

San José, 18 de febrero de 2025
DJ-C-72-2025

**Master
Roxana Arrieta Meléndez
Dirección de Gestión Humana
Poder Judicial
S.D.**

Estimada señora

En atención al oficio de la Dirección de Gestión Humana número PJ-DGH-JP-648-2024, de 8 de octubre de 2024, mediante el que se solicita a la Dirección Jurídica ampliar el contenido del criterio número DJ-C-454-2024, de 20 de agosto de 2024, se emite el siguiente dictamen.

Criterio.

1. Planteamiento de la cuestión.

Mediante oficio número PJ-DGH-JP-648-2024, de 8 de octubre de 2024, la Dirección de Gestión Humana solicita aclarar el criterio legal número DJ-C-454-2024. Señalando que el dictamen referido apuntó la imposibilidad de generar traslados de esquema salarial a partir de movimientos descendentes, pide indicar como debe tratar la institución los movimientos descendentes efectuados después de entrar en vigor la columna salarial global definitiva aprobada por Corte Plena en los artículos X y XI de la sesión número 21-2024, del 13 de mayo de 2024.

Agrega, dicha solicitud se realiza porque, luego del 1 de junio de 2024, se presentaron movimientos descendentes *en los que se migró a algunas personas servidoras judiciales al salario global, por concurrir una modificación en la clase de puesto y resultar más ventajoso para la persona servidora el salario global luego de realizar la comparación entre los montos, ya que en ese momento se aplicaba la condición salarial más beneficiosa para la persona, según se definió en la redacción precedente del reglamento a la LMEP.*

Para mejorar la comprensión del tema expone un caso y solicita indicar como aplicar el criterio N° DJ-C-454-2024 a ese asunto, dado que el traslado a salario global se definió al aplicar las reglas de transición aprobadas con la escala global definitiva.

Finalmente, por interesar a esa oficina, requiere indicar cuál es el procedimiento que debe seguir la institución para recuperar los montos de dinero pagados de más en situaciones como la referida.

2. Cuestión previa. La posición enunciada en el criterio jurídico N° DJ-C-454-2024.

En el oficio remitido, la Dirección de Gestión Humana indica:

El criterio legal n° DJ-C-454-2024, en el apartado 2.3 se refiere a las personas que por movimientos descendentes no deben generar un cambio de esquema salarial:

| 2.3. Casos que no corresponden a supuestos que sustenten per se una transición al esquema de Salario Global. Los siguientes supuestos no deberán ser considerados como escenarios o circunstancias que ameriten o impliquen por sí mismos la transición al esquema de Salario Global y en consecuencia lo pertinente es la conservación del esquema de Salario Compuesto y salario total inherente a cada persona servidora: | |
|---|---|
| Lineamiento | Resumen |
| 2.3.1. Los descensos, permutas, reubicaciones, recalificaciones o cambio de grupo ocupacional, cambios de grupo profesional, cambios de grado artístico, traslados internos o interinstitucionales cuando sean jurídicamente procedentes o cualquier otra figura con distinta denominación y que resulte equivalente a las citadas en este párrafo. Tampoco se considerará como supuesto que amerite o implique la transición al esquema de Salario Global, los casos de nuevos nombramientos sean en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive inferior a la que ostentaba en el puesto inmediatamente antes del nuevo nombramiento. | No generaran por sí mismos un cambio de esquema salarial los descensos, permutas, reubicaciones, recalificaciones, cambios de grupo (ocupacional, profesional o artístico), traslados (internos o interinstitucionales) o figuras equivalentes a las anteriores. Tampoco generan cambio de esquema salarial los nuevos nombramientos en puestos con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inferior a la ostentada en el puesto inmediatamente anterior. |

Según el texto transcrito, la oficina consultante sostiene que el apartado 2.3. del criterio jurídico N° DJ-C-454-2024 indica que los movimientos descendentes de personal no deben generar un cambio de esquema salarial. Aunque la conclusión es correcta, la aseveración es imprecisa. El subapartado 2.3. del dictamen referido analizó el contenido de la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023 / DG-CIR-016-2023 y, dentro de ese análisis, mencionó los subapartados 2.3. y 2.3.1. de la circular, los cuales sí hacen referencia a los movimientos descendentes de personal, indicando en forma expresa que ellos no generan un cambio de esquema salarial, como se parecía en el siguiente cuadro.

Circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023 / DG-CIR-016-2023. Lineamientos para la transición de Salario Compuesto a Salario Global.

(...)

2.3. Casos que no corresponden a supuestos que sustenten per se una transición al esquema de Salario Global. Los siguientes supuestos no deberán ser considerados como escenarios o circunstancias que ameriten o impliquen por sí mismos la transición al esquema de Salario Global y en consecuencia lo pertinente es la conservación del esquema de Salario Compuesto y salario total inherente a cada persona servidora:

2.3.1. Los descensos (...). Tampoco se considerará como supuesto que amerite o implique la transición al esquema de Salario Global, los casos de nuevos nombramientos sean en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive inferior a la que ostentaba en el puesto inmediatamente antes del nuevo nombramiento.

Por lo anterior, conviene precisar que el subapartado 2.3. del criterio N° DJ-C-454-2024 indicó en forma expresa que lo estipulado en los subapartados 2.3.1. y 2.3.2. de la circular del Ministerio de Panificación Nacional y Política Económica (Mideplan) es concordante con las reglas de transición entre esquemas remunerativos derivadas de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) y el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público (RLMEP), vigentes en aquel entonces, las cuales aún conserva su vigor. Dicha circunstancia se percibe en el cuadro reproducido a continuación, que forma parte del subapartado 2.3. del dictamen de esta oficina.

| Reglas de transición derivadas de la circular N° MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023/DG-CIR-016-2023. Lineamientos para la transición de Salario Compuesto a Salario Global. | Reglas de transición enunciadas en los criterios de la Dirección Jurídica con base en el Transitorio XI de la LMEP y los artículos 36 y 37 del RLMEP. | Observaciones de la Dirección Jurídica. |
|---|--|--|
| (...) | | |
| Personas servidoras públicas contratadas antes de la Ley Marco de Empleo Público que presentan nuevos nombramientos o movimientos de personal . | | |
| (...) | | |
| No generarán supuestos de transición entre esquemas salariales los descensos, permutas, reubicaciones, recalificaciones, cambios de grupo (ocupacional, profesional o artístico), traslados (internos o interinstitucionales), figuras equivalentes a las anteriores, ni los nuevos nombramientos en puestos con la misma | Mantendrá el esquema salarial compuesto el personal activo (devengando salario compuesto) con movimientos por reubicación, traslado permuta o similares, cuando no haya cambio en la clasificación del puesto. | <u>El lineamiento coincide con las reglas derivadas de la normativa vigente.</u> |

| | | |
|--|--|--|
| clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inferior a la ostentada en el puesto inmediatamente anterior. | | |
| No generará un supuesto de transición entre esquemas salariales el caso de las personas servidoras que habiendo estado nombradas se encontraban sujetas al Salario Compuesto, cuando reingresen a la Administración Pública, con continuidad laboral, siempre que ese reingreso sea a un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inferior a la ostentada previamente. | Mantendrá el esquema salarial compuesto el reingreso al servicio público mediando continuidad laboral, cuando el nuevo nombramiento sea en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive de nivel inferior a la ostentada en el nombramiento precedente al reingreso. | <u>El lineamiento coincide con las reglas derivadas de la normativa vigente.</u> |

(El subrayado es agregado).

Asimismo, importa añadir que esa afirmación se sustentó en las consideraciones realizadas por esta Dirección Jurídica, en el punto 3. del subapartado 2.2. del apartado 2. del citado criterio jurídico. En ese punto, esta oficina actualizó el contenido de las reglas de transición entre esquemas remunerativos derivadas de la LMEP y su reglamento, atendiendo los cambios generados por la reforma realizada al RLMEP en diciembre de 2023. Ahí se dijo en forma expresa que [e]l esquema remunerativo unificado con salario global no se aplicará estrictamente en los nuevos nombramientos efectuados a partir de la vigencia del esquema remunerativo unificado, sino que se emplearán los supuestos mencionados en el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, cuando: i.) exista reingreso al servicio público mediando continuidad laboral, siempre que el nombramiento sea en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive de nivel inferior a la ostentada en el nombramiento precedente al reingreso (...). Ello consta en el siguiente cuadro, extraído del punto citado y del dictamen analizado.

| Supuesto de hecho | Régimen salarial aplicable |
|--|--|
| Reingreso al servicio público mediando continuidad laboral, cuando el nuevo nombramiento sea en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o | Régimen salarial compuesto (con salario compuesto). |

| | |
|--|--|
| inclusive de nivel inferior a la ostentada en el nombramiento precedente al reingreso. | |
| Personal activo (devengando salario compuesto) con movimientos por reubicación, traslado, permuta o similares, cuando no haya cambio en la clasificación del puesto. | Régimen salarial compuesto (con salario compuesto). |

(El subrayado es agregado).

Lo expuesto evidencia un aspecto relevante para el desarrollo de este dictamen. Con base en la normativa aplicable a la materia, desde la emisión del criterio jurídico N° DJ-C-454-2024, se indicó que los movimientos de personal con continuidad laboral, hacía puestos de igual, homologa, equivalente o inferior clasificación a la precedente, no generan por sí mismos un cambio de régimen salarial, sino que, una vez ubicados en el nuevo puesto, se les aplica lo dispuesto en el Transitorio XI de la LMEP. El contenido de esa aseveración, entre otras cosas, implica que los movimientos descendentes de personal no generan transición entre esquemas salariales, de manera que, quienes perciban salario compuesto y presenten un movimiento descendente, en el nuevo puesto, continuarán siendo remunerados mediante salario compuesto.

3. La ampliación solicitada.

Del texto del oficio N° PJ-DGH-JP-648-2024 se infiere que la Dirección de Gestión Humana solicita ampliar el dictamen DJ-C-454-2024 en lo atiente a la aplicación de las reglas de transición entre esquemas salariales cuando se presenten movimientos de personal descendentes, tomando en cuenta lo acordado por Corte Plena en el artículo XI de la sesión N° 21-2024, del 13 de mayo del 2024.

3.1. La normativa aplicable a los movimientos de personal de carácter descendente.

El artículo 36 del RLMEP enumera los supuestos de aplicación inmediata del esquema remunerativo unificado (salario global). Además, establece algunas reglas para la transición entre esquemas salariales. Estas últimas pautas son aplicables a las personas servidoras contratadas antes de entrar en vigor la LMEP, tanto cuando permanecen en sus puestos, como cuando presentan nuevos nombramientos o movimientos de personal. En ambos casos, tales guías resultan aplicables a partir de la eficacia de la columna salarial global correspondiente pues, como bien ha señalado esta Dirección Jurídica en otras oportunidades, este último instrumento es un requisito indispensable para la implementación del régimen remunerativo unificado, así como para la aplicación de las reglas de transición entre esquemas remunerativos.

En lo atinente a nuevos nombramientos o movimientos de personal con continuidad laboral, las reglas previstas en el numeral 36 del RLMEP se enfocan en aquellos de orden ascendente, dejando de lado los demás supuestos. Esa circunstancia evidencia la diferencia de trato dada a los nombramientos o movimientos ascendentes, en oposición a los demás tipos de nombramientos o movimientos, dentro de los que se encuentran los descendentes.

Debe indicarse que, para los nombramientos o movimientos de carácter ascendente, de personal contratado antes de la vigencia de la LMEP y la implementación del régimen remunerativo unificado, la norma referida (artículo 36 RLMEP) (sí) mantuvo la comparación entre salario compuesto y global aplicables al nuevo puesto, como parámetro para definir la procedencia o improcedencia de trascender entre regímenes remunerativos. Así, en síntesis, una vez aprobada la columna salarial correspondiente, cuando se presente un movimiento de personal ascendente, que involucre una persona servidora con continuidad laboral y salario compuesto: **a.)** la persona pasará al régimen salarial unificado (salario global) si el salario global asignado al nuevo puesto es superior al salario compuesto que recibiría esa persona en el nuevo cargo, y; **b.)** la persona continuará en el régimen salarial compuesto si el salario global del nuevo puesto es inferior al salario compuesto que devengaría esa persona en el puesto al que se dirige.

Por su parte, el numeral 37 del RLMEP -también- establece reglas atientes a la mudanza entre regímenes salariales, igualmente aplicables a las personas servidoras contratadas antes de entrar en vigor la LMEP, que se mantienen en sus cargos o presentan nuevos nombramientos o movimientos de personal, debiendo reiterarse que, en ambos casos, tales reglas son aplicables únicamente después de ratificarse y entrar en vigor la columna salarial global correspondiente.

En términos generales, esa norma prevé supuestos en los que resulta improcedente pasar del régimen remunerativo compuesto al unificado de salario global. Dentro de ellos menciona los movimientos o nombramientos de naturaleza no ascendente, es decir, descensos interinos, traslados, permutas, reubicaciones y otros similares. En este caso, interesa lo que se dice sobre las acciones descendentes.

Según el precepto reglamentario, a partir de la entrada en vigor del régimen de salario global, es decir, desde el momento en que se encuentren vigentes los instrumentos jurídicos requeridos para implementar ese sistema remunerativo; los nuevos nombramientos de personal con continuidad laboral no generaran, por sí solos, un cambio de sistema compensatorio, cuando medie un reingreso al servicio público en un puesto con clasificación inferior a la ostentada en el nombramiento precedente. En palabras sencillas, por ellos mismos, **los descensos de personal interino no generan un cambio de régimen salarial.**

La norma no menciona en forma expresa el trato que debe brindarse a los movimientos descendentes del personal propietario. Los demás preceptos reglamentarios tampoco prevén esa situación. Igual sucede en la LMEP. No se aprecia norma que regule expresamente el tema de la transición entre esquemas salariales de las personas propietarios involucradas en movimientos descendentes, realizados después de entrar en vigor el régimen remunerativo unificado.

Parece que estamos frente a un vacío normativo. Para subsanar la ausencia de norma que regule una situación específica debe acudir al proceso de integración normativa. La integración puede darse por heterointegración, cuando se recurre a una rama jurídica distinta a la carente de norma, o por autointegración, cuando el problema se resuelve aplicando principios o normas pertenecientes al mismo orden jurídico desprovisto de pauta para un caso concreto, pudiendo valerse para ello de la analogía y de los principios generales del derecho.

La analogía es un método de interpretación del derecho. Se utiliza para solucionar lagunas jurídicas. Procura extender la aplicación de una norma vigente y aplicable a una o varias circunstancias determinadas, hacia otra u otras situaciones semejantes, pero no comprendidas en aquella. Su aplicación requiere que el supuesto desprovisto de norma sea jurídicamente semejante al o a los casos regulados en la norma existente. Es decir, precisa la existencia de atributos que confieran similitud a ambos supuestos, claro está, desde una perspectiva jurídica.

En el presente caso, enfocándonos en los movimientos descendentes, el apartado i.) del inciso b.) del artículo 37 del RLMEP estipula que los nombramientos realizados luego de entrar en operación el régimen salarial unificado (de salario global) no generan un traslado hacia ese esquema, cuando un servidor con continuidad laboral reingrese al servicio público en un puesto con clasificación de nivel inferior a la ostentada en el nombramiento anterior.

Ahora, la circunstancia desprovista de regulación es semejante a la regulada en la norma indicada. Hablamos de los movimientos descendentes de personas propietarias, o simplemente descensos, como los denomina el inciso t.) del artículo 3 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (RESC) (aplicable en virtud de lo dispuesto en los artículos 9 de la Ley General de la Administración Pública -LGAP- y 2 del RLMEP).

Ellos implican el paso de una persona servidora regular (3. h. RESC) hacia un puesto de inferior clasificación organizativa o categoría salarial, mediando un nuevo nombramiento, en condición interina o propietaria. Lo cual significa que, estamos frente al caso de una persona funcionaria con continuidad laboral que, a través de un nuevo nombramiento, es designada en

un puesto con clasificación inferior a la ostentada anteriormente y, si a esa circunstancia le sumamos que la persona nombrada percibe salario compuesto, entonces, tendríamos un caso - por demás, bastante- semejante al previsto en el ya citado apartado i.) del inciso b.) del artículo 37 del RLMEP.

Así, es criterio de esta Dirección que, para el caso de los descensos de funcionarios propietarios, procede aplicar la regla derivada del apartado i.) del inciso b.) del artículo 37 del RLMEP, debiendo considerarse que tales movimientos no constituyen supuestos que ameriten trasladar a la persona del régimen remunerativo compuesto al régimen remunerativo unificado (de salario global). Eso sí, conviene añadir que, conforme al mismo numeral 37 del RLMEP, en este supuesto, realizado el movimiento de personal, en el nuevo puesto, se aplican las reglas de transición establecidas en el Transitorio XI de la LMEP.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que, al emitir el RLMEP y sus reformas, el Poder Ejecutivo considero oportuno circunscribir la transición entre esquemas salariales cuando existan movimientos de personal, únicamente a los movimientos o nombramientos ascendentes, realizados después de entrar en vigencia el esquema remunerativo unificado (de salario global) y que involucren personas con continuidad laboral, receptoras de salario compuesto, tal y como se desprende del inciso a.) del artículo 36 del RLMEP. Esto evidencia una clara intención de omitir transiciones cuando se está en presencia de movimientos o nombramientos no ascendentes.

Adicionalmente, a partir de la reforma del RLMEP en noviembre de 2024, el sector público regido por la LMEP puede utilizar como parámetro normativo lo dispuesto en la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023 / DG-CIR-016-2023, para subsanar vacíos normativos en las regulaciones aplicables a la materia de empleo público. Lo anterior aplicando lo estipulado en las normas 9 de la LGAP y 2 del RLMEP. El numeral 9 de la LGAP prevé el principio de autointegración del ordenamiento jurídico administrativo, y el ordinal 2 del RLMEP indica expresamente que *[e]n forma análoga y supletoria las instituciones cubiertas por la Ley Marco de Empleo Público, podrán aplicar el Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 y sus reformas, y sus Reglamentos, Decretos Ejecutivos N° 21 y N° 34971-MP; así como la normativa emitida por la Dirección General de Servicio Civil como Rector Técnico del Empleo Público costarricense, cuando existan vacíos normativos o situaciones no normadas en sus regulaciones en materia de las relaciones de empleo público o mixto.*

Finalmente, como complemento de lo expuesto, en el criterio número DJ-C-454-2024 se concluyó que la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023 / DG-CIR-016-2023 no constituye un instrumento normativo de aplicación obligatoria para el Poder Judicial más, sin embargo, su contenido puede ser utilizado como referencia para solucionar problemas

generados por la actividad relacionada con los movimientos de personal judicial y la transición entre esquemas salariales.

3.2. La aprobación de la columna salarial global judicial definitiva y su incidencia dentro de la temática sobre la que versa esta ampliación.

En el artículo XI de la sesión N° 21-2024, del 13 de mayo del 2024, la Corte Plena acordó [a]coger la propuesta de columna salarial definitiva propuesta por oficio PJ-DGH-SAP-120-2024 de la Dirección de Gestión Humana, de aplicación para los salarios de las personas servidoras del Poder Judicial, conforme los supuestos establecidos en la Ley Marco de Empleo Público y el decreto ejecutivo número N° 43952 -PLAN, Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público.

Además, dispuso [g]irar instrucciones a la Dirección de Gestión Humana y la Dirección de Tecnología de la información, para que de manera prioritaria y coordinada implementen los cambios en los sistemas que sean necesarios, a fin de que se proceda a ejecutar y aplicar este acuerdo en los casos que proceda, a partir del pago de la primera quincena del mes de junio del año 2024.

Adicionalmente, convino que el contenido de los acuerdos adoptados en aquella ocasión regiría a partir de su publicación, la cual fue realizada en el Boletín Judicial N° 87-2024, del 16 de mayo de 2024, mediante circular N° 99-2024, denominada “*Columna salarial definitiva de salarios globales del Poder Judicial*”.

Siguiendo la doctrina derivada de los artículos 140, 141, 142 y 145 de la LGAP, lo anterior implica que, la propuesta de la columna salarial global judicial definitiva fue conocida y aprobada el 13 de mayo de 2024, adquiriendo vigencia el 16 de mayo de 2024, con su publicación en el Boletín Judicial. Además, significa que, el acto administrativo de aprobación de la columna salarial global definitiva del Poder Judicial surte efectos jurídicos sobre el funcionariado judicial a partir del 1 de junio de 2024 (primera quincena del mes de junio de 2024).

Acá, resulta importante reiterar, una vez más, lo señalado por esta Dirección Jurídica en distintas ocasiones, cuando se ha referido a la puesta en práctica del régimen salarial unificado y a la activación de las reglas de transición entre esquemas salariales como criterios administrativos para trasladar al funcionariado judicial del régimen remunerativo compuesto al régimen remunerativo de salario global. Sobre el tema se puede consultar los criterios número DJ-C-11-2023, de 16 de enero de 2023, DJ-C-112-2023, de 15 de marzo de 2023, DJ-C-349-2023, de 8 de agosto de 2023, DJ-C-406-2023, de 20 de setiembre de 2023.

Adicionalmente, siguen la misma línea el criterio que se solicita ampliar, número DJ-C-454-2024, de 20 de agosto de 2024, y, más recientemente, el criterio número DJ-C-627-2024, de 15 de octubre de 2024, emitido luego del dictamen que se está ampliando.

En esos documentos, esta Dirección ha sostenido que, la implementación del régimen salarial unificado, previsto en el artículo 35 de la LMEP, requiere -necesariamente- la aprobación de la columna salarial global definitiva, según se desprende del contenido de los artículos 30 (incisos c y d, y párrafo final) 31, 32, 33, 34, 35 y transitorio XI de la LMEP. Lo anterior debido a que la columna salarial global definitiva, debidamente aprobada por las autoridades administrativas correspondientes, constituye el único punto de referencia para aplicar el régimen salarial unificado y, por tanto, las reglas de transición del esquema remunerativo de salario compuesto al esquema remunerativo de salario global. La ausencia de la columna salarial global definitiva imposibilita aplicar las disposiciones desarrolladas en los artículos 35 y transitorio XI de la LMEP, así como en los numerales 36 y 37 del RLMEP.

Tal posición se encuentra reforzada por lo dispuesto en el párrafo tercero del Transitorio III del RLMEP, el cual indica que la columna salarial global transitoria no puede ser utilizada como referencia para la aplicación del salario global a las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público.

3.3. Como debe proceder la Institución en el caso de los movimientos descendentes de personal efectuados luego de entrar en vigor la columna salarial global definitiva.

Lo expuesto en los párrafos anteriores es coincidente con lo señalado por esta Dirección Jurídica en el criterio número DJ-C-454-2024. En esa ocasión, respecto a los temas tratados en este dictamen y sobre la inaplicabilidad automática de las reglas de transición entre esquemas salariales, esta asesoría indicó lo siguiente:

- a) El esquema remunerativo de salario global no se aplicará estrictamente en los nuevos nombramientos efectuados a partir de la vigencia del esquema remunerativo unificado, sino que se emplearán los supuestos mencionados en el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, cuando:
 - i. Exista reingreso al servicio público mediando continuidad laboral, siempre que el nombramiento sea en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive de nivel inferior a la ostentada en el nombramiento precedente al reingreso.
 - ii. Se de un movimiento de personal por reubicación, traslado, permuta o similares, siempre que no haya cambio en la clasificación del puesto.

Dimensionando tales consideraciones dentro del contexto normativo actual y tomando en cuenta lo solicitado y las circunstancias expuestas por la Dirección de Gestión Humana, se amplía el criterio número DJ-C-454-2024, en los siguientes términos:

- a) De conformidad con lo estipulado en los artículos 36 (contrario sensu) y 37 del RLMEP, no se aplicará en forma automática el régimen remunerativo de salario global a los nuevos nombramientos de personal interino con continuidad laboral, ni a los movimientos de personal propietario, remunerados mediante salario compuesto, realizados después del 1 de junio de 2024, cuando el nuevo nombramiento de personal interino o el movimiento de personal propietario sea a un puesto con igual, equiparable o inferior clasificación a la ostentada en el nombramiento o puesto anterior.
- Debe entenderse que esta regla engloba los movimientos descendentes de personal judicial propietario e interino.

Como complemento normativo de lo señalado, debe tenerse presente el subapartado 2.3.1. del apartado 2.3. de la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023/DG-CIR-016-2023, el cual indica que los movimientos y nuevos nombramientos de carácter descendente no generan por sí mismos una transición entre esquemas salariales. Dicha instrucción puede ser utilizada como parámetro normativo para resolver la situación analizada, en virtud de la recién introducida reforma al artículo 2 del RLMEP, por medio del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 44755, del 12 de noviembre de 2024, que permite a las instituciones cubiertas por la LMEP aplicar supletoriamente el ESC, el RESC, así como la normativa emitida por la Dirección General de Servicio Civil, para subsanar vacíos normativos o situaciones no normadas en las regulaciones atinentes al empleo público, siguiendo los postulados del principio de autointegración normativa previstos en el numeral 9 de la LGAP.

A continuación, se transcribe el subapartado citado, para efectos informativos.

2.3. *Casos que no corresponden a supuestos que sustenten per se una transición al esquema de Salario Global. Los siguientes supuestos no deberán ser considerados como escenarios o circunstancias que ameriten o impliquen por sí mismos la transición al esquema de Salario Global y en consecuencia lo pertinente es la conservación del esquema de Salario Compuesto y salario total inherente a cada persona servidora:*

2.3.1. *Los descensos, permutas, reubicaciones, recalificaciones o cambio de grupo ocupacional, cambios de grupo profesional, cambios de grado artístico, traslados internos o interinstitucionales cuando sean*

jurídicamente procedentes o cualquier otra figura con distinta denominación y que resulte equivalente a las citadas en este párrafo. Tampoco se considerará como supuesto que amerite o implique la transición al esquema de Salario Global, los casos de nuevos nombramientos sean en un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive inferior a la que ostentaba en el puesto inmediatamente antes del nuevo nombramiento.

- 2.3.2.** *No se aplicará el Salario Global a en casos de personas servidoras que, habiendo estado nombradas y sujetas al esquema de Salario Compuesto, reingresen al servicio público mediando continuidad laboral y ese reingreso sea a un puesto con la misma clasificación o con clasificación distinta pero homóloga, equivalente o inclusive inferior a la que ostentaba previamente.*

3.4. El caso consultado.

En el requerimiento, en primera instancia, la Dirección de Gestión Humana afirma que *se presentaron casos de movimientos descendentes de personal efectuados luego del 1 de junio de 2024, en los que se migró a algunas personas servidoras judiciales al salario global, por concurrir una modificación en la clase de puesto y resultar más ventajoso para la persona servidora el salario global luego de realizar la comparación entre los montos, ya que en ese momento se aplicaba la condición salarial más beneficiosa para la persona, según se definió en la redacción precedente del reglamento a la LMEP.*

Tomando en cuenta las consideraciones realizadas en los apartados anteriores, debe advertirse que las circunstancias recién descritas entrañan una incorrecta aplicación de las reglas de transición entre esquemas salariales. Tal y como se dijo en el criterio jurídico N° DJ-C-454-2024, de conformidad con la normativa aplicable a la materia, los movimientos descendentes no generan transición entre esquemas salariales. Una vez aprobados los instrumentos que permiten la implementación del régimen remunerativo unificado (salario global), cualquier movimiento descendente conlleva el mantenimiento del régimen salarial correspondiente, aparejado a la aplicación de las reglas de transición previstas en el Transitorio IX de la LMEP.

Lo aplicación de lo anterior, a la situación expuesta por la oficina consultante, significa que, luego de la aprobación de la columna salarial judicial definitiva y su entrada en vigor, 1 de junio de 2024, los nombramientos y movimientos descendentes de personal judicial, con continuidad laboral y salario compuesto, no generan transición automática entre esquemas salariales; de manera que, actualmente, resulta improcedente migrar hacia el esquema

remunerativo unificado (salario global) a las personas servidoras judiciales que participan de movimientos descendentes entre clases organizativas o categorías salariales, aunque, luego de la comparación correspondiente, el salario global del nuevo puesto resulte mayor que el salario compuesto que recibiría la persona funcionaria en ese cargo.

Debe añadirse que, al darse las situaciones mencionadas por la Dirección de Gestión Humana, después del 1 de junio de 2024, el RLMEP presentaba la redacción actual, la cual autoriza transiciones automáticas entre esquemas remunerativos únicamente para los movimientos ascendentes, dejando por fuera los movimientos descendentes, tal y como se expuso en el criterio jurídico de esta oficina asesora N° DJ-C-454-2024.

Por otro lado, en segundo término, en la consulta, la oficina gestionante requiere aplicar las consideraciones expuestas en el criterio DJ-C-454-2024 al caso de *una persona servidora judicial propietario en la clase de puesto Técnico Administrativo 2, lo nombran en un puesto de Investigador 1, este movimiento se efectúa como un "descenso interino" ya que por categoría de puesto el investigador 1 se trata de una categoría menor al técnico administrativo 2. Al existir un cambio a una clase de puesto distinta a la ocupada anteriormente se aplicó las reglas de transición, migrando su condición salarial, toda vez que la comparación entre el monto que devengaría el servidor judicial de forma compuesta era menor al salario global.*

En esa situación, siguiendo los parámetros expuestos en el dictamen DJ-C-454-2024, así como en esta ampliación, y tomando en cuenta la calificación descendente concedida por la oficina consultante al movimiento de personal referido, entonces, correspondería mantener a la persona servidora judicial en el esquema salarial compuesto. Es cierto que existe un movimiento de personal, lo que, en principio, podría activar los procedimientos de transición entre esquemas salariales, sin embargo, ese movimiento es de carácter descendente, circunstancia que inhibe la transición entre esquemas salariales, según se desprende de lo dispuesto en los ordinales 36 y 37 del RLMEP.

A partir de la aprobación y entrada en vigor de la columna salarial global definitiva del Poder Judicial, es decir, del 1 de junio de 2024, las personas servidoras judiciales que perciban salario compuesto y formen parte de movimientos de personal descendentes, debe mantenerse en el esquema remunerativo de salario compuesto, al llegar al nuevo puesto, siempre y cuando el movimiento de personal tenga carácter descendente, circunstancia que debe verificar la administración de recursos humanos. Una vez ubicados en el nuevo puesto, la situación salarial de esas personas se regirá por lo dispuesto en el transitorio XI de la LMEP y las normas concordantes con esa disposición.

Resulta inapropiado afirmar que, después del 1 de junio de 2024, la existencia de un nuevo nombramiento o movimiento de personal con cambio de clase o categoría salarial conlleva -necesariamente- la aplicación de las reglas de transición pues, como se ha señalado en varias ocasiones, esa circunstancia está reservada únicamente para los movimientos de carácter ascendente (art. 36 RLMEP). Los movimientos de carácter no ascendente no generan transición por si solos, sino que, una vez ubicada la persona en el nuevo puesto, su condición se define por lo dispuesto en el transitorio IX de la LMEP (art. 37 RLMEP). Tal y como se indicó en el criterio N° DJ-C-454-2024 y en esta ampliación, los nuevos nombramientos y movimientos descendentes son supuesto de inaplicabilidad de transición automática entre esquemas salariales.

4. El procedimiento para la recuperación de sumas de dineros pagadas en exceso.

4.1. Cuestiones introductorias.

En la parte final del requerimiento formulado por la Dirección de Gestión Humana se solicita aclarar cuál es el procedimiento que debe seguir la institución en caso de tener que recuperar montos pagados de más. Sobre esta petición, debe indicarse que la temática referida no formó parte de las cuestiones abordadas en el criterio número DJ-C-454-2024, de manera que resulta improcedente la ampliación pretendida.

No obstante, con la intención de atender la necesidad externada por la oficina consultante y, además, ofrecer un producto que facilite la gestión institucional, seguidamente se exponen los lineamientos que debe seguir la institución para recuperar aquellas sumas de dinero que estime canceladas en forma indebida.

Conviene introducir el tema advirtiendo que la Administración Pública, en calidad de parte patronal, tiene la obligación de recuperar los pagos efectuados en exceso o por error a favor de las personas servidoras. Esa obligación incumbe al Poder Judicial, por ser parte de la Administración Pública. Tal imposición deriva de los deberes de administración y custodia de los fondos públicos y encuentra asidero en el ordenamiento jurídico vigente, particularmente en los artículos 51 del ESC (así como 83 del Estatuto de Servicio Judicial -ESJ-, en el caso del Poder Judicial), 803 del Código Civil (CC), 173 del Código de Trabajo (CT) y 203, siguientes y concordantes, de la LGAP.

A efecto de recuperar los montos de dinero pagados en exceso o por error a los servidores (o exservidores) públicos, la Administración cuenta con un plazo de cuatro años, según lo dispuesto en los numerales 198, 207 y 208 de la LGAP, para promover el cobro administrativo, siguiendo el procedimiento previsto en los ordinales 308 y siguientes, en

relación con los artículos 148 y siguientes, todos de la LGAP, o, en caso de no prosperar esa acción, incoar la acción judicial pertinente.

Frente a la existencia de un pago indebido, le corresponde a la Administración Pública determinar el fundamento del desembolso, a fin de identificar el procedimiento que debe seguir para recuperar las sumas erogadas en forma injustificada. En ese sentido, la Administración debe precisar si el pago improcedente deriva de un simple error (material o aritmético) o de un acto administrativo declaratorio o no de derechos, porque el procedimiento de recuperación varía en uno y otro caso.

4.2. Procedimiento en caso de error material.

Cuando el pago impropio se origina en un error material o aritmético, la Administración cuenta con la posibilidad de corregir la situación sin necesidad de acudir a las herramientas que el ordenamiento jurídico ofrece para revocar, revisar o rectificar sus actuaciones. El artículo 157 de la LGAP le permite a la Administración Pública corregir sus errores materiales o aritméticos, en cualquier momento.

El tipo de error referido en esa norma es aquél fácilmente detectable, por resultar evidente y notorio. Es el que se evidencia por sí mismo, sin necesidad de análisis o razonamientos exhaustivos. Se caracteriza por apreciarse a simple vista, con base en la información constante en el expediente administrativo, por ser ajeno al contenido o la interpretación de la(s) norma(s) jurídica(s) vinculada(s) con la situación concreta y porque su rectificación no incide sobre el acto administrativo del que forma parte -es decir, no afecta el acto como manifestación administrativa voluntaria, libre y consciente (art. 130 LGAP)-.

La Procuraduría General de la República ha analizado el concepto del error previsto en el numeral 157 de la LGAP en distintas ocasiones, como puede apreciarse en los dictámenes número C-145-98, de 24 de julio de 1998; C-135-2000, de 15 de junio de 2000; C-357-2003, de 13 de noviembre de 2003; C-180-2005, de 13 de mayo de 2005; C-116-2012, de 15 de mayo de 2012, y; C-134-2019, de 15 de mayo de 2019. En el dictamen número C-134-2019 sintetizó su posición y definió el error material o aritmético en los siguientes términos:

Ahora bien, tal y como se ha indicado en la consulta que se realiza, en efecto el artículo 157 de la Ley General de la Administración Pública permite que, en cualquier tiempo, la Administración pueda rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos que se cometan.

Esta Procuraduría ha reconocido, en diversos criterios, que el error material, de hecho o aritmético, “es aquel que resulta notorio y obvio, cuya existencia aparece clara, sin necesidad de mayor esfuerzo o análisis, por saltar a primera vista”. En sentido similar, Santamaría Pastor y Parejo Alfonso han dicho que “El error de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible; es decir se evidencia por sí solo, sin necesidad de mayores razonamientos y se manifiesta “prima facie” por su sola contemplación”. (Ver entre otros el Dictamen C-180-2005 de 13 de mayo de 2005).

En este sentido, las características que han de concurrir en un error, para ser considerado material, de hecho o aritmético, son las siguientes: a) poseer realidad independiente de la opinión o criterio de interpretación de las normas jurídicas establecidas; b) poder observarse teniendo exclusivamente en cuenta los datos del expediente administrativo; y c) poder rectificarse sin que padezca la subsistencia jurídica del acto que lo contiene. (Ver, entre otros, Dictamen C-116- 2012, de 15 de mayo de 2012). (El subrayado es agregado).

Cuando se está frente al supuesto descrito en este apartado, la Administración, como ente patronal, puede recuperar las sumas indebidamente canceladas a las personas servidoras, siguiendo el procedimiento previsto en el segundo párrafo del artículo 173 del CT, en virtud de lo dispuesto en los antes citados numerales 51 del ESC -en el caso del Poder Judicial: 83 del ESJ-, 803 del CC y 203, siguientes y concordantes, de la LGAP. El numeral 173 del CT dice lo siguiente:

Artículo 173.-
(...)

Las deudas que el trabajador contraiga con el patrono por concepto de anticipos o por pagos hechos en exceso, se amortizarán durante la vigencia del contrato en un mínimo de cuatro períodos de pago y no devengarán intereses. Es entendido que al terminar el contrato el Patrono podrá hacer la liquidación definitiva que proceda. (El subrayado es agregado).

La jurisprudencia judicial y administrativa han entendido que, al amparo de la norma citada, la Administración puede recuperar los pagos incorrectamente efectuados, derivados de error(es) material(es) o aritmético(s), mediante rebajos directos de planilla, aplicados en forma proporcional al(los) salario(s) de la(s) persona(s) servidora(s) en, al menos, cuatro tractos. Tal y como lo indica la norma, esa(s) deuda(s) no genera(n) intereses.

Además, se ha dicho, en estos casos, la Administración debe poner las circunstancias en conocimiento de la persona servidora, comunicándole el monto de la suma adeudada, así como la forma en que procederá a rebajarla de su salario, reiterando que, conforme al artículo 173 del CT, esos rebajos deben realizarse al menos en cuatro tractos. El monto de tales deducciones debe ser razonable y proporcional, de manera que el salario restante de la persona servidora le permita satisfacer sus necesidades básicas.

Le corresponde a la Administración Pública determinar la cantidad de tractos, así como el monto de cada uno de ellos, cuestión que debe resolver atendiendo los principios

constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, pudiendo utilizar como parámetro para definir esos aspectos las pautas establecidas en el artículo 172 del CT, en lo atinente a la proporción embargable del salario que excede el mínimo establecido, reduciendo el margen de discrecionalidad.

Esta posibilidad procede en defecto de un arreglo de pago entre el patrono y la persona servidora, ya que, ante la existencia de un acuerdo de esa naturaleza, este debe prevalecer, por mediar la participación de la persona servidora, quien, se supone, pactó voluntariamente la opción más favorable para sus intereses.

En cuanto al procedimiento que debe seguir la administración para cobrar las sumas pagadas de más a las personas servidoras, en la resolución número 16545-2006, de las ocho horas y treinta y seis minutos del 29 de noviembre de 2005, la Sala Constitucional señaló lo siguiente:

III.- Sobre el particular, en reiteradas resoluciones esta Sala considerado que:

“es necesario delimitar las pautas bajo las cuales, los patronos –entiéndase la Administración Pública o los pertenecientes al sector privado- pueden válidamente y sin afectar ningún derecho fundamental, reintegrarse las sumas de dinero pagadas en exceso a sus trabajadores. Pese a la abundante jurisprudencia constitucional sobre el tema, es necesario aclarar que no existe un criterio uniforme y claramente definido, especialmente en cuanto a la necesidad de notificar al afectado sobre la deuda que tiene con su patrono con anterioridad a la aplicación del rebajo salarial (a manera de ejemplo se pueden citar las resoluciones 98-00728, 00-4033, 01-10440, en sentido contrario a las anteriores 00-01088, 01-08113, 03-08246). Por lo anterior resulta necesario definir el marco de actuación de los patronos a la hora de exigir los reintegros en cuestión, -claro está- considerando el marco legal aplicable en cada sector, sea el derecho administrativo para la Administración Pública, o bien, el derecho laboral cuando el patrono sea un sujeto de derecho privado.

III.- El derecho al salario ha sido concebido como la retribución debida al trabajador en virtud del contrato de trabajo, como contraprestación por la labor que haya efectuado o deba efectuar o por los servicios que haya prestado o deba prestar; por su parte, para el empleador se constituye en una obligación que, por la utilidad que representa para el trabajador y que por su propia naturaleza, debe pagarse completo y en intervalos regulares. Sin embargo, este derecho constitucionalmente protegido no impide que el patrono, ante los supuestos de anticipo y de pagos indebidamente efectuados producto de un error material, pueda repetir lo pagado en forma justificada. Así, el artículo 173 del Código de Trabajo establece que las deudas que el trabajador contraiga con el patrono por concepto de anticipos o por pagos hechos en exceso se amortizarán durante la vigencia del contrato en un mínimo de cuatro períodos de pago y no devengarán intereses. Esta Sala en asuntos similares, ha establecido que la actuación de la Administración Pública de recobrar los montos girados de más a sus funcionarios, no resulta -en principio y sin perjuicio de lo [que] se dirá- inconstitucional, sino que por el contrario es una potestad que le otorga el ordenamiento jurídico en aras de tutelar los fondos públicos puestos a su alcance (resolución No.02-4842).

IV.- En este orden de ideas, resulta lógica la obligación del trabajador de devolver a su patrono las sumas giradas en exceso y que fueron aprovechadas, ya que aceptar lo contrario, sería admitir un enriquecimiento sin causa a favor del empleado. Pese a que esta actuación de reintegro está permitida por el ordenamiento jurídico, resulta constitucionalmente inaceptable debido a la forma en que es aplicada a los trabajadores, ya que en la práctica, se realiza sin

garantizarles su derecho de defensa y debido proceso, aunado a que, en la mayoría de los casos, las sumas cobradas resultan desproporcionadas con relación al salario que devengan.

V.- De esta manera, a efectos de recuperar los dineros pagados en exceso, la Administración Pública debe instaurar un procedimiento administrativo a sus servidores, en el cual se observen los principios y las garantías del debido proceso, de forma que se garantice el derecho de defensa del funcionario involucrado. Esta defensa no será posible si el servidor afectado por la deducción de su salario, no comparece ante la instancia correspondiente por no haber tenido conocimiento de esa situación. De ahí que la notificación constituya una garantía esencial, ya que a través de ésta se pone en conocimiento al funcionario de la posible reducción de su salario y permite su comparecencia a efectos de alegar lo necesario en defensa de sus intereses y presentar las pruebas que fundamenten su posición. Incluso en esta audiencia, el mismo trabajador puede proponer un arreglo de pago que le resulte menos gravoso a su esfera patrimonial, de forma que honre su deuda sin ver disminuido significativamente su salario. En caso de no haber llegado a un acuerdo, el procedimiento debe concluir con una resolución en la que se determine concretamente el monto que se giró de más al servidor y se establezcan las cuotas de amortización de la deuda, las cuales serán deducidas durante la vigencia del contrato laboral en un mínimo de cuatro periodos de pago.

(...)

VI.- Finalmente, dada la existencia de un vacío legal para establecer los montos deducibles de los salarios de los trabajadores -situación que en la práctica, se ha traducido en la rebaja de sumas desproporcionadas e irrazonables-, este Tribunal considera de oportuna aplicación, la regla definida en el artículo 172 del Código de Trabajo, en lo relativo a la proporción embargable del salario que excede el mínimo establecido. Valga aclarar que, la aplicación de dicha regla no es antojadiza ni mucho menos arbitraria, sino que obedece a la necesidad de suplir este vacío a través de la integración normativa, a efecto de proporcionar un parámetro objetivo de obligatoria observación para los empleadores al momento de realizar los rebajos a sus trabajadores, eliminándose así, el margen de discrecionalidad con que cuentan para realizar lo apuntado. El artículo citado en lo conducente establece:

“ARTICULO 172.- Son inembargables los salarios que no excedan del que resultare ser el menor salario mensual establecido en el decreto de salarios mínimos, vigente al decretarse el embargo. Si el salario menor dicho fuere indicado por jornada ordinaria, se multiplicará su monto por veintiséis para obtener el salario mensual.

Los salarios que excedan de ese límite son embargables hasta en una octava parte de la porción que llegue hasta tres veces aquella cantidad y en una cuarta del resto.

(...)

Por salario se entenderá la suma líquida que corresponda a quien lo devengue una vez deducidas las cuotas obligatorias que le correspondan pagar por ley al trabajador. Para los efectos de este artículo las dietas se consideran salario.(...)” (el énfasis no es del original).

Así, en el establecimiento de los montos de amortización de la deuda respectiva, los patronos –públicos o privados- deben observar la regla para embargar los salarios que exceden el mínimo definido semestralmente. Este criterio procede en defecto de un arreglo de pago entre el patrono y el trabajador, ya que ante la existencia de un acuerdo de esa naturaleza, debe prevalecer éste en donde ha mediado la participación del empleado, quien -se supone- pactó la opción menos gravosa a sus intereses. Con lo anterior, se evita que las deducciones sean de tal magnitud que dejen sin contenido el salario del trabajador, imposibilitándole satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.” (sentencia N° 2004-07499 de las 16:30 horas del 13 de julio del 2004).

4.3. Procedimiento en caso de mediar una actuación administrativa.

La otra opción que le ofrece el ordenamiento jurídico a la Administración Pública para recuperar las sumas de dinero pagadas de más a las personas servidoras es la potestad extraordinaria de revocar, revisar o rectificar sus actuaciones. Se le dice extraordinaria porque la regla es que la Administración tiene restringido revocar o anular sus propios actos, en virtud de los principios constitucionales de intangibilidad de los actos propios, legalidad y seguridad jurídica. No obstante, frente a situaciones calificadas, según el mismo ordenamiento jurídico, la Administración Pública puede enmendar sus actos. Esas circunstancias se encuentran previstas, en términos generales, en los artículos 152, 155 y 173 de la LGAP.

Según el numeral 152 de la LGAP, cualquier acto administrativo puede revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o merito, con las excepciones contempladas en la ley, cuando exista divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público tutelado, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados y a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica que se pretende dejar sin efecto.

Sin embargo, conforme al numeral 155 de la LGAP, cuando se trate de un acto administrativo declarativo de derechos subjetivos, la revocatoria debe encauzarse a través del procedimiento previsto en los artículos 308 y siguientes de la LGAP (procedimiento administrativo ordinario), contar con un dictamen favorable de la Contraloría General de la Republica (CGR) y ser emitida por el jerarca del ente correspondiente. Este pronunciamiento debe referirse expresamente a los daños y perjuicios ocasionados, calculándolos cuando sea posible. La omisión de este último requerimiento genera la nulidad absoluta de lo dispuesto por la Administración.

Debe advertirse que este procedimiento resulta procedente cuando el acto ha sido emitido cumpliendo los requerimientos establecidos por el ordenamiento jurídico. Es por lo que el ordinal 152 de la LGAP habla de revocatoria por razones de oportunidad, conveniencia o mérito.

Cuando el acto contiene vicios que puedan generar su nulidad, absoluta o relativa, la Administración debe, primero, instruir un procedimiento administrativo para que el superior jerárquico declare la lesividad del acto y, posteriormente, remitir el asunto a la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de que esta formule el procedimiento de lesividad regulado en los artículos 10.5, 34 y 39.1.e del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA).

Finalmente, el artículo 173 de la LGAP, le permite a la Administración anular en sede administrativa los actos propios y declarativos de derechos subjetivos, sin necesidad de recurrir al mencionado proceso judicial de lesividad, cuando esos actos presenten vicios que generen una nulidad absoluta evidente y manifiesta. El trámite de esta declaratoria debe discurrir por el procedimiento previsto en los artículos 308 y siguientes de la LGAP (procedimiento administrativo ordinario).

Según el numeral 173 de la LGAP, cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, la Administración podrá declararla en sede administrativa, sin necesidad de recurrir al proceso de lesividad previsto en el CPCA, previo dictamen obligatorio, vinculante y favorable de la PGR, o de la CGR, cuando se trate de temas relacionados con el proceso presupuestario o contratación administrativa. Añade el precepto, ese dictamen debe indicar en forma expresa el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad pretendida.

Este supuesto es aplicable a los actos que carecen de validez jurídica, por omitir uno o varios elementos constitutivos o por infringir el ordenamiento jurídico de manera que su ejecución obstaculiza el cumplimiento de los fines públicos. Es decir, el vicio presente en el acto hace que la declaratoria de nulidad absoluta -evidente y manifiesta- sea una consecuencia lógica, necesaria e inmediata, con la intención de enmendar la actuación administrativa y ajustarla a derecho.

4.4. El caso sometido a revisión.

En el asunto referido, así como en situaciones análogas, la Dirección de Gestión Humana debe determinar, en primer lugar, si, efectivamente, ha existido un pago indebido y si ese desembolso es producto de un -simple- error material o, por el contrario, deviene como consecuencia de un acto administrativo declaratorio de derechos, pues, como se expuso, el procedimiento para recuperar la suma de dinero pagada en exceso varía en uno u otro supuesto.

En caso de haberse presentado un error material, la Administración puede recuperar lo pagado en exceso mediante rebajos directos de planilla, aplicados al salario de la persona servidora en forma proporcional, en al menos cuatro tramos, sin intereses. Previo a realizar el reintegro, la administración debe poner la situación en conocimiento de la persona servidora, indicando el monto adeudado, así como la cantidad de tramos en los que planea rebajar esa suma, debiendo tener presente que el monto de esas deducciones debe ser razonable y proporcional, de modo que el salario restante le permita a la persona y su familia cubrir las necesidades básicas, ya que esas personas no están obligadas a soportar en forma desproporcionada los errores de la administración.

En cuanto a la fijación del monto de las deducciones, la administración debe utilizar como referencia las reglas enunciadas en el artículo 172 del CT, en lo atinente a la parte inembargable del salario, así como a la parte embargable y la porción correspondiente. Lo anterior, en caso de que no exista acuerdo entre la administración y la persona involucrada, porque un convenio sobre ese tema definiría la forma de cancelar el adeudo.

Cuando el pago indebido deriva de un acto administrativo declaratorio de derechos subjetivos, previo a la instauración de una acción cobratoria (administrativa o judicial), la Administración debe seguir alguno de los procedimientos establecidos en los ordinales 155 (para revocar actos declaratorios de derechos subjetivos) o 173 (para declarar la nulidad absoluta y manifiesta de un acto administrativo) de la LGAP, o acudir al proceso lesividad regulado en los numerales 183.3 de la LGAP y 10.5, 34 y 39.1.e del CPCA (para nulidades relativas insubsanables o absolutas).

Es importante recalcar que, le corresponde a la oficina consultante definir el carácter jurídico de las circunstancias consultadas pues, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Dirección Jurídica, aprobado por la Corte Suprema de Justicia, en sesión N° 47-2014, artículo XXXII, del 6 de octubre de 2014, publicado mediante circular N° 251-2014, esta Dirección brinda asesoría jurídica referida a los alcances generales de la normativa vigente y sus efectos sobre el funcionamiento y operación del Poder Judicial, sin poder incurrir en la valoración y resolución de casos concretos que legalmente compete a cada órgano institucional con potestad de decisión.

La labor asesora de esta oficina consiste en emitir criterios e informes de carácter técnico legal, dirigidos a orientar y modular el ejercicio de la función administrativa judicial. Dicha función no abarca ni incluye la ejecución sustitutiva de las competencias asignadas a los diversos órganos institucionales. Una actuación en sentido contrario contravendría la naturaleza consultiva de la Dirección Jurídica, así como las normas formales y sustanciales que estructuran el procedimiento administrativo, todo en perjuicio de la misma institución y de las personas administradas.

En el caso concreto, lo indicado implica que, esta asesoría puede y enuncia las pautas normativas y generales aplicables a las circunstancias consultadas por la Dirección de Gestión Humana, lo cual le permite a esa instancia determinar si en el caso particular ha existido un pago indebido a un funcionario judicial y cuál es el procedimiento que debe seguir para recuperar el monto correspondiente. Al menos en el estado actual de las circunstancias, esta Dirección no puede indicar si lo actuado por la Dirección de Gestión Humana, en el caso concreto, constituye una actuación contraria al ordenamiento jurídico, ni disponer la adopción

de medidas necesarias para subsanar lo que esa calificación generaría, pues ello implicaría sustituir la actividad de la administración de recursos humanos -y eventualmente de sus superiores-, cuyo proceder podría ser remitido para análisis de esta Dirección, por parte de los órganos superiores de la institución, en caso de sospecharse que lo actuado presenta algún vicio de nulidad.

5. Conclusiones y recomendaciones.

En virtud de lo expuesto, esta Dirección concluye lo siguiente:

5.1. En cuanto a la ampliación del criterio DJ-C-454-2024.

Tomando en consideración lo señalado en el criterio jurídico DJ-C-454-2024, sobre los supuestos de inaplicabilidad de transición entre esquemas salariales, se amplía ese dictamen, en los siguientes términos:

- a) De conformidad con lo estipulado en los artículos 36 (contrario sensu) y 37 del RLMEP, debe entenderse que no aplicará en forma automática el régimen remunerativo de salario global a los nuevos nombramientos de personal interino con continuidad laboral, ni a los movimientos de personal propietario, remunerados mediante salario compuesto, realizados después del 1 de junio de 2024, cuando el nuevo nombramiento de personal interino o el movimiento de personal propietario sea a un puesto con igual, equiparable o inferior clasificación a la ostentada en el nombramiento o puesto anterior.
- b) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 de la Ley General de la Administración Pública y 32 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, la circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-011-2023/DG-CIR-016-2023 puede ser utilizada como parámetro normativo para resolver la situación analizada, así como otras situaciones carentes de norma que las regule en forma expresa o tácita.

5.2. En cuanto al procedimiento que debe seguir la institución para recuperar sumas pagadas de más a los servidores judiciales.

En caso de que las instancias administrativas del Poder Judicial determinen que ha existido un pago indebido o en exceso a favor de las personas funcionarias, existe la obligación de recuperar las sumas de dinero entregadas erróneamente o en demasía, según se desprende de los artículos 51 del Estatuto de Servicio Civil, 83 del Estatuto de Servicio Judicial, 803 del

Código Civil, 173 del Código de Trabajo y 203 siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública.

Le compete a la instancia administrativa correspondiente, determinar el fundamento del desembolso, a fin de identificar el procedimiento que debe seguir la institución para recuperar las sumas erogadas en forma injustificada. En ese sentido, debe precisar cuando el pago deriva de un error (material o aritmético) o de un acto administrativo declaratorio de derechos.

Conforme al numeral 157 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Pública puede rectificar sus errores materiales en cualquier momento, sin necesidad de seguir un procedimiento administrativo ordinario; lo cual aplica para el caso de pagos salariales en exceso o por error, toda vez que no se causa perjuicio grave a la persona funcionaria, ni se le imponen nuevas obligaciones, tampoco se le suprimen derechos subjetivos, ni se lesionan sus intereses legítimos.

Cuando está frente a este supuesto, el Poder Judicial, como ente patronal, puede recuperar las sumas erogadas siguiendo el procedimiento previsto en el segundo párrafo del artículo 173 del Código de Trabajo, según lo establecido en los ordinales 51 del Estatuto de Servicio Civil, 83 del Estatuto de Servicio Judicial, 803 del Código Civil y 203 siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública.

En esos casos, la institución debe poner las circunstancias en conocimiento de la persona servidora, comunicándole el monto de la suma pagada en exceso, así como la forma en que procederá a rebajarla de su salario. El monto de las deducciones debe ser razonable y proporcional, y respetar las limitaciones impuestas a los embargos salariales. En situaciones como la expuesta, procede la implementación de un arreglo de pago entre el patrono y la persona servidora.

En caso de presentarse un pago indebido o en exceso originado en un acto declarativo de derechos, la institución deberá instruir un procedimiento administrativo tendiente a revocar el acto declarativo de derechos subjetivos, regulado en el ordinal 155 de la Ley General de la Administración Pública, o un procedimiento administrativo para decretar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta del acto, según lo establecido en el numeral 173 de la misma ley. En caso de tratarse de una nulidad absoluta del acto, en sede administrativa, la entidad deberá decretar la lesividad del acto y, posteriormente, impulsar a través de la Procuraduría General de la República, el proceso judicial de lesividad regulado en los artículos 183.3 de la Ley General de la Administración Pública y 10.5, 34 y 39.1.e del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Lic. Luis Abner Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Argili Gomez Siu
Subdirectora Jurídica

Ref. 1508-2024.-