos de las instituciones públicas. Por ello, es pertinente señalar que la prerrogativa ejercida tiene asidero legal en los artículos 2, 7 incisos g), h) e i) y 11 de la *LMEP*, así como en los numerales 10 y 11 (especialmente el inciso e) del *RLEMP*.

Y, aunque la circular de marras no es de acatamiento obligatorio para el Poder Judicial, si puede fungir como instrumento referencial para discernir el procedimiento de publicidad que debe seguirse para cumplir los objetivos y las disposiciones de la *LMEP*.

1.3.4. Directriz Ministerial 001-2024-PLAN. Metodología para la creación de planes de empleo público.

La directriz N° 001-2024-PLAN, denominada *Metodología para la creación de planes de empleo público*, surge como complemento de la Directriz N° 026-2023-PLAM, *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*. Esta última directriz va dirigida a todas las entidades y órganos bajo la Rectoría del Sistema General de Empleo Público, salvo las excepciones que la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10159, establece en cuanto a los puestos con funciones o labores que sean exclusivas y excluyentes.

Conforme a lo anterior, aplicando las consideraciones expuestas en el subapartado 1.3.1., se concluye que la directriz N° 001-2024-PLAN, *Metodología para la creación de*

planes de empleo público, no es aplicable al Poder Judicial, ya que las relaciones de empleo de este Poder están excluidas de la rectoría en materia de empleo público de Mideplan. Por consiguiente, la Dirección de Gestión Humana no está obligada a acatar la directriz indicada.

Sin embargo, igual que en el caso anterior, corresponde recordar que, aun y cuando el Poder Judicial y su Dirección de Gestión Humana no están obligados a cumplir lo dispuesto en la Directriz N° 001-2024-PLAN, *Metodología para la creación de planes de empleo público*; sí deben confeccionar y aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazo, basados en las disposiciones normativas aplicables a la institución.

Adicionalmente, sin perjuicio de lo anterior, pese a que la circular ahora revisada no es de cumplimiento forzoso para la institución, ella sí puede fungir como instrumento referencial para definir el contenido de los planes de empleo que debe confeccionar el Poder Judicial por medio de la Dirección de Gestión Humana.

2. Conclusiones

Según lo expuesto y conforme a la consulta formulada por la Dirección de Gestión Humana, se indica lo siguiente:

La Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, como órgano del Poder Judicial, se mantiene bajo la dirección y jerarquía de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial. Incluso, tal aseveración forma parte del artículo XV de la Sesión de Corte Plena N° 65-2022, del 19 de diciembre de 2022, donde se acordó expresamente: *6.- Disponer que, para efectos del pleno cumplimiento de la Ley Marco de Empleo Público, la Dirección de Gestión Humana se mantiene bajo la dirección y jerarquía del Consejo Superior y esta Corte Suprema de Justicia para las diferentes relaciones de empleo del Poder Judicial, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

Sin embargo, teniendo presente que la Dirección de Gestión Humana forma parte del Sistema General de Empleo Público, como tal le corresponde aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general emitidas por Mideplan para regular la implementación y administración de las plataformas e instituciones relacionadas con los subsistemas del empleo público y con el Sistema General de Empleo Público, las cuales puede emplear como referente técnico no vinculante, tomando en consideración que le corresponde a Mideplan ser el administrador de la Plataforma Integrada de Empleo Público, y siempre que ello no afecte el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.

En ese sentido, cada tema a futuro requiere un análisis particularizado del contenido y objeto de las disposiciones generales que lleguen a ser emitidas por Mideplan, sin que sea posible *a priori* determinar una fórmula genérica y abstracta en cuanto a su aplicación o improcedencia de la misma para el Poder Judicial.

En cuanto a los instrumentos mencionados en la consulta remitida por la Dirección de Gestión Humana, se advierte que el Poder Judicial y su Dirección de Gestión Humana deben acatar el contenido de la Circular N° MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0003-2023 / DGSC-CIR-12-2023, *Lineamientos Generales para el uso de la Plataforma Integrada de Empleo Público (PIEP)*.

Además, se indica que el Poder Judicial y la Dirección de Gestión Humana de este Poder de la República no se encuentran obligados a acatar lo dispuesto en los siguientes instrumentos normativos: a.) Directriz N° 026-2023-PLAM, *Directriz para la elaboración de planes de empleo público*; b.) Circular N° MIDEPLAN-DM-CIRC-0001-2024 / DGR-CIRC-4-2024, *Incluir información para la Plataforma Integrada de Empleo Público*, y; c.) Directriz N° 001-2024-PLAN, *Metodología para la creación de planes de empleo público*.

Atentamente,

Lic. Luis Abner Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Ref. 261-2024.-