

San José, 07 de enero de 2025
Criterio DJ-C-2-2025

Señora
Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaría General de la Corte
S.D

Estimada señora:

En el oficio número **10164-2024 del 29 de octubre de 2024**, se transcribe el acuerdo del Consejo Superior tomado en la sesión número **90-2024 celebrada el 08 de octubre de 2024, artículo XLVIII**. En esa sesión se solicita a esta Dirección Jurídica revisar el contenido del oficio de la Dirección de Gestión Humana número PJ-DGH-RS-0976-2024 del 26 de septiembre de 2024 especialmente en lo que refiere a las regulaciones de la Ley Marco de Empleo Público -en adelante LMEP- atinentes a los procedimientos de concurso para ocupar puestos judiciales.

Al respecto, se expresa lo siguiente:

1. Cuestión previa -encuadramiento del asunto-.

En setiembre del presente año, una persona servidora judicial nombrada en una plaza vacante, solicitó al Consejo Superior, sacarla a concurso según las reglas previas a la LMEP. El concurso para llenar esa vacante, no se ha efectuado por cuestiones de organización administrativa.

El Consejo Superior le solicitó a la Dirección de Gestión Humana rendir un informe de lo pedido por la persona servidora. Esa Dirección, estimó irrealizable el procedimiento concursal mencionado, situación que fue respaldada por el Consejo Superior. Además, explicó, que cuando sea posible realizar el procedimiento se haría conforme al proceso selectivo por oposición exigido en la LMEP, el cual es muy distinto al de antecedentes.

El Consejo Superior, al conocer del informe de la Dirección de Gestión Humana, nos solicitó un pronunciamiento sobre la adecuación de los procesos selectivos del Poder Judicial a la LMEP. Este es el punto que se revisará.

2. Criterio. –

2.1. El flujo de personal según la LMEP. –

El Poder Judicial salvaguardando el principio de separación de poderes, debe aplicar las disposiciones contenidas en la LMEP (artículo 2), salvo en los casos en que la misma ley lo excepcione.

Esa ley establece unos subsistemas de recursos humanos interrelacionados, dentro de los cuales, se ubica al de “*Gestión del empleo*”. Este incluye los flujos de personas servidoras públicas, tales como, entrada, movimiento y salida (artículos 5 inciso e) LMEP y 5 acápite 11 de su reglamento -RLMEP-. Todos los componentes de dicho subsistema deben orientarse al aprovisionamiento de personas servidoras públicas idóneas en lo técnico y lo moral, objetivas, independientes, imparciales e íntegras, estrictamente sujetas al principio de legalidad, como garantía para la satisfacción del interés general (artículos 4 inciso h LMEP y 4.h. de su reglamento).

Por otra parte, el Capítulo V contiene las reglas del subsistema mencionado. Dicho capítulo establece disposiciones sobre el reclutamiento y selección (artículos 14 al 18), traslados intra e inter entidades (artículo 19)¹, causas de cese del empleo público (artículo 20) y un procedimiento de despido² (artículo 21 y 22).

En torno a los procesos selectivos, del examen del articulado referido, se verifica que el artículo 14, exige que el procedimiento de reclutamiento y selección de las personas de **nuevo ingreso** se efectúe con base en el principio de idoneidad comprobada, situación para nada novedosa en el régimen de empleo público, pues, como bien es sabido, desde 1949, nuestro Constituyente así lo exigió, a fin de garantizar la eficiencia del Estado y la protección de sus personas servidoras (artículo 192 constitucional). Por otra parte, para evitar el nepotismo burocrático³, limita en una misma dependencia u oficina, la selección de postulantes que tengan parentesco de consanguinidad o afinidad, hasta de tercer grado con la jefatura inmediata o con los superiores inmediatos de esa jefatura, situación ya contemplada en el Estatuto de Servicio Judicial desde la década de los ochenta (artículo 18 bis). También, impide la elección de oferentes enlistados en el registro de personas inelegibles de la plataforma de empleo público, limitación que sí innova.

Luego el numeral 15, establece los postulados rectores de los procesos de reclutamiento y selección aplicables a las personas de **nuevo ingreso** y señala que los

¹ El criterio de esta Dirección Jurídica DJ-C-275-2024 del 12 de junio de 2024 explica el tratamiento jurídico de los traslados intra e inter institucionales.

² El procedimiento de despido no es aplicable al Poder Judicial según determina el párrafo final de dicho artículo.

³ “...entendido este, como la preferencia desmedida dada por algunos a sus parientes para los favores o empleos públicos, dentro de la relación de servicio establecida entre el Estado y los funcionarios públicos.” Sentencia 01561-1991 de las 16:30 horas del 03 de marzo de 1999.

sistemas selectivos para esos casos serán los de oposición y concurso de oposición en los que incluirán una o varias pruebas para definir la capacidad “y/o” las competencias de las personas postulantes. El artículo 16, por su lado, refiere a la oferta de empleo público configurada con las necesidades de talento humano con contenido presupuestario, que deban proveerse mediante la incorporación de personas servidoras públicas de **nuevo ingreso**.

Finalmente, el Transitorio V LMEP, exige la aplicación del procedimiento de reclutamiento y selección, derivado de los artículos “13 y 14”⁴, únicamente para las personas servidoras públicas de **nuevo ingreso**.

Según la ley revisada y su reglamento, las personas de nuevo ingreso son aquellas que no habían laborado previamente para la Administración Pública o que, habiéndolo hecho, cesara su continuidad laboral (artículo 5 inciso n). La continuidad laboral, supone que una persona servidora mantenga nombramientos en la Administración Pública sin interrupción igual o superior a un mes, salvo para el caso de las personas servidoras sujetas de la carrera docente y docentes de las universidades públicas, en el cual, la interrupción deberá ser igual o superior a seis meses para que la relación de empleo público se entienda discontinua (artículo 5 acápite b).

Así las cosas, a partir del 10 de marzo de 2023⁵, los procedimientos de reclutamiento y selección establecidos en la LMEP son de obligatorio acatamiento para la Dirección de Gestión Humana en los casos de las personas de nuevo ingreso a la Administración Pública, salvo una situación que se verá más adelante. Todo lo dicho, sin perjuicio de las reglas especiales que rigen al servicio judicial que en cuyo caso son coherentes con la LMEP.

2.1.1. Sistemas selectivos.

Ya se dijo que los sistemas de oposición⁶ y concurso de oposición resultan aplicables para la selección de personas de nuevo ingreso, salvo en los casos relacionados con la aplicación del sistema de valoración de méritos en su modalidad de preselección, aspecto que se revisará después.

⁴ Al hablar de los procedimientos de selección y reclutamiento de personal, el párrafo primero del transitorio V de la Ley Marco de Empleo Público menciona en forma expresa los numerales 13 y 14, cuando en realidad debió indicar los numerales 14 y 15 de ese cuerpo normativo, pues el ordinal 13 alude al régimen general de empleo público, mientras que los preceptos 14 y 15 contienen reglas o postulados referidos a los procesos generales de reclutamiento y selección de personas.

⁵ La LMEP rige desde esa fecha.

⁶ El Transitorio VI de la LMEP, exige al Poder Judicial la preparación de las pruebas técnicas para la aplicación de esos concursos a más tardar el 10 de marzo de 2024.

De acuerdo con el artículo 5 inciso *l*) de la LMEP, en la oposición concurren varias personas que aspiran a uno o varios puestos mediante la superación de un ejercicio objetivo compuesto por pruebas o exámenes eliminatorios de distintos tipos según el puesto y categoría pretendidos. Ese tipo de concursos pueden ser internos o externos (artículo 9 inciso b). También esos dos sistemas y el denominado concurso de valoración de méritos pueden utilizarse para los procedimientos de selección en la promoción interna (numeral 26 acápite c).

El RLMEP explica la naturaleza y cómo operan aquellos sistemas selectivos. Estatuye el artículo 17 de ese reglamento lo siguiente:

“Artículo 17.- Sistemas de Selección. Para efectos de desarrollar los procesos de reclutamiento y selección de personal, los sistemas de selección aplicables son los siguientes:

a) Sistema de Oposición: sistema aplicable en procesos de selección de personal, basado en principios de igualdad, mérito y capacidad o idoneidad, que consiste en la realización de una o varias pruebas, exámenes o test para determinar competencias o bien los conocimientos, habilidades, prácticas, destrezas y actitudes, encaminados a demostrar que una persona reúne las condiciones y características que la facultan para desempeñarse de forma eficaz y eficiente en un puesto de servicio público y, a partir de los resultados, establecer el orden de prelación de las personas.

Según sean las características del personal requerido para los diferentes puestos, las pruebas podrán ser orales o escritas, incluir cuestionarios, ejercicios prácticos, dominio de lenguas extranjeras, autóctonas o de señas, así como contar la superación de pruebas físicas y médicas.

b) Sistema de concurso de valoración de méritos: sistema de aplicación excepcional en procesos y condiciones de selección de personal, expresamente tipificadas por el ordenamiento jurídico, emitido conforme con las competencias establecidas en la Ley Marco de Empleo Público, N° 10.159 y este Reglamento o por disposición legal explícita, el cual consiste en la acreditación, por parte de los aspirantes o postulantes a la ocupación de puestos de empleo público, de sus méritos y que, seguidamente, se procede a su comprobación y calificación. Para efectos específicos de este sistema, se entenderán por méritos, los atestados de experiencia, titulación, formación y capacitación, publicaciones, premios u otros que se establezcan en la normativa técnica, considerando particularidades ocupacionales de clases de puesto o singularidades de disciplinas, oficios o profesiones, sin omitir la observancia como factor intrínseco, del comportamiento de resultados en evaluaciones de desempeño.

El sistema de valoración de méritos podrá aplicarse como parte integral de procesos concursales de selección de personal, de manera que las personas puedan acreditar sus

méritos o atestados y, posteriormente, se dé una fase de comprobación y calificación de los mismos, para establecer una lista de candidatos en orden de prelación, según el listado de atestados o factores, los parámetros o criterios de puntuación pre establecidos en los términos y condiciones de la convocatoria concursal. En estos casos se considerará no solamente los atestados mínimos de la clase de puesto a la cual se asocia el proceso de reclutamiento y selección; pero, para efectos de puntuación positiva, únicamente se valorarán los atestados adicionales o superiores que sean relevantes y afines.

Cuando sea procedente la aplicación singular del Concurso de Valoración de Méritos y no su ejecución como parte del sistema de Concurso de Oposición que implicaría la aplicación conjunta con el sistema de Oposición, la valoración de atestados debe complementarse con instrumentos técnicos y objetivos, para que, con resultados de una valoración conjunta, se posibilite determinar y seleccionar al mejor o mejores candidatos según orden de prelación, para la ocupación de un determinado puesto.

c) Sistema de concurso de oposición: sistema aplicable en procesos de selección de personal en el cual se conjuntan las reglas y condiciones del sistema de Oposición y el de Concurso de Valoración de Méritos. Implica combinar calificaciones, o una valoración ordenada de resultados de pruebas realizadas, para determinar competencias o bien conocimientos, habilidades, prácticas, destrezas y actitudes, en conjunto con las calificaciones resultantes de la valoración de méritos o atestados de las personas postulantes, condicionado a que la valoración de atestados solo implique una puntuación proporcional que no determinará, en ningún caso y por sí misma, el resultado del proceso de selección.

El orden de las fases se determinará y pre establecerá según la naturaleza del proceso de selección.

Cuando sea pertinente, según las características o naturaleza del concurso de selección, siempre que se ejecute conjuntamente con el sistema de oposición, el sistema de valoración de méritos podrá incluso aplicarse como una fase de preselección, para limitar la participación en etapas siguientes del proceso, a una cantidad de personas pre establecida, conformada por quienes hayan obtenido mayor puntuación en la valoración de méritos o atestados, considerando no solamente los atestados mínimos de la clase de puesto a la cual se asocia el proceso de reclutamiento y selección, sino también los adicionales o superiores que sean relevantes y afines.

Esta forma específica de aplicación conjunta del sistema de valoración de méritos no será procedente en los procesos o concursos para el reclutamiento y selección de personas de nuevo ingreso o generalidad de oferentes a partir de concursos externos, o para la conformación de registros de elegibles generales.

No obstante lo anterior y salvo casos estrictos de inopia debidamente comprobada y documentada de manera fehaciente, para casos que sean determinados en normativa técnica específica y para los cuales se dispongan condiciones particulares de regulación concursal, la verificación de atestados, deberá aplicarse de manera generalizada como una fase de previa en diferentes procesos de reclutamiento y selección, para asegurar la participación en el proceso de selección, únicamente de personas que poseen los atestados que se exigen en las bases de la convocatoria del concurso. En esos casos, la verificación de atestados no podrá suponer más que la confirmación de las personas que efectivamente puedan someterse al proceso concursal establecido, por ostentar la experiencia profesional, formación, titulación u otro atestado mínimo establecido como requisito en la clase a la cual se asocia el puesto sometido a concurso”.

2.1.2. Sistema de oposición.

En cuanto al sistema de oposición, el artículo 17 inciso a) determina que está basado en principios de igualdad, mérito y capacidad o idoneidad y consiste en la realización de una o varias pruebas, exámenes o test⁷ para determinar competencias o conocimientos, habilidades, prácticas, destrezas y actitudes, a fin de demostrar que, en una persona, confluyen las condiciones y características habilitantes para el desempeño eficiente y eficaz en un puesto de trabajo público. Supone, la generación de un listado de las personas que tengan prioridad sobre otras en virtud de sus mejores resultados.

2.1.3. Sistema de concurso de valoración de méritos.

Conforme con el inciso b) del artículo 17 RLMEP, esta modalidad de selección es excepcional y debe estar tipificada de forma expresa en el ordenamiento jurídico emitido conforme con las competencias establecidas en la LMEP y su reglamento o por otras disposiciones legales explícitas.

Este sistema, consiste en la acreditación por parte de los postulantes de sus méritos y su posterior comprobación, es decir, se compone de dos fases. La primera, es la acreditación, por parte de los aspirantes o postulantes de sus atestados de experiencia, titulación, formación y capacitación, publicaciones, premios u otros que se establezcan en la normativa técnica (méritos)⁸ y el comportamiento de las evaluaciones del desempeño. La otra fase, es la comprobación y calificación de aquellos atestados.

⁷ Esas pruebas, exámenes o test, pueden ser orales o escritas, incluir cuestionarios, ejercicios prácticos, dominio de lenguas extranjeras, autóctonas o de señas, o la superación de pruebas físicas y médicas, según lo exija las características del personal requerido en los distintos puestos (párrafo segundo del inciso a citado).

⁸ Dispone expresamente el inciso b) del artículo 17 RLMEP lo siguiente: “Para efectos específicos de este sistema, se entenderán por méritos, los atestados de experiencia, titulación, formación y capacitación,

Puede utilizarse como parte integral del sistema de Concurso de Oposición en cuyo caso, se formulará una lista de candidatos en orden de prelación. Ese orden de priorización se construye a partir del listado de atestados o factores, parámetros o criterios de puntuación pre establecidos en los términos y condiciones de la convocatoria del concurso. Cuando sea utilizado de esa forma, se tomará en cuenta no solo los atestados mínimos de la clase de puesto asociada al proceso de reclutamiento y selección, sino que, para efectos de una ponderación positiva, se valorarán los atestados adicionales o superiores que sean relevantes o afines.

Además, es posible su utilización singular cuando sea procedente, en cuyo caso, deberá complementarse con instrumentos técnicos y objetivos, para que, con resultados de una valoración conjunta, se posibilite determinar y seleccionar al mejor o mejores candidatos según orden de prelación, para la ocupación de un determinado puesto.

Por último, ya sea que se use como parte integral en el sistema de Concurso de Oposición o en su forma de aplicación singular, en criterio de esta asesoría, se exige la conformación de un listado de postulantes con niveles de priorización según los resultados. No se puede determinar quién es mejor si no se le compara con alguien más.

2.1.4. Sistema de concurso de oposición.

Sobre el sistema de concurso de oposición, el apartado *c*) del artículo revisado, aclara que opera como una conjunción de las reglas y condiciones del sistema de oposición y el de Concurso de Valoración de Méritos. En este modo de selección, se mezclan las calificaciones o la valoración ordenada de resultados de las pruebas realizadas en el sistema de oposición con las calificaciones resultantes de la valoración de méritos o atestados de las personas postulantes. La valoración de los atestados en este caso sólo implica una puntuación proporcional que no determinará, en ningún caso ni por sí misma, el resultado del proceso de selección, lo cual, es coincidente con el postulado rector definido en el artículo 15 inciso f) de la LMEP el cual establece: “*Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad y competencias, la valoración de méritos de las personas aspirantes, solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por si misma el resultado del proceso selectivo*”. Así puede

publicaciones, premios u otros que se establezcan en la normativa técnica, considerando particularidades ocupacionales de clases de puesto o singularidades de disciplinas, oficios o profesiones, sin omitir la observancia como factor intrínseco, del comportamiento de resultados en evaluaciones de desempeño.”.

observarse que los procesos selectivos referidos en el inciso f) mencionado corresponden con el del sistema de concurso de oposición.

Las fases en este sistema serán coincidentes con la naturaleza del proceso selectivo y de ser pertinente, siempre que se ejecute en conjunto con el sistema de oposición, el de valoración de méritos podrá aplicarse como una fase de preselección a fin de limitar la participación en etapas siguientes del proceso. Esta modalidad conjunta en la que la valoración de méritos opera como una fase de preselección, no procederá en procesos o concursos de personas de nuevo ingreso o generalidad de oferentes a partir de concursos externos o para la conformación de registros de elegibles generales, salvo para los casos estrictos de inopia.

2.2. Promociones y Transitorio IX. –

La LMEP dispone otras reglas circundantes al flujo de personal que están separadas del capítulo del subsistema de Gestión del empleo. Ejemplo de ello son las dispuestas en su artículo 26 y en el Transitorio IX. El primero de los artículos, alude a los movimientos ascendentes o promoción interna y externa y se encuentra dentro del Capítulo VI de la LMEP, el cual regula el subsistema de Gestión del Desarrollo concebido como el subsistema de recursos humanos cuyo fin es potenciar el crecimiento individual y colectivo de las personas servidoras públicas⁹, en procura del mantenimiento y evolución de sus competencias para su progreso profesional y el logro de los fines organizacionales (artículo 5 inciso h). Entre los objetivos de ese subsistema están estimular el progreso profesional, apoyar el crecimiento profesional (artículo 23 incisos a y e) y respetar la carrera administrativa para garantizar la permanencia y promoción del talento humano (artículo 25). En dicho subsistema la carrera administrativa adquiere relevancia.

Según el artículo 4 inciso b) de la LMEP, la carrera administrativa, es un principio rector del empleo público que refiere al “*derecho reconocido en el ordenamiento jurídico, mediante el que se desarrolla un proceso de gestión de desarrollo (ascenso y aprendizaje continuo) regido por la excelencia de los servicios de la persona servidora pública y sus competencias*”¹⁰.

Por su parte, el artículo 25 *ídem*, determina:

⁹ El RLMEP, en su artículo 5 inciso 14 plantea la definición del subsistema de la misma manera que el artículo 4 inciso b) de la LMEP.

¹⁰ El Decreto Ejecutivo número 43952-PLAN “*Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*” (RLMEP), en su artículo 4 inciso b), repite las líneas del numeral 4 inciso b) de la ley que reglamenta.

“Carrera administrativa. Se respetará la carrera administrativa para las personas servidoras públicas, con la finalidad de garantizar la optimización, permanencia, promoción y excelencia del talento humano en la función pública, en estricto apego a las características de cada una de las familias de puestos establecidas en el artículo 13 del presente cuerpo normativo.

Las calificaciones anuales constituirán antecedente para sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y el desarrollo de los recursos humanos. Serán consideradas para los ascensos, las promociones, las capacitaciones y estará determinada por el historial de evaluaciones del desempeño de la persona servidora pública. Igualmente, el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano”.

El vocablo “*carrera administrativa*” es un componente del subsistema de recursos humanos revisado en este punto. El ordinal 26 del RLMEP, sugiere que tiene como objetivo estimular el crecimiento profesional mediante un marco regulatorio congruente con los postulados rectores de la LMEP y que considere tendencias actuales y buenas prácticas en materia de capacitación y desarrollo de las personas servidoras.

Por otra parte, el numeral 23 de la LMEP, determina los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación, cuyos fines, entre otros son:

- Garantizar los aprendizajes individuales y colectivos para el logro de los objetivos institucionales mediante el desarrollo de las competencias de las personas servidoras públicas, el estímulo de su progresión profesional y la instrucción sobre el desempeño de sus derechos, responsabilidades y funciones (inciso a).
- Capacitar a las personas servidoras públicas para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, hacer frente a los déficits de rendimiento y así apoyar el crecimiento profesional (inciso e).

Según el criterio C-132-2004 del 04 de mayo de 2004, reiterado en los pronunciamientos C-258-2008 del 23 de julio de 2008 y PGR-OJ-097-2024 del 19 de agosto de 2024, para la Procuraduría General de la República, la carrera administrativa es “*el mecanismo o proceso por virtud del cual, el funcionario acumula una serie de caracteres y cualidades que lo posibilitan a escalar otros puestos y a percibir diversos beneficios laborales, que a la postre lo favorecen o incentivan, no sólo en lo personal, sino en pro de la función pública*”.

En esos pronunciamientos, sobre esa definición, la abogacía estatal transcribe la siguiente doctrina:

“...La carrera se concibe más bien (al menos en teoría) desde una perspectiva funcional como un conjunto de oportunidades de ascenso y movilidad que la ley ofrece a los funcionarios (y otros empleados) en el seno mismo del empleo público. Al establecer las normas que regulan la carrera, lo que se pretende es, por un lado, facilitar la autorrealización profesional (aspectos retributivos incluidos) y por otro estimular el perfeccionamiento del funcionario. El objetivo último es asegurar que la Administración pueda contar con el personal capacitado que necesita. Pero también se trata de garantizar al funcionario unas reglas de juego que le permitan prever sus posibilidades de mejora profesional y económica y una cierta seguridad en los niveles de responsabilidad y retributivos que sucesivamente vaya alcanzando. De esta manera puede hacerse atractivo tanto el ingreso como la permanencia en la función pública, mientras que se recompensa al funcionario por su esfuerzo de promoción. Éstos son, desde una perspectiva moderna, los objetivos de la carrera. Pero que se alcancen o no depende, entre otras cosas, del esquema de carrera que la legislación disponga, de la claridad y objetividad de las reglas y de las posibilidades reales de ascender en virtud de la capacidad y el esfuerzo individual. Más que otros aspectos son las modalidades de carrera administrativa las que han contribuido a diferenciar los sistemas prototípicos del empleo público, como tuvimos ocasión de indicar en el Capítulo I. Por un lado, el sistema denominado justamente de carrera, que se funda en la existencia de categorías personales jerarquizadas, a las que se accede por antigüedad o por méritos o por ambos factores, de manera que el funcionario va ascendiendo gradualmente hasta alcanzar, en su caso, la cúspide de su profesión dentro de la Administración.” (Sánchez Morón (MIGUEL), “Derecho de la Función Pública”, Editorial Tecnos, S.A. 1996, p.139)”.

El Criterio C-258-2008 del 23 de julio de 2008, explica:

“el concepto de carrera administrativa tiende en el funcionario bajo el régimen estatutario (establecido en los artículos 191 y 192 constitucionales) a un reconocimiento de su capacidad, antigüedad, calificaciones periódicas y cualesquiera otros factores, para que a juicio de la Administración, pueda tomarse en cuenta en ascensos y otros beneficios, mediante los procedimientos de promoción que generalmente se estipulan en las diferentes normativas que para esos efectos se emiten”.

Finalmente, esa consultoría estatal, ha enfatizado que, es un derecho de una persona nombrada en propiedad (servidora regular), a ascender dentro de una organización (Criterio C-355-2006).

Así puede colegirse que, un régimen de carrera administrativa procura el desarrollo de las personas servidoras que tienen propiedad a fin de que puedan acceder a cargos de mejor categoría que la que poseen.

Por lo dicho, es que se considera que el numeral 26 está referido a las promociones o ascensos dentro de un régimen de carrera administrativa.

Por otra parte, según el artículo 26 LMEP, la promoción interna y externa garantizará el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, haciendo uso de instrumentos técnicos adecuados. Además, establece que los planes de promoción deben ser coherentes con los planes institucionales de empleo público de mediano y largo plazo. Por último, demanda que la promoción interna sea realizada mediante el sistema de oposición y concurso de oposición o de concurso de valoración de méritos.

2.2.1. Nombramientos en propiedad del personal interino en plazas vacantes.

Aun y cuando el artículo 26 mencionado establece condiciones de selección de personal en los regímenes de carrera administrativa, el Transitorio IX de la LMEP, habilita su uso para una situación excepcional, cual es, dotar de personal regular o titular a las plazas vacantes en las instituciones sujetas a la LMEP fuera del régimen de carrera administrativa por personas que viene ocupando dichas plazas por un plazo no menor de dos años.

La norma transitoria impropia¹¹, define que el Estado a más tardar el 10 de marzo de 2024, debía contar con un “(...) *plan para realizar los procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes*”. Establece también, que el proceso contenido en el plan debe contemplar el concurso de valoración de méritos establecido en el artículo 26 de dicha ley, de forma tal que, a la persona servidora pública que esté ocupando la plaza vacante en forma interina, por un período no menor a dos años, se le considere de forma prioritaria. Tal consideración no supone una obligación para el Poder Judicial de que quien ocupa el puesto vacante sea nombrada en propiedad por el simple pasar del tiempo¹². Obsérvese que el sistema de

¹¹ Dice el criterio PGR-C-152-2024 del 22 de julio de 2024 que una norma transitoria es impropia o material cuanto: “(...) con ella no se pretende resolver un conflicto normativo entre la legislación anterior y la que se está creando con la LMEP, sino que, por el contrario, lo que establece es una regulación procedural autónoma, específica, diferente y provisional - desaparecida la razón que justifica la norma, el transitorio perdería su vigencia y eficacia- de las recogidas en la ley antigua y en la nueva”.

¹² El transcurso del tiempo no da derecho a un nombramiento en propiedad. El voto de la Sala Segunda número 00278-2011 de las 15:05 horas del 30 de marzo de 2011 en tal sentido expuso: “Si bien el nombramiento interino en la plaza ha sido prorrogado desde que el actor ingresó a laborar al Ministerio, se trata de un puesto vacante donde incluso se ha formulado un pedimento de personal. Debe tomarse en cuenta que, de conformidad con la normatividad atinente, el puesto se sacó a concurso externo y el actor participó pero no calificó para ser incluido en la lista de elegibles, toda vez que reprobó la evaluación correspondiente. Ahora bien, el solo transcurso de un término mayor al año nombrado en forma interina en el puesto, no le da derecho a la propiedad que reclama en este, ni a la estabilidad laboral propia que implica esa condición. Así, aunque se ha equiparado la prórroga del interinazgo superior a un año a un contrato por tiempo indefinido, ello ha sido exclusivamente con respecto al pago de los derechos laborales y las indemnizaciones que establece la legislación ordinaria, pero en modo

valoración de méritos según el RLMEP exige un proceso que en su modalidad singular o conjunta supone la concurrencia de personas con la eventual emisión de un listado ordenado según los mejores resultados. En concordancia con eso, lo determinado por el Transitorio IX es la consideración prioritaria de la persona interina que esté ocupando el puesto vacante por más de dos años a la entrada en vigencia de la LMEP, pero no la exclusión de otras personas postulantes.

Desde el punto de vista de esta Dirección Jurídica, la implementación del Transitorio IX mediante el sistema de valoración de méritos en su modalidad conjunta (sistema de concurso de oposición) es la más recomendable para la administración activa judicial ya que no encontrará roce con el principio de idoneidad comprobada ni del derecho de acceso al cargo público en condiciones de igualdad como corolario del derecho fundamental al trabajo, lo que permite además que la “*promoción*” interna garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad verificados a través de instrumentos técnicos adecuados y se conforme al derecho constitucional pronunciado por la Sala Constitucional al expresar:

“Por otra parte, debe decirse que también lleva razón la PGR al afirmar que el hecho de que una persona haya estado ocupando ad ínterin una plaza, o por mera antigüedad, durante un plazo determinado, no resulta suficiente para que –a su vez- se tenga por comprobada su idoneidad y, por tanto, para que se le nombre en propiedad en un puesto vacante.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que la situación se agrava aún más cuando se toma en cuenta que, cumplidos los elementos exigidos por el decreto, el nombramiento sería casi automático, lo cual también atenta contra el principio de idoneidad comprobada.

Al respecto, considera la Sala que la experiencia en el puesto por un período determinado de tiempo, la mera evaluación documental de atestados o el cumplimiento de requisitos establecidos en un manual, constituyen elementos importantes pero no conforman, por sí mismos, lo necesario para una demostración adecuada del parámetro constitucional de la idoneidad comprobada en los términos exigidos por el artículo 192 constitucional” (Sentencia 012799-2020 de las 11:00 horas del 08 de julio de 2020).

alguno significa que se le deba otorgar la estabilidad en el puesto al funcionario, pues, por tratarse de materia de empleo público, deben respetarse los principios y demás normas que rigen las relaciones de la Administración Pública con sus servidores y las limitaciones concernientes a la materia de disposición de los fondos públicos. Se citan las sentencias n° 711-09 y 155-03” (En igual sentido de esa misma los votos 155-2003 de las 09:50 horas del 28 de marzo de 2003 y 01222-2023 de las 11:00 horas del 19 de mayo de 2023).

Y refiriéndose al Transitorio IX de la LMEP, esa misma Sala en un voto de minoría explicó:

“Nótese que la norma lo que indica es una consideración prioritaria para las personas que estén ocupando una “plaza vacante en forma interina por un periodo no menor a dos años” (con la salvedad que la misma norma refiere), pero no establece una imposibilidad para que personas que no ocupan una plaza vacante en las condiciones referidas puedan participar de manera efectiva en los respectivos concursos para nombramientos en propiedad.

En ese sentido, la misma norma refiere que el proceso de nombramiento debe contemplar “el concurso de valoración de méritos establecido en el artículo 26 de la presente ley”, y dicho ordinal, precisamente estatuye la promoción interna y también externa en los procedimientos selectivos:

“Promoción interna y externa.

a) Los mecanismos para promoción interna y externa deberán ser coherentes con los planes institucionales de empleo público de mediano y largo plazos.

b) La promoción interna y externa se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, verificados a través de instrumentos técnicos adecuados.

c) Los sistemas de selección para promoción interna de personas servidoras públicas serán los de oposición y concurso de oposición, o de concurso de valoración de méritos.”

En este punto es preciso indicar que un elemento esencial del derecho al trabajo es el de contar con la posibilidad de acceder a un determinado puesto, de manera que, tratándose de cargos públicos, es necesario garantizar que todas las personas que reúnan los requisitos de ley, sean tomados en cuenta, sin que se obstaculice ese derecho con fundamento en conductas arbitrarias o discriminatorias. Con base en lo anterior, no observo (sic) que, de la norma en cuestión, pueda derivarse que exista una restricción para que, a priori, las personas que no ocupen una plaza interna (sic) vacante por un periodo no menor a dos años, concursen en los procedimientos para nombramientos en propiedad, de modo que la limitación acusada por la recurrente resulta contraria al derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.

En consecuencia, salvamos el voto y declaramos con lugar el recurso, a los efectos de que a la tutelada se le permita concursar para los nombramientos en propiedad que sean de su interés. (...)" (Sentencia 10967-2024 de las 09:20 horas del 26 de abril de 2024).

Es importante indicar que, en esta última sentencia transcrita, la mayoría de la Sala rechazó el recurso de amparo porque consideró que el reclamo debía ventilarse en sede ordinaria.

2.2.2. Implementación del Transitorio IX en otros sectores de la Administración Pública.

Sin embargo, no se desconoce que, en el resto del Estado, los planes relacionados con el Transitorio IX, no necesariamente coinciden con la visión de esta Dirección Jurídica en cuanto a la aplicación del sistema de valoración de méritos como parte integral de los procesos concursales de selección de personal o al menos en cuanto al requerimiento de que en la aplicación de ese sistema, se elabore una lista de candidatos en orden de prelación a fin de comparar entre los postulantes y escoger al mejor o los mejores.

Como ejemplo de ello se puede citar la actuación de la Asamblea Legislativa con motivo del transitorio IX de la LMEP, mediante acuerdo del Directorio Legislativo tomado en la sesión número 081-2024, celebrada el 21 de febrero del 2024, aprobó el cartel de concurso interno de valoración de méritos 01-2024, basado en el oficio AL-DRHU-OFI-0292-2024, emitido por el Departamento de Recursos Humanos de ese Poder. El oficio AL-DRHU-OFI-0292-2024, evidencia que el plan seguido por la Asamblea Legislativa para materializar el transitorio IX, contempló el sistema de valoración de méritos en su forma singular, pero pareciera obviar el listado de postulantes en orden de prelación a fin de determinar el mejor o mejores candidatos. También se observaron otros planes, entre estos, se trae a colación el realizado por el Ministerio de Hacienda, del Registro Nacional de la Propiedad y la Refinadora Costarricense de Petróleo que en lo medular son de similar aplicación al de la Asamblea Legislativa. Dichos planes se adjuntan posteriormente en el cuadro de anexos al final de este documento.

3. Atribución de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. –

Todo lo anterior no significa de modo alguno desaplicación o antinomia de las reglas de acceso por primera vez al servicio judicial o de promoción de las personas servidoras judiciales regulares, todo según las reglas establecidas en el Estatuto de Servicio Judicial. Existe coherencia entre las delimitaciones de la LMEP y dicho Estatuto. Dice el artículo 18 inciso d) del último cuerpo legal citado: “*Para ingresar al Servicio Judicial se requiere: (...) d) Demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que esta ley disponga, o que determine el Departamento de Personal*” (lo resaltado se suple). En cuanto al ingreso al Servicio Judicial la lista de concursos es de carácter abierta, pudiendo por tanto considerarse los sistemas delimitados en la LMEP. Según el artículo 24 *ibidem*, la selección

del personal judicial será mediante los concursos de oposición y de antecedentes o como dice el artículo 18, los que determine el “*Departamento de Personal*” para las personas que de previo al concurso cumplan con los requisitos exigidos en el Capítulo V de ese estatuto. Los concursos de oposición y antecedentes también son requeridos para el ingreso a la carrera judicial (artículo 73 del ESJ).

En otro orden, un ascenso es considerado como la promoción a un puesto de grado superior según el Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial (artículo 37 y 68 inciso b). Esos ascensos serán concedidos con base en la eficiencia, antigüedad y cualesquiera otros factores que lo justique (artículo 21 *ídem*) y se efectuarán mediante concurso -sin que se define el tipo- y examen de idoneidad (numeral 38 del mismo cuerpo normativo especial). Los “*otros factores*”, concursos y exámenes de idoneidad para efectos de las promociones puede definirlos la Dirección de Gestión Humana según le faculta los artículos 8, 14 y 18. En el caso de la carrera judicial, las promociones se realizarán mediante los concursos de antecedentes y de oposición (artículo 73).

La atribución de ese departamento pervive y coexiste armoniosamente con la LMEP, porque, la Dirección citada seguirá “(...) *realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública (...)*” (artículo 9 inciso a LMEP) y puede determinar los tipos de concursos para el acceso al Servicio Judicial o para la promoción del personal regular. La Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, seguirá realizando sus funciones según las disposiciones normativas judiciales y abstraída de la rectoría que ostenta el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en el sistema general de empleo público.

En todo caso, se reitera, esa atribución le permite a la Dirección citada, determinar las pruebas, exámenes o concursos requeridos para el ingreso al Servicio Judicial o para los ascensos dentro los cuales puede considerar y aplicar los previstos en la LMEP y su reglamento relativos al subsistema de Gestión del empleo y de desarrollo.

No obstante, para el llenado de las plazas vacantes según el plan exigido en el Transitorio IX de la LMEP, la Dirección de Gestión Humana, deberá contemplar el sistema de concurso de valoración de méritos y se sugiere respetuosamente que lo haga observando su implementación mediante el sistema de concurso de oposición en el que el sistema de valoración de mérito forma parte articulada con el sistema de oposición.

4. Conclusiones.

4.1. La Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, establecen tres sistemas que resultan aplicables a los procedimientos de reclutamiento y selección en el Estado. Esos sistemas son:

- Sistema de oposición,
- Sistema de valoración de méritos y
- Sistema de concurso de oposición.

4.2. El artículo 17 del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, determina que el sistema de oposición está basado en principios de igualdad, mérito y capacidad o idoneidad y consiste en la realización de una o varias pruebas, exámenes o test para determinar competencias o conocimientos, habilidades, prácticas, destrezas y actitudes, a fin de demostrar que, en una persona, confluyen las condiciones y características habilitantes el desempeño eficiente y eficaz en un puesto de trabajo público. Exige, además, la confección de un listado de las personas que tengan prioridad sobre otras en virtud de sus mejores resultados.

4.3. Según ese mismo artículo, el sistema de valoración de méritos constituye una modalidad excepcional de selección de personal que debe estar claramente definida en la ley, lo que supone un uso no generalizado y que debe estar justificado legalmente.

4.4. Dicho sistema, se compone de dos fases: la primera, que es de acreditación, en la que los postulantes deben presentar sus méritos, que incluyen experiencia laboral, formación académica, el comportamiento de las evaluaciones del desempeño y otros logros relevantes y la segunda, la de comprobación, en la que se lleva a cabo una evaluación y calificación de los méritos presentados, asegurando que los candidatos cumplan con los requisitos establecidos.

4.5. En situaciones donde sea procedente aplicación del sistema de valoración de méritos de manera singular, debe complementarse con herramientas técnicas y objetivas para garantizar una selección justa y efectiva de los candidatos más idóneos. También se puede integrar en el proceso de Concurso de Oposición.

4.6. Independientemente del enfoque utilizado (singular o integral), es obligatorio crear un listado de postulantes clasificados por niveles de priorización basados en los resultados, lo que asegura un proceso transparente y ordenado en la selección del personal, así como el cumplimiento de los postulados rectores establecidos en el artículo 15 de la Ley Marco de Empleo Público.

4.7. Además, puede utilizarse como una fase de preselección dentro del sistema de Concurso de Oposición. Sin embargo, no podrá aplicarse como fase de preselección cuando el objeto del procedimiento selectivo involucre a personas de nuevo ingreso, salvo en casos de inopia.

4.8. En cuanto a la promoción interna, la Ley Marco de Empleo Público habilita que sea realizada mediante cualquiera de los sistemas mencionados. La promoción se entiende dentro del contexto del régimen de la carrera administrativa correspondiente.

4.9. En el Poder Judicial la promoción o ascensos se realiza con base en la eficiencia, antigüedad y cualesquier otros factores que lo justique y se efectuarán mediante concurso sin distinguirse el tipo y examen de idoneidad. En el caso de la carrera judicial las promociones se realizarán mediante los concursos de antecedentes y de oposición.

4.10. En cuanto al ingreso al Servicio Judicial la lista de concursos es de carácter abierta, pudiendo por tanto considerarse los sistemas delimitados en la LMEP y su Reglamento con estricto respeto al principio de separación de poderes.

4.11. Los procedimientos de reclutamiento y selección establecidos en la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento son de obligatorio acatamiento para la Dirección de Gestión Humana **en los casos de las personas de nuevo ingreso a la Administración Pública**. Según esa Ley, los concursos relacionados con esos procedimientos deben ser los de los sistemas de oposición y concurso de oposición, con la salvedad mencionada en el apartado conclusivo 4.7. anterior. Esos dos sistemas son consistentes con el concurso de oposición y de antecedentes establecidos en el artículo 24 del Estatuto de Servicio Judicial para el ingreso al Servicio Judicial. De todas formas, en cuanto al ingreso al Servicio Judicial, la lista de concursos es de carácter abierta, pudiendo por tanto la Dirección de Gestión Humana utilizar los sistemas delimitados en la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento.

4.12. El transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, exige al Poder Judicial, la formulación de un plan de llenado de los puestos vacantes que contemple el sistema de valoración de méritos.

4.13. Desde el punto de vista de esta Dirección Jurídica, la implementación del Transitorio IX mediante el sistema de valoración de méritos en su modalidad conjunta (sistema de concurso de oposición) es la más recomendable para la administración activa judicial ya que no encontrará roce con el principio de idoneidad comprobada ni del derecho de acceso al cargo público en condiciones de igualdad como corolario del derecho fundamental al trabajo, lo que permite además que, la “*promoción*” interna garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad verificados a través de instrumentos técnicos adecuados y se conforme al derecho constitucional pronunciado por la Sala Constitucional.

4.14. La Dirección de Gestión Humana está autorizada para determinar las pruebas, exámenes o concursos requeridos para el ingreso al Servicio Judicial o para los ascensos,

dentro los cuales puede considerar y aplicar los sistemas selectivos previstos en la LMEP y su reglamento relativos al subsistema de Gestión del empleo y de desarrollo.

5. Recomendaciones.

5.1. Sin perjuicio de lo que determine la Dirección de Gestión Humana, debido a sus atribuciones, se recomienda que cualquier implementación que se haga del Transitorio IX se realice mediante la modalidad en la que se da la conjunción del sistema de valoración de méritos y el de oposición, es decir, a través del concurso de oposición.

5.2. Sin embargo, de escogerse otra forma, se estima requerido que, en cualquier modo que se use el sistema de valoración de méritos para la aplicación de dicho transitorio, se permita la participación de todas las personas interesadas, puesto que, lo determinado en esa norma es la consideración prioritaria de la persona interina que esté ocupando el puesto vacante por más de dos años a la entrada en vigencia de la LMEP, pero, no la exclusión de otras personas postulantes.

Se deja así contestada la solicitud de criterio.

Atentamente

Lic. Roberth Fallas Gamboa
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 1665-2024.

Anexos	
Plan de la Asamblea Legislativa	 AL-DRHU-OFI-0292-2024 TRASLADO DE C
Plan del Ministerio de Hacienda	 PlanNombramientoPlazasInterinasVacantes
Plan del Registro Nacional de la Propiedad	 Plan Transitorio IX -Informe RNP.pdf
Plan de la Refinadora Costarricense de Petróleo	 Plan-para-nombramiento-en-propiedad-pe