

San José, 24 de marzo de 2023

**DJ-C-128-2023**

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

Mediante oficio número PJ-DGH-JP-0007-2023, de 10 de enero de 2023, remitido por correo electrónico el 30 de enero de 2023, la Dirección de Gestión Humana *con el fin de realizar una correcta interpretación de lo indicado en la Ley Marco de Empleo Público, su transitorio II, así como de la normativa legal existente*, solicita a la Dirección Jurídica emitir *criterio legal que analice la procedencia o no (en caso de que el sistema de pagos se encuentre preparado para ello el 9 de marzo de 2023) del pago con salario global al persona judicial de primer ingreso a la administración pública o que cuenten con ruptura de relación laboral y presenten un reingreso*. Seguidamente se analiza la situación referida por la Dirección de Gestión Humana.

#### **I. Criterio.**

En primer lugar, conviene concretar el tipo de personal al que se refiere la consulta. El inciso a.) del artículo 2 de la *Ley Marco de Empleo Público* incluye al Poder Judicial dentro del ámbito de cobertura de esa normativa. El inciso n) del artículo 5 *ibidem* define las *personas servidoras públicas de nuevo ingreso* como *aquellas que no habían laborado previamente para la administración pública o que, habiéndolo hecho, cesara su continuidad*. Además, el inciso b) de esa norma explica la *continuidad laboral* como *la 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 que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del título II del Estatuto de Servicio Civil y las personas docentes de las universidades públicas se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después de un plazo igual o superior a seis meses*.

El inciso 19) del artículo 5 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* define a las *personas servidoras públicas de nuevo ingreso* como *aquellos que no habían laborado previamente para la Administración Pública o que, habiéndolos hecho, cesara su continuidad laboral y reingresan a prestar servicios*. Igualmente, define la *continuidad laboral* como *la 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 la Ley Marco de Empleo Público, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario. Para las personas trabajadoras del título II del Estatuto de Servicio Civil y las personas docentes de las universidades públicas se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después de un plazo igual o superior a seis meses*.

Conforme a lo anterior, se considerará personal judicial de nuevo ingreso a las personas que no hayan laborado previamente en la Administración Pública, así como las que teniendo antecedentes

laborales en entidades estatales presentan una interrupción en su vínculo estatutario por un período igual o superior a un mes calendario y reingresan a laborar para el sector público.

Teniendo presente el personal judicial referido en la consulta planteada por la Dirección de Gestión Humana, corresponde determinar si la *Ley Marco de Empleo Público* o el *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* prevén la posibilidad de implementar el pago por salario global en el esquema remunerativo de las personas servidoras de nuevo ingreso y con reingreso pero sin continuidad laboral.

#### **a. Regulaciones de la Ley Marco de Empleo Público.**

La *Ley Marco de Empleo Público* introduce la obligación legal de implementar un sistema unificado de remuneración en la Administración Pública, basado en la valoración de los puestos de trabajo y su clasificación en familias laborales, para cada una de las cuales se desarrollará y aplicará una columna salarial global<sup>1</sup>. Esa exigencia debe ser acatada e implementada por todas las entidades e instituciones que conforman el sector público incluido en el ámbito de cobertura de la ley<sup>2</sup>.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica le corresponde elaborar e implementar el sistema remunerativo unificado para el funcionariado incluido en su ámbito de competencia, por ser el ente rector del Sistema General de Empleo Público. En el ejercicio de la rectoría y la competencia indicadas también le compete elaborar la columna salarial global aplicable a los puestos de trabajo sometidos a su rectoría<sup>3</sup>.

En virtud de los artículos 6, 7, 30, 31, 32, 33 y 34 de la *Ley Marco de Empleo Público*, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa les corresponde desarrollar la metodología de valoración de trabajo, la familia laboral y la columna salarial de los puestos de trabajo sometidos a su rectoría en materia de empleo público.

Por su parte, el transitorio XI de la *Ley Marco de Empleo Público* establece las reglas para trasladar hacia el régimen remunerativo unitario a las personas servidoras públicas receptoras de salario compuesto al entrar en vigor esa ley. Según esa norma: **i.)** las personas servidoras públicas preceptoras de salario compuesto menor al salario global asignado al puesto correspondiente continuarán percibiendo salario compuesto, el cual podrá incrementarse por pago de incentivos, hasta igualar el salario global asignado del cargo respectivo y al mes siguiente se les trasladará al régimen remunerativo unificado, y; **ii.)** las personas servidoras públicas remuneradas por medio de salario compuesto mayor al salario global asignado al puesto continuarán recibiendo salario compuesto, el cual se excluirá de incrementos salariales a la base o por incentivos, hasta que lo alcance el salario global asignado al cargo respectivo y al mes siguiente se trasladarán al esquema remunerativo global.

La normativa analizada evidencia que la implementación del régimen remunerativo unificado requiere: **1.)** definir quien ejerce la rectoría en materia de empleo público sobre cada una de las relaciones

<sup>1</sup> *Ley Marco de Empleo Público*, artículos 4.c, 5.g, 5.v, 6, 7.1, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37.

<sup>2</sup> *Ley Marco de Empleo Público*, artículo 35.

<sup>3</sup> *Ley Marco de Empleo Público*., artículo 7.1, 31, 32, 33, 34 y 36.

estatutarias existentes en la Administración Pública; **2.)** determinar el contenido y estructura de la(s) familia(s) laboral(es) bajo la supervisión de cada ente rector, y; **3.)** aprobar e implementar la metodología de valoración del trabajo y la columna salarial global aplicables en cada ámbito competencial.

La definición del ente rector en materia de empleo público permite concretar la ubicación de las relaciones de servicio público en alguna de las familias laborales previstas en la *Ley Marco de Empleo Público*. Esa determinación genera el insumo necesario para construir las familias laborales y sus grados. A la vez, permite definir los puestos laborales que deben someterse a la metodología de valoración del trabajo.

Posteriormente, según lo indica la misma ley, artículos 30 c.), d.) e *in fine* y 34 *ibidem*, a partir de la metodología de valoración del trabajo, cada ente rector en materia de empleo público elaborará la columna salarial de la(s) familia(s) sujetas a su competencia. Una vez aprobada y publicada<sup>4</sup> la columna salarial respectiva, cada ente rector, en su esfera de incumbencia, podrá implementar el régimen remunerativo unificado, tanto para las personas de nuevo ingreso a la Administración Pública, como para las personas servidoras públicas con nombramiento al entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, debiendo tenerse presente que en éste último caso la implementación debe realizarse siguiendo los lineamientos establecidos en el transitorio XI de ese cuerpo normativo.

Lo anterior quiere decir que, conforme a la *Ley Marco de Empleo Público*, en el Poder Judicial, resultará procedente implementar el esquema remunerativo global para pagar el salario de las personas de nuevo ingreso o de reingreso sin continuidad laboral, cuando el órgano judicial rector en materia de empleo público, Corte Suprema de Justicia, haya aprobado en forma definitiva y comunicado el contenido de la familia laboral judicial, la metodología de valoración de trabajo y la columna salarial judicial.

Es importante destacar que la *Ley Marco de Empleo Público* solo prevé la posibilidad de implementar con alcance general -no segmentado- el régimen remunerativo unificado en cada familia laboral. Es decir, con efectos jurídicos sobre el funcionariado activo al momento de entrar en vigor el nuevo esquema remunerativo y sobre las personas contratadas luego de la implementación de ese régimen.

Lo anterior significa que, una vez aprobados y publicados los instrumentos legales requeridos para adoptar el régimen remunerativo unificado, éste deberá aplicarse en forma directa a las personas de nuevo ingreso al Poder Judicial, incluidas quienes reingresen a la institución luego de perder la continuidad laboral; y de manera diferida a las personas servidoras judiciales que cuenten con nombramiento activo en ese momento, según los lineamientos establecidos en el transitorio XI de la *Ley Marco de Empleo Público*.

## **b.) Regulaciones del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público.**

En términos generales, el *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* reitera lo dispuesto en la *Ley Marco de Empleo Público*, sobre la gestión de la compensación de los empleados públicos. También aclara o amplía varios aspectos omitidos en la ley. Además, introduce algunas cuestiones novedosas, tal y como se aprecia más adelante.

<sup>4</sup> *Ley Marco de Empleo Público*, artículos 30, 31, 32 33, 34 y 35.

El artículo 33, en relación con el párrafo final del numeral 35, del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* reitera que las relaciones de empleo público deberán ser remuneradas únicamente mediante el sistema de salario global previsto en el régimen remunerativo unificado para la Administración Pública, una vez que los instrumentos legales requeridos para la implementación de ese régimen se encuentren aprobados por parte de las autoridades competentes.

El numeral 34 *ibidem* introduce y desarrolla las condiciones, regulaciones y características mínimas del régimen remunerativo unificado con sistema de salario global aplicable a los funcionarios públicos sometidos a la rectoría en materia de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Por su parte, el ordinal 35 del reglamento estipula que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa aprobarán los instrumentos necesarios para definir sus familias laborales, los puestos y clases que las conforman y las columnas salariales globales correspondientes.

Los cánones reglamentarios 36 y 37 regulan la implementación del régimen remunerativo unificado en la Administración Pública, estableciendo reglas de ingreso y transición a ese sistema de pago. Según esa normas, una vez aprobadas en forma definitiva las columnas salariales globales y la implementación del régimen remunerativo unificado: **i.)** las personas trabajadoras nuevas, las personas con reingreso en el servicio público sin mediar continuidad laboral y las personas con reingreso mediando continuidad laboral cuando el nombramiento implique un cambio de puesto y clasificación percibirán salario global; **ii.)** las personas receptoras de salario compuesto que asciendan en la estructura clasificatoria u ocupacional pasarán a salario global cuando el salario global aplicable en el nuevo puesto sea superior al salario total ordinario devengado en el puesto precedente; **iii.)** las personas que reciban salario compuesto y asciendan en la estructura clasificatoria u ocupacional conservarán la posibilidad de percibir salario compuesto cuando el salario global del nuevo cargo sea inferior al salario total ordinario devengado en el puesto precedente; **iv.)** las personas receptoras de salario compuesto que registren un movimiento de personal por permuta, traslado o similares, pasarán a salario global cuando haya un cambio en la clasificación del puesto y el salario global del nuevo cargo sea superior al puesto antes ocupado; **v.)** las personas servidoras que reciban salario compuesto menor al salario global asignado al puesto respectivo continuarán percibiendo salario compuesto, cuyo monto podrá incrementarse por pago de anualidades o actualizaciones salariales, hasta que su salario compuesto bruto alcance el salario global del cargo correspondiente; **vi.)** las personas servidoras perceptoras de un salario compuesto mayor al salario global asignado al puesto respectivo continuarán percibiendo salario compuesto, el cual no podrá aumentar por ajustes incrementales o actualizaciones en la remuneración base o en los complementos salariales, hasta que el salario global del cargo respectivo alcance su salario compuesto bruto. Del contenido de las normas citadas se puede inferir otros escenarios, los cuales no serán desarrollados en este criterio por carecer de relación con la consulta formulada.

En lo relativo al tema planteado en la gestión remitida por la Dirección de Gestión Humana, el encabezado del ordinal 36 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* dice en forma expresa que el esquema definitivo de remuneración por salario global (una vez aprobado) debe aplicarse sin dilación a las personas de nuevo ingreso o con reingreso sin continuidad laboral.

Aparte de lo indicado, se debe prestar especial atención al transitorio III del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*, el cual introduce al ordenamiento jurídico las regulaciones atientes a la remuneración de las nuevas contrataciones en el sector público bajo el ámbito de cobertura de la *Ley Marco de Empleo Público* y la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, posteriores a la entrada en vigor del reglamento aludido y previas a la implementación del régimen remunerativo unificado con salario global.

Esa norma transitoria establece que, a partir de la vigencia del reglamento, las nuevas relaciones estatutarias deberán remunerarse a través de un esquema temporal con columna salarial transitoria. Además, señala que las instituciones fuera de la rectoría del ministerio citado pueden aplicar esa modalidad transitoria de pago, para lo cual deberán definir la columna salarial transitoria a través de los mecanismos legales correspondientes.

**Transitorio III.- Sobre nuevas contrataciones previas a la vigencia de la columna salarial global.** A partir de la entrada en vigor del presente reglamento y hasta que se emitan las resoluciones o actos, por parte de las autoridades competentes, que formalicen la nueva columna salarial global, las contrataciones de personas servidoras de nuevo ingreso, cuyos nombramientos sean en clases salariales que, previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público se encontraran en el esquema de salario compuesto, se remunerarán con una columna salarial global transitoria, la cual definirá remuneraciones globales sin pluses salariales y será dispuesta por medio de directriz de MIDEPLAN. Una vez que entre en vigor la nueva columna salarial global, las personas bajo este supuesto deberán ser trasladadas y remuneradas conforme a esta.

Asimismo, se entenderán como incorporadas dentro de esta columna salarial global transitoria, las escalas salariales en esquema de salario único o global de las instituciones que, previo a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, cuenten con este esquema de remuneración. Por consiguiente, las instituciones con esquema de remuneración de salario único o global podrán seguir realizando sus nombramientos de personal bajo ese esquema hasta que entre en vigor la nueva escala salarial global.

La columna salarial global transitoria no será utilizada como referencia para la aplicación de salario global a las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público. Por lo cual, no será utilizada para la aplicación del transitorio XI de esta Ley.

Las instituciones fuera del ámbito de rectoría de MIDEPLAN podrán aplicar esta misma medida transitoria de forma análoga, para lo cual, podrán definir sus columnas salariales globales transitorias.

Las normas reglamentarias antes examinadas revelan y reiteran que la implementación definitiva del régimen remunerativo unificado requiere la definición del ente rector en materia de empleo público, los puestos integrantes de las familias laborales, la aprobación e implementación de la metodología de valoración del trabajo y la columna salarial global para cada una de las familias laborales resultantes.

Además, añaden la posibilidad de implementar en la Administración Pública cubierta por la *Ley Marco de Empleo Público*, incluido el Poder Judicial, un régimen remunerativo temporal con escala salarial transitoria, aplicable únicamente a las contrataciones de personas de nuevo ingreso, cuyo

nombramiento se realice en clases salariales adscritas al esquema remunerativo compuesto. Tal régimen se aplicará desde la entrada en vigencia del reglamento y la aprobación de la columna salarial global transitoria, hasta la aprobación e implementación definitiva del régimen remunerativo unificado.

Lo anterior quiere decir que, conforme al *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*, en el Poder Judicial, resultará procedente pagar un salario global a las personas de nuevo ingreso o de reingreso sin continuidad laboral siguiendo las siguientes pautas: **1.)** por medio de un esquema remunerativo global transitorio, a partir de la aprobación de una columna salarial global judicial transitoria, por parte de la Corte Suprema de Justicia, y hasta la aprobación e implementación definitiva del régimen remunerativo unificado, y; **2.)** por medio del esquema remunerativo global definitivo, a partir de la aprobación de la columna salarial global definitiva del Poder Judicial, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

### Conclusiones.

El Poder Judicial podrá pagar salario global a las personas servidoras judiciales de primer ingreso a la Administración Pública, o con reingreso sin continuidad laboral, en los siguientes escenarios:

- **Escenario 1. Según lo establecido en la Ley Marco de Empleo Público:** A partir del momento en que la Corte Suprema de Justicia apruebe e implemente el régimen remunerativo unificado definitivo para el Poder Judicial. En este caso, ese régimen remunerativo se aplicará a todo el personal judicial, según lo establecido en el transitorio XI de la *Ley Marco de Empleo Público* y los artículos 36 y 37 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*.
- **Escenario 2. Según lo establecido en el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público:** a.) por medio de un esquema remunerativo global transitorio, a partir de la aprobación por parte de la Corte Suprema de Justicia de una columna salarial global judicial transitoria, y hasta la aprobación e implementación definitiva del régimen remunerativo unificado en el Poder Judicial, y; b.) por medio del esquema remunerativo unificado definitivo, a partir de la aprobación e implementación de la columna salarial global definitiva del Poder Judicial, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Los escenarios expuestos no son excluyentes. Lo dispuesto en la *Ley Marco de Empleo Público* no impide a la institución implementar la columna salarial judicial transitoria para remunerar a las personas de nuevo ingreso o con reingreso sin continuidad laboral, según lo previsto en el *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*, mientras esa reglamentación se mantenga vigente.

Lo anterior queda sintetizado en el cuadro expuesto a continuación:

<b>Pago de salario global al personal de nuevo</b>	<b>Ley Marco de Empleo Público</b> →	• Desde la aprobación definitiva e implementación del régimen remunerativo unificado en el Poder Judicial.
--	--------------------------------------	--

<b>ingreso a la Administración Pública, o con reingreso sin continuidad laboral.</b>	<b>Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público</b> →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Por medio de salario global judicial transitorio:</u> Desde la aprobación e implementación de la columna salarial global judicial transitoria, hasta la aprobación definitiva e implementación del régimen remunerativo unificado en el Poder Judicial.</li> <li>• <u>Por medio de salario global judicial definitivo:</u> Desde la aprobación definitiva e implementación del régimen remunerativo unificado en el Poder Judicial.</li> </ul>
<b>LOS ESCENARIOS DESCRITOS NO SON EXCLUYENTES.</b>		

Atentamente,

*Lic. Luis Abner Salas Muñoz*  
*Asesor Jurídico*

*MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo*  
*Director Jurídico*