

San José, 16 de enero de 2023
DJ-C-11-2023

MBA. Roxana Arrieta Meléndez
Directora
Dirección de Gestión Humana
S. D.

Mediante correo electrónico enviado el 14 de noviembre de 2022, siguiendo instrucciones de la Dirección de Gestión Humana, la Licenciada Evelyn Quijano Eduarte, encargada de la Unidad de Investigación y Control de la Calidad de la Dirección de Gestión Humana, remite a la Dirección Jurídica las siguientes consultas:

En sesión de trabajo realizada el 8 de noviembre, surgió la inquietud en relación con el momento en el cual se trasladan las personas a salario global considerando las particularidades de la institución en cuanto a los ascensos discontinuos.

- ¿Cómo funcionará el derecho adquirido de los empleados judiciales en ascensos, descensos y traslados?
- ¿Con que periodicidad se deben comparar los salarios para decidir el momento del traslado a salario global diario, quincenal, mensual?
- ¿Esa comparación se debe realizar por monto exacto con decimales?
- ¿Qué sucede si la persona en ascenso alcanza salario global y posteriormente regresa a su propiedad?
- ¿Qué sucede si la persona pasa a un ascenso por primera vez cuando ya está vigente el salario global?

Adicionalmente, se incluye un cuadro para utilizarse como ejemplo al responder las anteriores consultas, sin embargo, se omite su uso debido a la forma en que se responden las preguntas.

Seguidamente se contestan las consultas formuladas en los siguientes términos:

1. Cuestiones introductorias. La aplicación de la ley en el tiempo. Derechos adquiridos. Situaciones jurídicas consolidadas.

La atención de las consultas planteadas por la Dirección de Gestión Humana requiere la realización de unas breves consideraciones introductorias sobre el tema de la *aplicación de las leyes en el tiempo* y su incidencia sobre los *derechos adquiridos* y las *situaciones jurídicas consolidadas*.

En derecho se afirma que las normas jurídicas producen efectos sobre las situaciones desarrolladas durante su vigencia. Sin embargo, el ordenamiento jurídico se encuentra en constante evolución. Frecuentemente, las normas jurídicas cambian o desaparecen, dando lugar a nuevas regulaciones. Esa constante renovación plantea la necesidad de definir las reglas de aplicación de las leyes en el tiempo.

Para solucionar los conflictos derivados de la transformación y renovación del ordenamiento jurídico, la ciencia jurídica estudia la eficacia de las disposiciones normativas sobre las situaciones acontecidas antes de su emisión, postulando, para ese caso, las reglas de la *retroactividad*, *irretroactividad* e *hiperretroactividad de las normas jurídicas*. También estudia la eficacia de las regulaciones sobre las circunstancias suscitadas después de su reforma o derogatoria (tácita o expresa), supuesto en el que propone las reglas de la ultraactividad de las normas jurídicas.

Como se indicó al inicio, la regla general es que las normas jurídicas afectan las circunstancias acontecidas durante su período de aplicación, sin modificar las realidades suscitadas antes de su nacimiento o después de su extinción. Por ello, también se afirma que las reglas contenidas en las normas jurídicas surten efectos desde su promulgación y entrada en vigor (excepto que la misma norma disponga algo distinto), hacía el futuro (no hacia el pasado) y hasta su modificación o derogatoria.

Este es el contenido básico y esencial del *principio de irretroactividad de la ley* (también denominado *principio de irretroactividad de las normas jurídicas*). Según ese precepto, de rango constitucional¹, las normas jurídicas no producen efectos hacia el pasado, solo hacía el futuro, a partir de su vigencia, respetando los *derechos adquiridos* y las *situaciones jurídicas consolidadas*.

En doctrina nacional, Rubén Hernández Valle indica que la “*Eficacia de las normas jurídicas en el tiempo puede estudiarse desde el punto de vista de su influencia sobre las relaciones vigentes al momento de su entrada en vigor. Este principio postula que las normas surten efectos ex nunc, es decir, que sólo son capaces de surtir efectos hacía el futuro, de tal suerte que no son aplicables a las relaciones nacidas con anterioridad a su promulgación. Este principio se conoce con el nombre de irretroactividad de las normas y se encuentra expresamente consagrado en el artículo 34 de la Constitución, cuando dispone que ‘a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas’.* En virtud de tal norma no pueden ser retroactivas ni los reglamentos, ni las leyes, ni los actos equiparados a ésta, salvo el caso de los decretos de facto” (Rubén Hernández Valle, *El Derecho de la Constitución*, Tomo I, 2004, pág. 531).

A nivel jurisprudencial, la Sala Constitucional reconoce el rango constitucional del *principio de irretroactividad de las normas jurídicas* y lo define como la garantía que impide aplicar en forma retroactiva una norma jurídica en perjuicio de *derechos adquiridos* o *situaciones jurídicas consolidadas*. En resolución número 1990-001147, de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, la Sala mencionó el raigambre constitucional del precepto analizado y delineó su contenido y dimensiones apuntando que “(...) *el principio de irretroactividad, al igual que los demás relativos a los derechos o libertades fundamentales, no es tan sólo formal, sino también y sobre todo material, de modo que resulta violado, no sólo cuando una nueva norma o la reforma de una anterior altera ilegítimamente derechos adquiridos o situaciones consolidadas al amparo de la dicha norma anterior, sino también cuando los efectos, la interpretación o la aplicación de esta última produce un perjuicio irrazonable o desproporcionado al titular del derecho o situación que ella misma consagra*”.

¹ Constitución Política de Costa Rica: Artículo 34. A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Posteriormente, en resolución número 1991-003510, de las trece horas y trece minutos del veintiuno de enero de mil novecientos noventa y cuatro, señaló el alcance normativo del precepto, expresando que “(...), en lo que se refiere a la garantía de la irretroactividad, tutelada en la norma 34 constitucional, se aclara que el principio no es aplicable solamente a las leyes con carácter formal, sino que se asimila a las normas jurídicas en general (...)”. En la misma dirección, en la resolución número 1997-002765, de las quince horas y tres minutos del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete, apuntó que “Numerosos pronunciamientos de la Sala Constitucional atestiguan sobre la vigencia e importancia de la garantía de la irretroactividad de la ley (donde "ley" debe entenderse en su sentido genérico, como referido a las normas jurídicas en general: sentencia n° 473-94)”.

Respecto a los efectos del contenido del principio de irretroactividad de las normas jurídicas, en resolución número 1997-002732, de las once horas y nueve minutos del dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y siete, el órgano constitucional manifestó que “(...) El principio de irretroactividad de la ley, (...), debe entenderse en el sentido de que las situaciones y relaciones jurídicas se rigen conforme a las reglas vigentes al momento de constituirse esos vínculos, en virtud de la certeza que debe imperar en el ordenamiento, de modo que los administrados puedan saber a qué atenerse en las relaciones con el Poder Público. Esto significa que el Estado no puede aplicar válidamente hacia el pasado normas jurídicas posteriores para resolver situaciones acontecidas con anterioridad al dictado de dichas normas (...)”.

La garantía de irretroactividad de las normas jurídicas incide sobre los efectos de las regulaciones. No afecta su ciclo de vida. La irretroactividad de las normas no apareja un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico. En la resolución número 1998-002574, de las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del diecisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, la Sala Constitucional apuntaba “(...), se ha entendido también que nadie tiene un "derecho a la inmutabilidad del ordenamiento", es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que -como se explicó- si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior.”.

Reiteró esa posición en la resolución número 2005-012001, de las quince horas y treinta minutos del seis de setiembre de dos mil cinco, en la cual agregó “(...) que el principio de irretroactividad de la ley no debe entenderse como un derecho a que las normas jurídicas —(...)— nunca cambien, sino que se orienta más bien a garantizar el respeto de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas”.

Esas consideraciones se mantienen vigentes, según lo indicado por la propia Sala Constitucional en las resoluciones número 2019-002331, de las nueve horas y quince minutos del ocho de febrero de dos mil diecinueve, 20022-002621, de las nueve horas y quince minutos del veintiocho de enero de dos mil veintidós, y 2022-021915, de las nueve horas y treinta minutos del dieciséis de setiembre de dos mil veintidós, cuando reprodujo las argumentaciones antes transcritas.

Por su parte, el *derecho adquirido* es un bien jurídico incorporado al patrimonio de una persona. Como lo indica el término, es un derecho que ha ingresado y forma parte del dominio de un individuo determinado. Además, es una circunstancia jurídica consumada y corroborable, cuyo contenido produce un efecto positivo sobre el patrimonio de la persona beneficiaria.

El autor costarricense Rubén Hernández define el derecho adquirido como “(...) *aquel que ha entrado, de manera definitiva, en el patrimonio de su titular. Se trata, por lo tanto, de un acto adquisitivo válido según la ley precedente. La nueva ley no puede, por tanto, incidir sobre él, porque el hecho constitutivo del derecho se produjo bajo el imperio de la ley anterior*” (Op. Cit. 532).

Para el autor argentino Guillermo Cabanellas de Torres, el derecho adquirido es “*El que por razón de la misma ley se encuentra irrevocable y definitivamente incorporado al patrimonio de una persona (...)*” (Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario Jurídico Elemental, 2008). Mientras tanto, el jurista mexicano Eduardo García Maynez, siguiendo lo teoría clásica, define los derechos adquiridos como “*aquellos que han entrado en nuestro dominio y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos*” (Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, 1995, pág. 390).

A nivel jurisprudencial, la Sala Constitucional define el derecho adquirido como una circunstancia jurídica consumada, en la que un bien o derecho ha ingresado al patrimonio de una persona, quien experimenta un beneficio o ventaja verificable. En resolución número 1990-001119, de las catorce horas del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa, ese órgano definió el derecho adquirido como “(...) *aquella circunstancia consumada en la que una cosa –material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente– ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable (...)*”. Esa descripción se reiteró en la resolución número 2001-007246, de las nueve horas con nueve minutos del veintisiete de julio de dos mil uno.

Mientras tanto, la situación jurídica consolidada es la concurrencia simultánea de una circunstancia fáctica y sus consecuencias jurídicas, previamente definidas por el ordenamiento jurídico. Es un conjunto de circunstancias y consecuencias descritas en una norma jurídica, en cuanto a sus características y efectos, de manera que, ante la conjunción de las circunstancias establecidas con anticipación, se producirán las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional indica que “(...) *la ‘situación jurídica consolidada’ representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que –por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado– haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado). Desde esta óptica, la situación de la persona viene dada por una proposición lógica del tipo «si..., entonces...»; vale decir: si se ha dado el hecho condicionante, entonces la ‘situación jurídica consolidada’ implica que, necesariamente, deberá darse también el efecto condicionado*” (resolución número 1990-001119, de las catorce horas del dieciocho de

setiembre de mil novecientos noventa, cuyo contenido fue reiterado en resolución número 2001-007246, de las nueve horas con nueve minutos el veintisiete de julio de dos mil uno).

Resumiendo lo expuesto, la irretroactividad de las normas jurídicas garantiza que el cambio introducido al ordenamiento jurídico no afecte los derechos ya incorporados a la esfera patrimonial de las personas, ni modifique la situaciones jurídicas consolidadas cuando las circunstancias de una persona contengan los presupuestos requeridos para aplicar la norma jurídica modificada o derogada.

La Sala Constitucional explica la vinculación existente entre la mutabilidad del ordenamiento jurídico, el principio de irretroactividad de las normas, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas advirtiendo que la modificación del ordenamiento jurídico debe respetar, sin afectar, los derechos adquiridos y las consecuencias derivadas de las situaciones jurídicas consolidadas, sin que ello implique la inmutabilidad del ordenamiento jurídico. En la ya citada resolución número 2001-007246, el tribunal constitucional dijo lo siguiente:

“En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege –tornándola intangible– la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica. En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada. Ahora bien, específicamente en punto a ésta última, se ha entendido también que nadie tiene un 'derecho a la inmutabilidad del ordenamiento', es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que –como se explicó– si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Esto es así porque, se dijo, lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo o, incluso, no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla.

(...)

La protección de los derechos adquiridos significa, en este caso, que no obstante la eliminación de las normas, todos los montos recibidos hasta entonces por concepto de auxilio, deben estimarse irrepetibles. En la medida en que habían ingresado definitivamente al patrimonio de los interesados con anterioridad a la reforma legal, resultaría absurdo –e inconstitucional– pretender que deban ser devueltos, o cosa semejante. Y,

La tutela de las situaciones jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la regla que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma o incluso, como ocurrió, de derogatoria, sí tenían derecho a esperar que, respecto de ellos mismos y de todas las demás

personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese o produzca la consecuencia que anticipaban. Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba causalmente su situación fáctica (enfermedad incapacitante) con el efecto previsto en la ley (el disfrute, hasta por lapso indefinido, de una licencia y el pago del auxilio pecuniario correspondiente). El hecho de que la regla haya desaparecido –cosa que el legislador tiene potestad indudable para hacer– no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto sólo podría ocurrir, ex nunc, para quienes, a la fecha de la reforma legal, no hubiesen adquirido ese título. Concretamente: el transitorio del numeral 2 de la ley n° 7531 de 10 de julio de 1995 no es inconstitucional por haber derogado los citados preceptos del Estatuto de Servicio Civil; pero sí lo es por infringir la garantía de la irretroactividad de la ley (artículo 34 de la Carta Política), en daño de los accionantes y de todos los que ostentaran su misma condición a la fecha de la vigencia de esa ley, en la medida en que pretendió transformar desventajosamente lo que para ellos era ya una situación jurídica consolidada...” (Ver en igual sentido la resolución N° 7331-97 de las quince horas veinticuatro minutos del treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete, y el Considerando III de la resolución número 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y tres.”

2. Normativa relacionada.

Conforme lo indica el oficio que da origen al presente criterio, el contenido de las preguntas formuladas por el personal de la Dirección de Gestión Humana se encuentra relacionado con el tema del traslado del funcionariado judicial que realiza ascensos discontinuos dentro de la institución, del sistema remunerativo basado en salario base y componentes, incentivos, pluses o análogos (salario compuesto) hacía el régimen salarial unificado, basado en la columna salarial global (salario global), bajo una metodología de valoración de puestos que implica un esquema de “factor de puntos” (Capítulo VII de la Ley Marco de Empleo Público). En atención a lo anterior conviene reseñar y analizar brevemente el régimen salarial unificado y el sistema de remuneración mediante salario global mencionados en el articulado de la Ley Marco de Empleo Público.

Con base en los objetivos² y los principios rectores³ de la Ley Marco de Empleo Público, ese cuerpo normativo introduce en la Administración Pública la obligación legal de implementar un sistema unificado de remuneración, basado en una columna salarial global, aplicable a todas las personas servidoras públicas, incluidas las actuales⁴. Esa exigencia debe ser acatada e implementada por todas las

² Ley Marco de Empleo Público: Artículo 1. Objetivo. (...) Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

³ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 4. Principios rectores. (...) c) Principio de equidad salarial: la remuneración de las personas servidoras públicas se determinará con fundamento en estrictos criterios técnicos, en función de la responsabilidad y el cargo que ejerzan, procurando que las diferencias salariales en la propia dependencia o en relación con las otras entidades y órganos incluidos sean diferencia consistentes y razonables, y se respete el principio de igual función igual salario.

⁴ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 35. Régimen salarial unificado para todo el servicio público. Todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global. Todas las personas servidoras públicas serán remunerarán de acuerdo con esta ley, incluidos los servidores actuales.

entidades e instituciones que conforman el sector público incluido en el ámbito de cobertura de la ley⁵, con las particularidades señaladas a continuación.

Le corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica elaborar e implementar el sistema remunerativo unificado, por ser el ente rector del Sistema General de Empleo Público⁶. Así lo indica el inciso 1 del artículo 7 de la Ley Marco de Empleo Público, el cual atribuye al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la competencia de *[E]stablecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas*".

Asimismo, en el ejercicio de la rectoría y la competencia referidas en el párrafo anterior, le corresponde a ese ministerio elaborar la columna salarial global aplicable a los puestos de trabajo sometidos a su rectoría. Eso indica el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Marco de Empleo Público, cuando dispone que *[E]l Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia.*

Sin embargo, debido a que el artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público excluye de la rectoría del Sistema General de Empleo Público las *relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa*, le corresponde a los jefes administrativos de las entidades e instituciones mencionadas elaborar las columnas salariales de los puestos de trabajo que se mantengan bajo su rectoría, según se desprende de los artículos 7.1, 30 (párrafo final) y 34 (párrafo inicial) de la Ley Marco de Empleo Público.

El inciso 1 del artículo 7 de la Ley Marco de Empleo Público dispone que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica debe *[E]stablecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas*, aclarando que *[S]e excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.*

⁵ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 2. Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único: a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política. b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales. c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los consejos municipales de distrito y sus empresas.

⁶ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 6. Creación del Sistema General de Empleo Público. La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (...).

Entretanto, el último párrafo del artículo 30 de la misma ley indica que [E] *el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas de que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.*

Asimismo, el párrafo inicial del numeral 34 de la ley de empleo público señala que [A] *partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.*

Por su parte, el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público establece las reglas para el traslado de las personas servidoras públicas del esquema remunerativo compuesto hacía el esquema remunerativo global. Según esa norma, cuando entre a regir la Ley Marco de Empleo Público y se hayan aprobado⁷ y publicado⁸ las columnas salariales globales, las personas que reciban salario compuesto deberán trasladarse al esquema remunerativo global, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Quien reciba un salario compuesto menor al salario global de su categoría, seguirá percibiendo salario compuesto, que podrá aumentar por pago de anualidades, hasta que iguale el salario global correspondiente al puesto, caso en el que, al mes siguiente, se trasladará de manera automática al régimen de salario global.
2. Quien reciba un salario compuesto mayor al salario global de su categoría, seguirá percibiendo salario compuesto, el cual quedará excluido de cualquier incremento salarial (producto de aumentos a la base o incentivos), hasta que el salario global del puesto iguale ese salario compuesto, caso en el que, al mes siguiente, se trasladará de manera automática al régimen de salario global.

En los enunciados anteriores, el concepto “igualar” debe entenderse en forma amplia, no estricta. Los montos correspondientes a los salarios globales que formarán parte la columna salarial del Poder Judicial a lo mejor no empatarán exactamente con todos los salarios compuestos devengados, actualmente o en el futuro, por cada una de las personas nombradas en puestos judiciales. Esa circunstancia limitará la posibilidad de igualar (en sentido estricto) el salario compuesto de una persona determinada y el salario global del puesto o de la categoría del puesto en la que ella se encuentre destacada. Por ello, el término “igualar” debe interpretarse de manera amplia, entendiendo que el traslado de la persona servidora pública se realizará cuando su salario compuesto genere un monto que se encuentre dentro del rango o de los rangos de la columna salarial del puesto o clase de puestos correspondiente.

⁷ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 30. (...). El Poder Legislativo, el Poder Judicial, El Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sen exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

⁸ Ley Marco de Empleo Público: Artículo 30. (...) d. Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público.

Tal interpretación ampliativa responde a la incompatibilidad del sistema salarial actual con el propuesto en la Ley Marco de Empleo Público, debido a que algunos incentivos o pluses salariales están ligados a condiciones personales, como por ejemplo el tiempo servido que desemboca en el pago de las anualidades por mérito, los cuales hacen difícil que el quantum salarial en ese sistema llegue a ser igual que el salario único fijado para la clase del puesto que dicha persona esté ocupando, circunstancia que haría imposible e impracticable en términos materiales la aplicación literal del artículo transitorio referido.

En este punto se debe señalar que la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público podría contener normas que regulen en forma específica y concreta las particularidades de la transición del sistema remunerativo compuesto al sistema remunerativo global, cuyo contenido deberá ser acatado por las administraciones activas al aplicar el contenido de la ley de empleo público.

Finalmente, para una mejor comprensión de las reglas indicadas, se transcribe el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público:

TRANSITORIO XI- Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:

a) Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente.

b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.

Los salarios de las personas servidoras públicas, sin distinción del monto de estos, estarán excluidos de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

3. Consultas y respuestas.

Seguidamente se contestan las consultas formuladas por el personal de la Dirección de Gestión Humana.

Primera consulta: ¿Cómo funcionará el derecho adquirido de los empleados judiciales en ascensos, descensos y traslados?

Teniendo claro que el derecho adquirido es el bien material o inmaterial efectivamente incorporado al patrimonio de una persona, se debe afirmar que, cuando entre a regir la Ley Marco de Empleo Público, la **regla general** será respetar los derechos subjetivos efectivamente adquiridos por las personas servidoras judiciales.

Ello quiere decir que el Poder Judicial, y la Administración Pública en general, no podrá(n) afectar los derechos ya adquiridos y percibidos por quienes ostenten cargos como servidores judiciales. A modo de ejemplo se puede decir que los dineros cancelados por el Poder Judicial a las personas servidoras judiciales, por concepto de salario base e incentivos salariales o sobresueldos (p.ej.: anualidades, montos resultantes de porcentajes de dedicación exclusiva anteriores al Título III de la Ley 9635, montos resultantes de porcentajes anteriores a dicho título por prohibición, etc.) no podrán ser reclamados por la institución (con la obvia excepción de aquellos casos en los que resulte legalmente procedente reclamar el reintegro de esas sumas por pagos indebidos o en exceso).

Como se indicó en las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, la variación del ordenamiento jurídico debe respetar los derechos adquiridos antes de la modificación. Ello significa que la alteración del bloque normativo no puede afectar el derecho válidamente incorporado al patrimonio de las personas.

Para una mejor comprensión de lo indicado, seguidamente se transcribe una parte del citado voto número 2001-007246, en el que la Sala Constitucional explica y dimensiona los alcances prácticos de la figura de los derechos adquiridos, así como de las situaciones jurídicas consolidadas: *“Aplicación al caso concreto. En el sub examine, es viable ejemplificar los conceptos anteriores a partir, precisamente, de los elementos del caso concreto. Bajo el imperio de los artículos 167 a 169 del Estatuto de Servicio Civil, existía una regla jurídica, creada por el legislador: en presencia de una enfermedad incapacitante (hecho condicionante), el maestro o maestra que la sufriese tendría derecho a una licencia y al pago de un auxilio equivalente a la totalidad del salario, por todo el plazo de la incapacidad –que podría ser incluso indefinido– aunque sujeto a revalidaciones anuales, previa constancia médica (efecto condicionado). Esta regla desapareció en virtud de la derogatoria que de esas normas realizó la ley n° 7531, la cual ordenaba además que, dentro del improrrogable lapso de seis meses a partir de su vigencia, los beneficiarios de las licencias debían optar por una pensión de invalidez o bien reintegrarse al trabajo. Entonces, ejemplificando –y, a la vez, aplicando– los elementos de juicio expuestos supra, se puede decir que: La protección de los derechos adquiridos significa, en este caso, que no obstante la eliminación de las normas, todos los montos recibidos hasta entonces por concepto de auxilio deben estimarse irrepetibles. En la medida en que habían ingresado definitivamente al patrimonio de los interesados con anterioridad a la reforma legal, resultaría absurdo –e inconstitucional– pretender que deban ser devueltos, o cosa semejante. La tutela de las situaciones jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la regla que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma o incluso, como ocurrió, de derogatoria, sí tenían derecho a esperar que, respecto de ellos mismos y de todas las demás personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese o produzca la consecuencia que anticipaban. Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba causalmente su situación fáctica (enfermedad incapacitante) con el efecto previsto en la ley (el disfrute, hasta por lapso indefinido, de una licencia y el pago del auxilio pecuniario correspondiente). El hecho de que la regla haya desaparecido –cosa que el legislador tiene potestad*

indudable para hacer— no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto sólo podría ocurrir, ex nunc, para quienes, a la fecha de la reforma legal, no hubiesen adquirido ese título. Concretamente: el transitorio del numeral 2 de la ley n° 7531 de 10 de julio de 1995 no es inconstitucional por haber derogado los citados preceptos del Estatuto de Servicio Civil; pero sí lo es por infringir la garantía de la irretroactividad de la ley (artículo 34 de la Carta Política), en daño de los accionantes y de todos los que ostentaran su misma condición a la fecha de la vigencia de esa ley, en la medida en que pretendió transformar desventajosamente lo que para ellos era ya una situación jurídica consolidada..." (Ver en igual sentido la resolución N° 7331-97 de las quince horas veinticuatro minutos del treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete, y el Considerando III de la resolución número 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y tres" (el subrayado es agregado).

Ahora bien, en atención a la pregunta formulada por la Dirección de Gestión Humana, se debe indicar que el Poder Judicial, y la Administración Pública en general, debe(n) respetar los derechos adquiridos por las personas servidoras judiciales activas cuando estas ostenten nombramiento en propiedad, nombramiento en propiedad con ascenso interino, nombramiento en propiedad con descenso interino o nombramiento interino regular, tomando en cuenta las particularidades dispuestas para cada caso.

Respecto a la aplicación del contenido de la Ley Marco de Empleo Público en materia de gestión de la compensación y su interacción con los derechos adquiridos por las personas servidoras judiciales activas⁹ al momento de entrar en vigencia ese cuerpo legal, es necesario realizar las siguientes observaciones:

- Como punto de partida, se debe indicar que todas las personas servidoras judiciales activas al momento de entrar en vigor la Ley Marco de Empleo Público tendrán derecho a seguir percibiendo el monto del salario que determine el cálculo correspondiente al esquema remunerativo de salario compuesto, según el puesto ocupado en ese momento, en propiedad o en forma interina (con o sin propiedad), mientras se mantenga en el mismo puesto. Ese monto servirá como parámetro para aplicar las reglas establecidas en el Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público.
- Un vez que empiece a regir la Ley Marco de Empleo Público, el Poder Judicial deberá aplicar el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público¹⁰. Establecido el monto del salario compuesto que le corresponde a la persona servidora judicial en propiedad, en propiedad con ascenso o descenso interino o interino sin propiedad, en el puesto ocupado

⁹ Tomando en cuenta lo dispuesto en el inciso b del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público: "Artículo 5. (...) b) Continuidad laboral: relación de subordinación que se brinda de forma continua para la Administración Pública, con independencia de la entidad, el órgano o las empresas del Estado, indicadas en el artículo 2 de esta ley, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. (...)".

¹⁰ Así se desprende del contenido de la parte inicial del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, cuando dice "*Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devenguen su salario compuesto, se trasladarán al salario global (...)*". Lo anterior parece indicar que la institución debe adoptar las medidas necesarias para confeccionar y aprobar la integración y estructura de la familia judicial y sus grados, la metodología de valoración del trabajo, el esquema de factor de puntos y la columna salarial, con sus respectivos grados.

cuando entre a regir la Ley Marco de Empleo Público, proseguirá aplicar el Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, conforme a las siguientes reglas:

- Quien reciba un salario compuesto menor al salario global de su puesto o categoría, seguirá percibiendo salario compuesto, que podrá aumentar por pago de anualidades, hasta que iguale el salario global correspondiente al puesto o categoría de puestos, caso en el que, al mes siguiente, se trasladará de manera automática al régimen de salario global.
 - Quien reciba un salario compuesto mayor al salario global de su puesto o categoría, seguirá percibiendo salario compuesto, el cual quedará excluido de cualquier incremento salarial (producto de aumentos a la base o incentivos), hasta que el salario global del puesto o categoría de puestos iguale ese salario compuesto, caso en el que, al mes siguiente, se trasladará de manera automática al régimen de salario global.
- Lo anterior implica que la persona servidora judicial en propiedad o interina sin propiedad con continuidad en la prestación de servicios (según el inciso b del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público) que migre al esquema remunerativo global cuando se encuentre ocupando el puesto de trabajo en propiedad o en el que mantiene estabilidad relativa, a partir de ese momento, seguirá recibiendo su remuneración conforme al régimen remunerativo global, mientras se mantenga en el puesto que ocupa en propiedad o con estabilidad relativa.
 - Entendido lo anterior, se debe señalar que la Ley Marco de Empleo Público omitió regular el caso de los movimientos ascendentes o descendentes, intra o interinstitucionales, de las personas servidoras públicas activas al momento de entrar en vigencia ese cuerpo normativo.
 - Frente a esa omisión, lo procedente sería buscar legislación de rango similar o superior a la Ley Marco de Empleo Público, en la que se regule el tema de la transición definitiva o temporal de las personas servidores públicas del esquema remunerativo compuesto al esquema remunerativo global durante los movimientos ascendentes o descendentes de personal (propietario, interino con propiedad e interino sin propiedad); sin embargo, debido a la novedad del tema, no existe normativa que regule el supuesto en análisis.
 - En vista de la carencia apuntada, corresponderá esperar la emisión del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, para ver si su contenido incluye regulaciones aplicables a las diferentes casos que pueda generar la aplicación del Transitorio XI de la ley citada. Si la reglamentación referida también omite regular el tema analizado, se deberá recurrir a la normativa que regule situaciones análogas, así como a los principios y reglas de derecho público (principios de autointegración y autosuficiencia normativa del derecho administrativo) y a la jurisprudencia, para resolver cada uno de los casos surgidos durante la implementación de la ley de empleo público.

Teniendo presente las observaciones antes realizadas y con la intención de ofrecer a la Dirección de Gestión Humana una referencia para el trato de las situaciones que puedan aparecer durante la aplicación del transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, se realizan las siguientes observaciones, **reiterando** que ellas no constituyen reglas jurídicas aplicables a los casos de los servidores judiciales, sino solo opiniones jurídicas de referencia.

- La persona servidora judicial en propiedad o interina sin propiedad pero con continuidad en la prestación de servicios (según el inciso b del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público) que se mantenga en el esquema remunerativo compuesto, es decir, que no hubiera migrado al esquema remunerativo global, cuando se mueva de puesto, por ascenso, descenso u otro motivo, conservará el derecho a que, en el nuevo puesto, se le calcule su salario compuesto, y una vez realizado ese cálculo, se le pague el monto correspondiente y se le aplique el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público. Lo anterior, en virtud de existir continuidad en la relación de empleo, lo cual impone el deber de respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas a favor de las personas servidoras y funcionarias judiciales. Así parece desprenderse del contenido de las reglas de la continuidad laboral (incluido el artículo 5.b de la Ley Marco de Empleo Público), del derecho de estabilidad en el servicio judicial (artículos 44, 45 y 46 del Estatuto de Servicio Judicial), del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público y de las reglas de irretroactividad de las leyes y respeto de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.
- La persona servidora judicial en propiedad o interina sin propiedad pero con continuidad en la prestación de servicios (según el inciso b del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público) (cuando corresponda) que se mantenga en el esquema remunerativo compuesto, es decir, que no hubiera migrado al esquema remunerativo global, cuando se mueva de puesto, por ascenso, descenso u otro motivo, y en ese nuevo puesto, luego de la aplicación del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, migrara al esquema remunerativo global, conservará el derecho a que, cuando regrese al puesto en propiedad o interino con estabilidad relativa (cuando corresponda), se le respete la primera aplicación de las reglas del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público que se le hubiera realizado, con la aplicación de los reajustes correspondientes, debiendo tenerse presente que cuando su salario compuesto se ubique dentro del rango o los rangos de la columna salarial global del puesto correspondiente o clase de puestos correspondiente, al mes siguiente, será automáticamente trasladado al esquema remunerativo global. Así parece desprenderse del contenido del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público y de las reglas de irretroactividad de las leyes y respeto de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

Los supuestos anteriores sirven como referencia para solucionar situaciones idénticas o similares a las expuestas. Ellos no agotan las hipótesis fácticas que puedan surgir cuando entre a regir la Ley Marco de Empleo Público, cuya solución deberá ajustarse a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico. Además, se debe recordar que el Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público podrá contener

regulaciones atinentes a estos temas, cuyo contenido deberá ser aplicado por las administraciones activas cuando deban resolver situaciones análogas.

Segunda consulta: ¿Con qué periodicidad se deben comparar los salarios para decidir el momento del traslado a salario global diario, quincenal, mensual?

Conforme al artículo 8 de la Ley de Salarios del Poder Judicial, considerando que el salario se calcula mensualmente, la comparación requerida para aplicar el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público se debe realizar en forma mensual.

Conviene reiterar que la comparación referida no debe caer en el formalismo excesivo de exigir paridad exacta entre los montos correspondientes al salario compuesto y salario global del puesto analizado. Partiendo de la idea de que el salario global de un puesto dependerá del cumplimiento de los puntos de remuneración de la categoría a la que pertenezca ese puesto, y que por ello podría existir un monto fijo o un monto mínimo y un monto máximo asignable a cada categoría y, por ende, a cada puesto, lo pertinente será suponer que el salario global de un puesto (y de una categoría) se presentara como un rango remunerativo único o variable.

Ese rango es el que deberá ser utilizado como parámetro de referencia para la aplicación del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, de manera que, cuando el salario compuesto de la persona servidora judicial ingrese dentro del rango del salario global del puesto (y su categoría), corresponderá iniciar el trámite del traslado de la persona servidora del esquema remunerativo compuesto al esquema remunerativo global.

Tercera Consulta: ¿Esa comparación se debe realizar por monto exacto con decimales?

No existe una norma legal o reglamentaria que indique la forma en que se debe realizar la comparación de salarios prevista en el transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público.

Teniendo presente la omisión antes señalada, se debe indicar que la obligación jurídica de respetar los derechos subjetivos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas exigiría realizar esas comparaciones tomando en consideración los montos totales de los salarios referenciados, incluyendo decimales y centésimos, cuando corresponda, eso sí, teniendo presentes las observaciones realizadas en torno al tema de la comparación de salarios.

Cuarta consulta: ¿Qué sucede si la persona en ascenso alcanza salario global y posteriormente regresa a su propiedad?

Conforme a lo indicado en la respuesta a la primera consulta, recordando que la Ley Marco de Empleo Público omitió regular el traslado de sistema remunerativo de las personas servidoras públicas que realizan movimientos de personal, ascendentes o descendentes, conviene reiterar que lo apropiado será esperar la emisión del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, para determinar si esa reglamentación incluirá regulaciones aplicables a la hipótesis planteada por la Dirección de Gestión Humana.

Sin perjuicio de lo anterior, con la intención de ofrecer una referencia para el trato de la situación consultada, sin que lo indicado a continuación constituya una regla jurídica, se indica lo siguiente: la persona servidora judicial propietaria remunerada bajo el esquema de salario compuesto, nombrada en ascenso interino, que migre al esquema remunerativo global en el puesto en ascenso, cuando regrese a su puesto en propiedad, conservará el derecho a que se le respete la primera aplicación de las reglas del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público que se le hubiera realizado, con la implementación de los reajustes correspondientes, debiendo tenerse presente que cuando su salario compuesto se ubique dentro del rango o los rangos de la columna salarial global del puesto correspondiente, o clase de puestos correspondiente, al mes siguiente, será automáticamente trasladado al esquema remunerativo global. Así parece desprenderse del contenido del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público y de las reglas de irretroactividad de las leyes y respeto de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

Quinta consulta: ¿Qué sucede si la persona pasa a un ascenso por primera vez cuando ya está vigente el salario global?

Se reitera, desafortunadamente, la Ley Marco de Empleo Público omitió regular el traslado de sistema remunerativo de las personas servidoras públicas que realizan movimientos de personal, ascendentes o descendentes, por lo que corresponde esperar la emisión del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, para determinar si esa reglamentación incluye normas aplicables a la situación consultada por la Dirección de Gestión Humana.

Sin embargo, con la intención de brindar respuesta a la pregunta planteada, con base en los razonamientos expuestos en este criterio, sin que lo mencionado a continuación constituya una regla jurídica, sino una opinión jurídica de referencia, se indica lo siguiente: La regla en estos casos siempre será respetar los derechos subjetivos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en favor de las personas servidoras judiciales. Ello quiere decir que la persona servidora judicial que reciba salario compuesto antes de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público conservará el derecho a que se calcule su salario en ascenso conforme al esquema de remuneración compuesto y, posteriormente, se le apliquen las reglas del transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, siempre que no hubiera migrado al sistema remunerativo global en su puesto en propiedad o en aquel que ocupa en forma interina con estabilidad relativa, según los términos del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público, pues en esta segunda hipótesis, se le aplicaría el esquema remunerativo global.

Atentamente,

Lic. Luis Abner Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico