

San José, 12 de abril de 2024
Criterio DJ-C-147-2024

Señoras

Licda. Silvia Navarro Romanini.
Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia.

MBA. Roxana Arrieta Meléndez.
Integrante del Consejo de Personal y
Directora de Gestión Humana del Poder Judicial.

S.D

Estimadas señoras:

En los oficios números **306-2024 del 17 de enero** y **PJ-DGH-CP-008-2024 del 12 de febrero**, se transcriben los acuerdos del Consejo Superior de la sesión **03-2024 del 16 de enero, artículo XLI** y del Consejo de Personal de la sesión número **001-24 celebrada el 16 de enero, artículo IX**; todas las fechas indicadas del 2024.

En esas sesiones se discutió sobre los rangos de puntuación de la evaluación del desempeño, sus respectivos criterios de cualificación establecidos en la Directriz número 029-PLAN y los efectos de lo anterior, en las relaciones estatutarias con el Poder Judicial de personas que vienen de otros sectores del Estado con calificaciones cuyo criterio es “*Bueno*” pero que, en los rangos de puntuación del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial sería “*Muy bueno*”.

Se pide inquirir, por tanto, en el tratamiento jurídico que podría dárseles a las personas con las condiciones referidas una vez que soliciten el reconocimiento de las anualidades dentro del Poder Judicial y determinar la necesidad de modificación del Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial (RSIED) para hacerlo coincidir con la Directriz citada.

Al respecto, se expresa lo siguiente:

1. Criterio. –

Comúnmente a las personas servidoras públicas del Estado remuneradas según el sistema de salario compuesto, se les reconoce el pago de anualidades como incentivo por

tiempo servido. Ese derecho está condicionado a la obtención de un resultado del periodo evaluativo anualizado con una calificación mínima de “*Muy bueno o su equivalente numérico, según la escala definida...*” (artículos 48 y 49 de la Ley de Salarios de la Administración Pública -Ley 2166-, 1 y 14.a del Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas).

En el caso de las personas servidoras judiciales, ese reconocimiento salarial procede según lo establecido en el numeral 64 del Estatuto de Servicio Judicial (ESJ) y el artículo 20.3 del RSIED. Tales normas especiales son coincidentes con las generales citadas en el párrafo anterior, al menos respecto de la necesaria cualificación del resultado evaluativo para la obtención del pago de la anualidad.

Ahora bien, la Directriz número 029-PLAN publicada en el Alcance N° 235 a la Gaceta 221 del 28 de noviembre de 2023, no es de aplicación obligatoria al Poder Judicial. El artículo 1 de la Directriz es diáfano, su alcance es en relación con las personas servidoras públicas de las instituciones del Sistema General de Empleo Público, cubiertas por la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Aunado a ello, desde antes de la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, esta Dirección Jurídica consideró que el ejercicio de gobierno y dirección del régimen relativo a la Evaluación del Desempeño de todo el personal judicial es exclusivo de la Corte Plena. El criterio DJ-C-82-2023 del 01 de marzo de 2023 lo determinó así y explicó lo siguiente:

“2.1. Lineamientos de MIDEPLAN en materia de Evaluación del Desempeño Judicial. (...) la DGH remite a los lineamientos de MIDEPLAN en materia de evaluación del desempeño en el empleo público; sin embargo, es menester indicar que la rectoría sobre la evaluación del desempeño en el empleo judicial no la tiene ese Ministerio; por tanto, no le son vinculantes esos lineamientos a este Poder de la República (artículo 47 párrafo final de la Ley de Salarios de la Administración Pública el cual es replicado literalmente en el artículo 28 infine de la Ley Marco de Empleo Público en relación con los dictámenes de la Sala Constitucional números 19511-2018 de las veintiún horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, 017098-2021 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno y 002872-2022 de las dieciséis hora cincuenta minutos del 08 de febrero del año en curso)”¹ (Lo resaltado no es prístino).

¹ El voto 19511-2018 refiriéndose al proyecto de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (número 9635) en relación con la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) señala: “Independientemente de que el ordinal 47 del proyecto hable de “salvedades”, se observa que la evaluación del desempeño y la competencia en la toma de decisiones en materia laboral, sean generales o concretas, se encuentran ya reguladas por el mencionado marco normativo del Poder Judicial, imposibilitando que una instancia externa asuma la “rectoría” o imponga criterios sobre ese Poder. Es más, dicho marco

Además, la determinación de la Corte Plena tomada en la sesión número 65-2022 celebrada el 19 de diciembre de 2022, artículos XIV y XV, en cuanto a la declaratoria de exclusión de todos los puestos de trabajo de la rectoría de MIDEPLAN establecida en esa ley, concuerda con lo dicho por esta Dirección Jurídica en el criterio indicado.

*normativo está diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y proteger a los servidores judiciales de injerencias externas, tal como indica el artículo 1 del Estatuto de Servicio Judicial: “Artículo 1°.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.” Nótese que la norma determina que las relaciones de empleo entre el Poder Judicial y sus servidores se encuentran reguladas por el Estatuto y su reglamento. La interpretación sistemática a que obliga ese numeral impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto: “Artículo 5°.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días. La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el “Boletín Judicial.” Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas: “Artículo 6°.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.” Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan: “Artículo 8°.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal: c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...) Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)” Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor. La Sala resalta que el proyecto de ley no deroga ni modifica de manera alguna las disposiciones anteriormente transcritas, ni ninguna otra del Estatuto de Servicio Judicial. Este Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en consonancia con los postulados constitucionales que salvaguardan la independencia judicial; su modificación o derogatoria no podría ser tácita ni provenir de una mera inferencia, pues ello denotaría el desconocimiento de las reglas hermenéuticas”. El pronunciamiento 17098-2021 reiterado en el voto 002872-2022 explicó: “**En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto**” (el énfasis es suplido).*

Por otra parte, en el artículo 15 de la Directriz revisada, se determinan los valores y conceptos asociados a la calificación de la evaluación del desempeño en los puestos sujetos a la rectoría de MIDEPLAN de la siguiente manera:

- de 1 a 69.99 = Deficiente,
- de 70 a 89.99 = Bueno,
- de 90 a 95.99 = Muy Bueno y
- de 96 a 100 = Excelente.

En el caso del Poder Judicial, conforme al artículo 17 del RSIED, la escala de evaluación pondera:

- menos de 70 = Insuficiente,
- igual o mayor a 70 y menor de 80 = Bueno,
- igual o mayor a 80 y menor a 90 = Muy Bueno,
- igual o mayor a 90 y menor a 100 = Excelente e
- Igual a 100 = Sobresaliente.

Es evidente que los valores circundantes a la calificación de “*Muy bueno*” son disímiles entre uno y otro régimen de evaluación del desempeño sin que ello implique una disonancia impedida legalmente. La Corte Plena puede ceñir la calificación de “*Muy Bueno*” a los valores que estén ajustados a las reglas de la ciencia, la técnica o la lógica (artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública) y conforme a sus particularidades, en tal caso, la determinación de esos valores es una potestad discrecional para el Poder Judicial que se materializó en el numeral 17 del RSIED sin sujeción a la rectoría que ejerce MIDEPLAN, ello para garantizar los principios de independencia judicial y de separación de funciones o poderes.

Lo anterior es posible a pesar de que, la LMEP instaure en su artículo 4 inciso a) el principio rector del empleo público denominado “*Principio de Estado como patrono único*” el cual describe que “...*parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente de en dónde labora la persona servidora pública. Esto implica que, cuando una persona servidora pública se traslada de un puesto a otro, dentro del sector público, la relación de empleo debe computarse como una sola a efectos de reconocer los derechos laborales que correspondan y responder por los deberes funcionales, indistintamente de las variaciones de puesto que puedan presentarse. Adicionalmente, conlleva a que las sanciones que generen el despido sin responsabilidad patronal del funcionario en una institución, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, impedirán a cualquier otra entidad u órgano que forme parte del Estado contratarlo por un plazo que va de seis meses a dos años*”. La norma general de empleo público no establece, a modo de homogeneidad artificial, un régimen de derechos, deberes y

condiciones en términos formales; es decir, un único y excluyente instrumento normativo estatutario, sino que con ella se determinan normas que tienden a asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos y la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública bajo el imperativo de rango constitucional de un solo régimen de empleo público coherente, equitativo, transparente y moderno con una clara pretensión de generalidad tendiente a la unificación, simplificación y estandarización transversal de los diferentes sistemas de empleo preexistentes en el Estado (artículo 1).

Dentro de los efectos de la ley indicada no se encuentra el derogar de forma total y absoluta los regímenes estatutarios sectoriales preexistentes a la LMEP, sino adecuarlos a las reglas homogeneizadoras a las que deben someterse a futuro las relaciones estatutarias en el Estado con respeto al principio de separación de poderes o funciones (artículo 2 LMEP). Del análisis de la LMEP y de su reglamento no se desprende que la intención del legislador haya sido la de derogar de forma absoluta las disposiciones de cualquier rango, que norman los diversos regímenes de empleo público, sino la de adecuar esa normativa a un marco general y transversal aplicable a esos regímenes previos, en lo que resulte normativamente incompatible con ellas.

Desde esa perspectiva, el establecimiento del principio rector descrito anteriormente no significa la inhabilitación de otras normas y disposiciones administrativas anteriores que rigen la relación estatutaria judicial en materia de evaluación del desempeño por lo que, debe valorarse tal principio en conjunto con aquellas normas especiales en virtud del principio de legalidad y de las particularidades del Poder Judicial en la materia evaluativa en protección de la independencia judicial y de la separación de poderes.

Así las cosas, hasta este punto, no se evidencia una obligación legal de proceder con la modificación del RSIED a fin de hacer coincidir los rangos de calificación referidos sólo porque la Directriz 029-PLAN difiera de los parámetros judiciales o por la existencia del principio rector del empleo público enunciado.

No obstante, no sobra decir que, los parámetros particulares no son pétreos, bien pueden modificarse si se reforma el artículo 17 del RSIED con efectos a futuro a fin de no provocar inseguridad jurídica en relación con el periodo evaluativo previo a su posible reforma, ni violentar de modo alguno las situaciones jurídicas consolidadas de las personas servidoras judiciales. Claro está, esa plausible modificación debe fundamentarse en los criterios técnicos de parte de la Dirección de Gestión Humana (DGH), pues son aspectos propios de la técnica de recursos humanos. Esta posibilidad supone por supuesto, una solución futura sobre la disparidad de los rangos de puntuación entre los lineamientos de MIDEPLAN y los del sistema evaluativo judicial, sin perjuicio de que, también a futuro ese ministerio vuelva a modificar los criterios revisados generándose de nuevo el supuesto

inconveniente que aquí se ventila. De cualquier forma, mientras no suceda el cambio normativo infra legal no desaparecerá la alegada disparidad que dice la DGH en su gestión.

En todo caso el principio del Estado como patrono único, da la respuesta al asunto objeto de este criterio. El Estado es un único centro de imputación de derechos laborales con independencia del lugar en que se preste el servicio. Esto quiere decir que, si la persona que se desempeñó en otras instituciones ajenas del Poder Judicial obtuvo su derecho al pago de la anualidad según las condiciones legales establecidas para esas instituciones; entonces, cuando venga a prestar servicios al Poder Judicial será acreedora del mismo derecho una vez cumplidos los requisitos de reconocimiento de su tiempo servido. Caso contrario, si esa persona no fue acreedora al pago de la anualidad en aquellas instituciones exógenas al Poder Judicial, tampoco por el principio citado, tendrá derecho al pago de la anualidad dentro del Poder Judicial, independientemente de que el rango cuantitativo de su evaluación del desempeño en esa otra institución haga que calce con parámetros que a lo interno del Poder Judicial se considere una cualificación de “*Muy bueno*”.

A mayor abundamiento, la evaluación de desempeño es un mecanismo concebido para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de las personas servidoras públicas (artículo 45 de la Ley 2166). Sus resultados configuran un antecedente para la concesión de estímulos, ascensos, promociones, los reconocimientos, las capacitaciones y los adiestramientos que permitan potenciar a las personas servidoras públicas (artículo 49 *ídem*).

Por su parte, el Capítulo VII de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), contiene las regulaciones generales sobre el subsistema de Gestión del Desempeño en el empleo público. El mecanismo objetivo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral que, funciona como piedra angular de ese subsistema de recursos humanos, es la evaluación del desempeño. El fundamento metodológico de aquella se encuentra en los indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales, de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y los proyectos que realice la dependencia a la que pertenece una persona servidora pública a fin de cumplir con las metas y objetivos institucionales. Tal metodología implica la definición de los procesos y proyectos de la dependencia, así como de los productos y servicios prestados según la normativa vigente y los planes estratégicos gubernamentales institucionales. Sus lineamientos generales o normativa infra legal, en el caso del Poder Judicial será únicamente delimitada por la Corte Plena, según lo dicho antes (artículos 7 inciso f, 27 y 28 LMEP; 9.a.iv, 30, 32 y

transitorio VI de su reglamento y artículo 48 de la Ley 2166 adicionada por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas -Ley 9635-)².

Desde esa perspectiva, reconocer el pago de la anualidad a personas que provienen de instituciones y dependencias estatales ajenas al Poder Judicial cuyos resultados evaluativos no les validó el derecho al pago de la anual; supone un choque directo a la finalidad de la evaluación del desempeño. No se observa como la concesión del pago en el Poder Judicial para los casos referidos, provocaría una mejora continua en la gestión pública, en el desempeño y en el desarrollo de las personas servidoras públicas. Más bien aquella validación, podría verse como una situación que da indicios de fraude de ley y un riesgo reputacional para el Poder Judicial.

Corolario, las personas que obtienen un resultado inferior a “*Muy bueno o su equivalente numérico, según la escala definida...*” por su desempeño en instituciones sujetas a la rectoría del MIDEPLAN, no serán acreedoras del pago en ese sector ni tampoco en el Poder Judicial porque no cumplirían según el ordenamiento jurídico que los cubría y durante el periodo de evaluación en ese otro sector, con los requisitos objetivos para obtener el pago de la anualidad. De todas formas, para los efectos correspondientes no obtendrían una calificación de “*Muy bueno*” independientemente de los rangos numéricos que se utilicen en las instancias públicas ajenas al Poder Judicial. No se puede validar el pago de la anualidad en el Poder Judicial si ello no se dio en el sector estatal exógeno al Poder Judicial.

2. Conclusiones. –

2.1. Las disposiciones normativas emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de evaluación del desempeño carecen de fuerza vinculante al Poder Judicial.

2.2. No se observa necesidad de modificación del Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño con motivo de la Directriz N° 029-PLAN o, por el supuesto desequilibrio que la Dirección de Gestión Humana considera originado en la disparidad de los parámetros numéricos definidos para dar una calificación cualitativa entre los regímenes de evaluación del desempeño sujetos a la rectoría del Ministerio referido y el del Poder Judicial.

² Se reitera que la Sala Constitucional ha señalado que el Poder Judicial tiene una absoluta independencia en materia de evaluación del desempeño, de manera que, no es posible que el MIDEPLAN le delimite regla alguna en tal estadio. La rectoría sobre la evaluación del desempeño en el empleo judicial no la tiene ese Ministerio; por tanto, no le son vinculantes sus lineamientos a este Poder de la República.

2.3. En virtud del principio rector de empleo público denominado “*Estado como patrono único*” y para evitar el fraude de ley, daños reputacionales al Poder Judicial y no infringir la finalidad de la evaluación del desempeño en el Estado; aquellas personas que provengan de instituciones o dependencias ajenas del Poder Judicial con un resultado evaluativo que no permita el pago de la anualidad en esas entidades, no tendrán derecho al pago de la anualidad respectiva dentro del Poder Judicial.

Se deja así evacuada su solicitud de criterio al respecto.

Cordialmente,

Lic. Roberth Fallas Gamboa
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 223-2024.