

San José, 14 de junio de 2023
DJ-C-237-2023

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

Estimada señora

Mediante oficio número PJ-DGH-0207-2023, comunicado a esta Dirección Jurídica el 14 de abril de 2023, la Dirección de Gestión Humana formula consulta atinente a los efectos de la entrada en vigor de la *Ley Marco de Empleo Público* sobre los procesos selectivos realizados por el Subproceso de Reclutamiento y Selección. Las interrogantes se plantean en los siguientes términos:

Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público a partir del pasado 10 de marzo, se ha requerido analizar los procesos selectivos a lo interno del Subproceso de Reclutamiento y Selección de la Dirección de Gestión Humana, a fin de ajustarse a las nuevas disposiciones, sin embargo, han surgido algunas inquietudes que me permito remitir en el presente documento y con ello requerir su colaboración para el respectivo criterio jurídico, en procura de que las acciones a tomar sean conforme a la normativa vigente.

Así las cosas, se tiene:

En los meses previos a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, se publicaron variados concursos cuyo trámite no había finalizado al momento en que empezó a aplicar la nueva norma. En ese sentido, se llevó a cabo el procedimiento correspondiente hasta llegar a la última etapa preparatoria del proceso; a saber: la firma de la proposición de nombramiento en forma conjunta entre la persona seleccionada para la designación en propiedad, como por parte de la jefatura; acto que debe ser ratificado por el Consejo Superior para su firmeza, según lo dispone el artículo 81, inciso 7) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ahora bien, en algunas de esas proposiciones se presenta la condición de que la persona designada se propone para ocupar un puesto vacante de categoría distinta a la que viene ocupando en forma interina, por lo que las inquietudes que surgen y para las cuales se estima necesario el criterio jurídico son:

1. ¿Corresponde que la persona sea nombrada bajo las nuevas condiciones dispuestas por la Ley Marco de Empleo Público, es decir, informándole sobre el eventual traslado a la escala salarial global definitiva y en ese sentido suspenderse el trámite de esas proposiciones hasta que se disponga de dicha escala?

Resulta necesario aclarar que, esas proposiciones de nombramiento fueron recibidas en el Subproceso de Reclutamiento y Selección en el mes de febrero, previo a la entrada en

vigencia de la Ley, lo cual significa que también fueron suscritas por las partes con antelación a ésta, sin embargo, por el trámite interno que conllevan y antes las inquietudes generadas por la entrada en vigor de la Ley, no fueron remitidas al Consejo Superior para su ratificación.

2. En el mismo sentido, conociendo que el Consejo Superior es el órgano facultado para “aprobar o improbar la designación del personal subalterno que hiciere cada jefe administrativo en su respectivo Despacho, departamento u oficina judicial. Al hacerlo, verificará que el nombramiento se haya ajustado al procedimiento establecido para ello en el Estatuto de Servicio Judicial”, es correcto afirmar que ¿los actos preparatorios, como por ejemplo la firma de la proposición de nombramiento, no otorgan ningún tipo de derecho sobre el acto del nombramiento, ni la validez del mismo, sino más bien hasta que se cuente con dicha aprobación por parte del Consejo Superior?

La inquietud nace, particularmente, por los casos en que las proposiciones de nombramiento se firmaron entre las partes interesadas previo a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público pero serán aprobados por el Consejo Superior posterior a su entrada en vigencia y por ende, el nombramiento en propiedad empezará a regir luego del 10 de marzo de 2023.

3. En cuanto a las proposiciones de nombramiento en propiedad que se reciban a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, y la persona propuesta sea designada en la misma clase de puesto que viene ocupando en forma interina, ¿se pueden tramitar sin mayor inconveniente?

Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿qué pasa en el caso en que la persona sea designada en una clase de puesto diferente a la que ocupa interinamente, ¿se considera un nuevo nombramiento y, por tanto, debería analizarse ese nombramiento bajo los supuestos de la transición al salario global definitivo?

A continuación, se abordará en forma general los aspectos relevantes de los temas aludidos en la exposición realizada por la Dirección de Gestión Humana, con la intención de brindar criterios jurídicos que permitan dilucidar las dudas planteadas, procurando respetar las competencias legales asignadas a la oficina consultante, como encargada de resolver los casos aludidos en sus preguntas, y a este órgano asesor en materia jurídica.

1. Primera Consulta

Previo a la entrada en vigor de la *Ley Marco de Empleo Público*, la Dirección de Gestión Humana inició varios concursos para nombramientos en propiedad, cuyo procedimiento avanzó hasta la firma de la proposición de nombramiento por parte de la persona seleccionada y la jefatura respectiva. En esos casos se encuentra pendiente la ratificación de la nominación, por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, según lo previsto en el artículo 81.7 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

Según la Dirección de Gestión Humana, en algunos de los concursos mencionados, la persona candidata es propuesta para llegar a un puesto de categoría distinta al ocupado

previamente en forma interina, por lo que se consulta en forma concreta: **¿corresponde que la persona sea nombrada bajo las nuevas condiciones dispuestas en la Ley Marco de Empleo Público, informándole sobre el eventual traslado a la escala salarial global definitiva y en ese sentido suspender el trámite de esas proposiciones hasta que se disponga de dicha escala?**

Finalmente, se adiciona, las aludidas proposiciones de nombramiento en propiedad fueron suscritas y remitidas al Subproceso de Reclutamiento y Selección de la Dirección de Gestión Humana antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, sin embargo, por el trámite interno que ellas reciben, aún no se han remitido al Consejo Superior, para su ratificación.

Para contestar la consulta planteada, comencemos por recordar el ámbito de cobertura temporal y material de la *Ley Marco de Empleo Público*. Según las disposiciones finales de ese cuerpo normativo, la ley entraba a regir doce meses después de su publicación. La publicación aludida se realizó el 9 de marzo de 2022, en el Alcance N° 50 del Diario Oficial La Gaceta N° 46. Eso significa que la *Ley Marco de Empleo Público* entró a regir el pasado 10 de marzo de 2023 y, a partir de ese momento, su contenido resulta vinculante para las entidades e instituciones públicas sometidas a sus regulaciones.

En cuanto al ámbito material de cobertura, conforme al artículo 2 del mencionado cuerpo legal, el contenido de la *Ley Marco de Empleo Público* rige las relaciones de servicio estatutario de las personas servidoras públicas que laboran en los tres Poderes Estatales y sus órganos anexos, así como en el Tribunal Supremo de Elecciones y el sector público descentralizado, institucional y territorial¹. Además, conforme al numeral 3 de esa ley, se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de dicha normativa las entidades públicas no estatales, las instituciones y empresas públicas en régimen de competencia y el Benemérito Cuerpo de Bomberos².

Lo anterior quiere decir que, desde el pasado 10 de marzo de 2023, la *Ley Marco de Empleo Público* regula todas las relaciones de trabajo desarrolladas en la Administración

¹ 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 concejos municipales de distrito y sus empresas.

² Artículo 3- Exclusiones. Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley:

a) Los entes públicos no estatales.

b) Las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva.

c) El Benemérito Cuerpo de Bomberos.

Pública, con las exclusiones recién apuntadas. Por consiguiente, en un primer acercamiento a la interrogante formulada por el órgano consultante, se debe afirmar que las relaciones jurídicas de los nombramientos en propiedad realizados en el Poder Judicial después de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público* se rigen por el contenido de ese cuerpo normativo, y su reglamento (en lo que resulte aplicable), el cual también se encuentra vigente desde el 10 de marzo de 2023; salvo que encajen dentro de alguno de los supuestos de exclusión mencionados en la ley, circunstancia que no se presenta en el organigrama administrativo del Poder Judicial³.

Ahora bien, en atención a la pregunta formulada, es necesario señalar que la eficacia y aplicación del contenido de la ley se encuentra dimensionado en el tiempo y sujeto al cumplimiento de requerimientos técnicos y normativos, según lo indica ese mismo cuerpo legal⁴. Ello se debe a que la ley introduce una serie de modificaciones normativas en la estructuración y regulación de las relaciones estatutarias que conforman el aparato estatal costarricense.

En reiteradas ocasiones⁵ esta Dirección Jurídica ha señalado que la *Ley Marco de Empleo Público* propone un sistema integrado de administración del trabajo público y de la gestión de los recursos humanos involucrados en ese régimen, compuesto por siete subsistemas interconectados entre sí. La implementación de ese sistema y sus respectivos subsistemas requiere una reestructuración paulatina de la administración pública, que involucra la creación de nuevos instrumentos administrativos y normativos o la modificación de algunos actualmente vigentes, así como la introducción de nuevos sistemas informáticos o la actualización de los ya existentes, y el tiempo necesario para la implementación de esos cambios.

Conscientes de esa circunstancia, a través de normas ordinarias y transitorias, tanto en la *Ley Marco de Empleo Público* como en su reglamento, los legisladores establecieron pasos y plazos para la aplicación de las modificaciones introducidas en el esquema funcional y organizativo de la Administración Pública.

Dado que la consulta planteada se refiere a la posible comunicación y aplicación de las normas del subsistema de Gestión de la Compensación, previsto en la *Ley Marco de Empleo Público*, al personal judicial nombrado en propiedad después de entrar en vigor ese cuerpo normativo, las siguientes consideraciones se enfocan en ese tema.

³ Consultar acuerdo de la Corte Suprema de Justicia en el artículo XV de la sesión N° 65-2022, del 19 de diciembre de 2022.

⁴ Los artículos transitorios II, IV, V, VI, VII, IX y X constituyen ejemplos del dimensionamiento temporal de la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público. Asimismo, entre otros, los artículos 31, 32, 33 y 34 de la Ley Marco de Empleo Público constituyen ejemplos de normas que requieren la emisión de instrumentos técnicos administrativos y legales para su aplicación.

⁵ Ver entre otros los criterios emitidos por esta Dirección Jurídica números DJ-C-457-2022, de 21 de setiembre de 2022, y DJ-C-173-2023, de 2 de mayo de 2023.

Conforme lo ha señalado esta Dirección Jurídica⁶, la aplicación en el Poder Judicial del régimen salarial unificado instituido en el numeral 35 de la *Ley Marco de Empleo Público*, y las reglas de transición hacia el mismo, requiere la estructuración, aprobación y debida comunicación, por parte de la Corte Suprema de Justicia, de los alcances materiales de la rectoría de ese órgano en materia de empleo público, de la constitución de la familia laboral judicial, de la metodología de valoración del trabajo, y, finalmente, de la columna salarial global judicial definitiva.

Una vez estructurada, aprobada y debidamente comunicada la columna salarial global judicial definitiva, se podrá implementar el sistema remunerativo unificado en el Poder Judicial, y, a partir de ese momento, los efectos jurídicos de ese sistema se proyectarán hacia el futuro, sobre el funcionariado activo al momento de entrar éste en vigor y sobre las personas contratadas luego de su implementación, siguiendo los lineamientos establecidos 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*.

En este punto se considera prudente recordar que el esquema remunerativo de salario global transitorio, previsto en el transitorio III del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*, aplica únicamente para las personas servidoras judiciales de primer ingreso o de reingreso sin continuidad laboral, que inicien labores en la Administración Pública luego del 10 de marzo de 2023 y después de la aprobación de la columna salarial transitoria por parte del respectivo ente rector en materia de empleo público. El esquema remunerativo transitorio no aplica para las personas que tengan continuidad laboral en una relación de empleo iniciada antes de la de la aprobación de la columna salarial transitoria.

Retomando el tema planteado en la consulta, conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes y solamente para casos análogos a los supuestos de hecho descritos por la Dirección de Gestión Humana, se debe indicar lo siguiente:

- **La persona con continuidad laboral nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de la misma categoría del que venía ocupando** anteriormente, mediante concurso iniciado antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, pero finalizado después del 10 de marzo de 2023 y **antes de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo compuesto.
- **La persona con continuidad laboral nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de la misma categoría del que venía ocupando**

⁶ Ver entre otros los criterios emitidos por esta Dirección Jurídica números DJ-C-128-2023, de 24 de marzo de 2023, y DJ-C-191-2023, de 15 de mayo de 2023

anteriormente, mediante concurso iniciado antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, pero finalizado después del 10 de marzo de 2023 y **después de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo compuesto, al que se le aplicarán las reglas de transición hacia el esquema remunerativo unificado con salario global definitivo, de acuerdo con 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*.

- La **persona con continuidad laboral nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de diferente categoría al que venía ocupando** anteriormente, mediante concurso iniciado antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, pero finalizado después del 10 de marzo de 2023 y **antes de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo compuesto.
- La **persona con continuidad laboral nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de diferente categoría al que venía ocupando** anteriormente, mediante concurso iniciado antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público*, pero finalizado después del 10 de marzo de 2023 y **después de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo unificado con salario global definitivo.

Cabe señalar que, en forma exclusiva, desde su propia técnica, le corresponde al órgano encargado de la administración de recursos humanos determinar cuando el puesto previamente ocupado por la persona nombrada en propiedad forma parte, o se encuentra fuera, de la misma categoría o clase de puestos del cargo en el que se le designa propietario.

En síntesis, las personas servidoras judiciales que ostenten continuidad laboral adquirida antes de entrar en vigor el sistema remunerativo unificado definitivo en el Poder Judicial y que sean nombradas en propiedad en cualquier puesto judicial antes de implementarse ese sistema remunerativo, deberán compensarse mediante el esquema remunerativo compuesto actualmente vigente.

Por otro lado, no procede suspender el trámite de los concursos para nombramiento propietario en puestos judiciales, iniciados antes de la vigencia de la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento, que actualmente cuenten con proposición de nombramiento debidamente suscrita, aunque la persona propuesta para ocupar la plaza vacante se encuentra ocupando un puesto de categoría distinta, pues los cuerpos normativos citados carecen de normas que describan el trato legal que debe darse a esos supuestos.

Más bien, desde una perspectiva integral del ordenamiento jurídico que rige las relaciones estatutarias desarrolladas en el seno del Poder Judicial, conforme a la normativa vigente, los procesos de reclutamiento y selección de personal judicial deberán continuar y ajustarse, no solo al contenido normativo de la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento, sino también a lo dispuesto en la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, el *Estatuto de Servicio Judicial*, la *Ley de Salarios del Poder Judicial* y demás normativa especial referida al Poder Judicial.

Respecto a la comunicación de las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público* a las personas nombradas en propiedad en el Poder Judicial después de la entrada en vigor de esa normativa, se debe tener presente el artículo 129 de la *Constitución Política de Costa Rica*, el cual dispone que las leyes debidamente aprobadas y publicadas surten efectos desde el día que ellas establezcan o, en su defecto, diez días después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, sin que nadie pueda alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma lo autorice.

Conforme a ese precepto constitucional, el Poder Judicial no se encuentra obligado a informar un eventual cambio legal del esquema remunerativo aplicable a la relación estatutaria, a las personas participantes en los procedimientos de selección de personal judicial propietario, iniciados antes de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento y que vayan a finalizar después del 10 de marzo de 2023.

Téngase presente que una de las características distintivas del régimen jurídico de la función pública es el establecimiento de las condiciones de empleo por medio de normas objetivas (leyes o reglamentos), las cuales pueden ser modificadas por la Administración Pública, en forma unilateral, cumpliendo los procedimientos establecidos para tal efecto.

Esos sí, conviene reiterar que la implementación del régimen remunerativo unificado judicial requiere la aprobación, por parte de la Corte Suprema de Justicia, de la columna salarial global judicial, actuación de carácter administrativo que se encuentra sujeta al régimen legal de los actos administrativos, de manera tal que esa aprobación sí debe ser debidamente comunicada al funcionariado judicial, siguiendo las reglas de la comunicación de los actos administrativos de carácter general, previstas en los artículos 239 y 240 de la *Ley General de la Administración Pública*.

Finalmente, nada impide que el Poder Judicial (a través del órgano competente) comunique las posibles variaciones generadas por la *Ley Marco de Empleo Público* sobre las condiciones de empleo estatutario judicial, a quienes actualmente se encuentran participando en concursos para nombramientos propietarios en puestos judiciales, iniciados antes de la entrada en vigor de la citada ley y que vayan a finalizar después del 10 de marzo de 2023. Asimismo, tampoco existe impedimento para que la institución adopte como buena práctica, de carácter temporal, la usanza de incluir dentro del contenido de los concursos para puestos judiciales un aviso en el que se comunique a las persona interesadas los efectos de las disposiciones de la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento sobre las condiciones de empleo en este Poder de la República.

2. Segunda Consulta.

Partiendo de la competencia otorgada al Consejo Superior del Poder Judicial en el artículo 81.7 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, la Dirección de Gestión Humana consulta **¿es correcto afirmar que los actos preparatorios, como la firma de la proposición de nombramiento, no otorgan derecho sobre el acto de nombramiento, ni la validez del mismo, sino hasta que se cuente con la aprobación del Consejo Superior?**

Añade esa oficio, la inquietud surge por los casos en que la proposición de nombramiento en propiedad se firmó antes de la entrada en vigor de la *Ley Marco de Empleo Público*, pero la aprobación por parte del Consejo Superior se dará luego de regir ese cuerpo normativo, debido a que el nombramiento en propiedad empezará a surtir efectos después del 10 de marzo de 2023.

La consulta planteada se encuentra estrechamente relacionada con el tema del concurso (y sus actos) como mecanismo de (acceso y) nombramiento (en el régimen de empleo público), así como sus efectos jurídicos, con especial énfasis en aquellos generados por la participación en el concurso respectivo, a favor de las personas concursantes y, especialmente, a favor de aquella(s) persona(s) que resulta(n) propuesta(s) para la aprobación o improbación final del nombramiento.

En nuestro país, la Constitución Política⁷ prevé la existencia de un régimen laboral administrativo para regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado (en general), basado en los principios de eficiencia e idoneidad, con la intención de garantizar un servicio público competente y proteger a las personas servidoras públicas de destituciones arbitrarias.

El objetivo del constituyente era otorgar a la Administración Pública una herramienta organizativa que le permitiera garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos, por medio de la profesionalización de la función pública, así como la estabilidad en el empleo público, mediante la proscripción del manejo arbitrario de los puestos públicos.

⁷ Artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Por ello, se estableció un procedimiento reglado para seleccionar y nombrar a las personas servidoras públicas, basado en los principios de igualdad e idoneidad, en el que imperan los criterios de mérito, capacidad y equilibrio entre derechos y responsabilidades de las personas servidoras públicas. De manera genérica, ese procedimiento se denomina concurso. El concurso funciona como un mecanismo para escoger a las personas que integrarán listados de elegibles para puestos públicos, o para designar a quienes ocuparán un puesto público en forma interina, temporal o definitiva. Se aplica cuando las normas vigentes no prevean otro procedimiento.

A partir de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Constitución Política, se garantiza el libre acceso a los cargos públicos, en condiciones de igualdad. De ahí que los concursos públicos de reclutamiento y selección para el servicio civil permiten competir a todas las personas interesadas, con los demás aspirantes, en un plano de paridad y dentro de un procedimiento de evaluación técnico y objetivo.

Ese libre acceso a los cargos públicos conlleva implícita la posibilidad de participar en los concursos públicos de selección y reclutamiento, pero no implica garantía de resultar electo o nombrado en propiedad, ya que la elección final la realizará el órgano competente, con base en los criterios objetivos dispuestos para el concurso respectivo (generalmente, méritos y capacidades de los candidatos) y su espacio de discrecionalidad a la hora de escoger.

En materia de concursos públicos para nombramientos interinos o propietarios, la participación en el procedimiento comprende la tutela del debido proceso, pero no genera derechos sobre el eventual resultado del concurso (acto de nombramiento), ni sobre el puesto pretendido. La intervención en el procedimiento implica una simple expectativa de resultar electo, no tutelable por el ordenamiento jurídico, pues la participación no asegura la inclusión en listado de elegibles, ni la selección o el nombramiento en el puesto respectivo. Es más, aun y cuando se integre la lista de elegibles, o se integre la terna o nomina final respectiva, no existe derecho alguno sobre el resultado del concurso (acto de nombramiento) o sobre el puesto. Lo que se ostenta sigue siendo una simple expectativa de ser elegido para ocupar el cargo por el cual se concursa.

Durante el trámite del concurso, antes de la firmeza del acto de nombramiento (o designación final) (y la eventual entrada en posesión en el cargo correspondiente), respecto al resultado del concurso o sobre el puesto en competencia, la persona oferente no genera situación jurídica consolidada o derecho adquirido alguno, que merezca ser tutelado por el ordenamiento jurídico o el aparato administrativo, pues, como ya se dijo, en esos casos lo que existe es una expectativa de ser escogido.

Además, respecto a las normas que regulan la relación estatutaria del puesto en concurso, las personas concursantes no pueden invocar a su favor una especie de inmutabilidad del ordenamiento jurídico, a partir de la apertura del concurso, ni una infracción al principio de irretroactividad, porque varíe la legislación rectora de las condiciones de trabajo del puesto, mientras se encuentra en trámite el concurso.

En el caso planteado por la oficina consultante, se debe indicar que los actos preparatorios del acto de nombramiento, como la suscripción de la proposición de nombramiento, no generan derecho alguno a favor de las personas concursantes, sobre el resultado del concurso o sobre el puesto en concurso, solamente expectativas no tutelables por el ordenamiento jurídico o el aparato administrativo.

Para una mejor comprensión del tema, conviene realizar algunas consideraciones breves y concretas sobre la validez y eficacia del nombramiento en propiedad de la persona servidora pública, para dimensionar en forma correcta el reconocimiento o la obtención de algún derecho derivado o relacionado con el acto de nombramiento.

El acto de nombramiento, o la designación final en un procedimiento de concurso para nombramiento en propiedad en la función pública, es una actividad típicamente administrativa. Como tal se encuentra regulada por el régimen jurídico de los actos administrativos. Conforme al artículo 128 de la *Ley General de la Administración Pública*, es válido el acto administrativo emitido conforme al ordenamiento jurídico, es decir, aquel cuyo contenido incorpora y respeta los elementos materiales (subjetivos: competencia, investidura, y legitimación, y; objetivos: motivo, contenido y fin) y formales (forma, motivación y procedimiento) requeridos por la normativa vigente.

Además, por regla general, el acto administrativo se presume válido, es decir, se supone acorde al ordenamiento jurídico. Esa presunción es *iuris tantum* (de derecho), y opera mientras no se demuestre lo contrario. El objetivo de tal suposición es facilitar la gestión pública. El numeral 176 de la *Ley General de la Administración Pública* regula la presunción aludida. Esa norma prescribe legítimo (o válido) el acto relativamente nulo, mientras no sea declarado lo contrario en firme en la vía jurisdiccional.

Trasladando lo anterior al ámbito administrativo relacionado con la consulta planteada por la Dirección de Gestión Humana, se puede afirmar que es válido el acto de nombramiento en propiedad debidamente motivado, generado en el marco de un procedimiento administrativo, donde quede acreditado el motivo y el fin de la actuación administrativa, siempre que sea emitido por la autoridad debidamente investida y con competencia suficiente para ese fin, que, en el caso bajo examen, es el Consejo Superior del Poder Judicial, según el artículo 81.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por su parte, la eficacia del acto administrativo se refiere a las condiciones y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para que el acto (presuntamente) válido produzca efectos. Se dice que el acto administrativo es eficaz cuando tiene la capacidad de producir los efectos jurídicos previamente programados en su contenido, por ajustarse al ordenamiento jurídico (ser válido) y cumplir los requerimientos legales que se le hayan impuesto para poder producir esos efectos.

En cuanto al punto de inicio de la eficacia del acto administrativo, este puede variar de un acto a otro, ya sea por la naturaleza del acto o bien porque así lo dispone la ley o el mismo acto. Según el numeral 140 de la *Ley General de la Administración Pública*, el acto administrativo produce efectos después de su comunicación. Cuando el acto únicamente conceda derechos a favor del administrado, podrá producir efectos desde su adopción.

Además, conforme al ordinal 145 de la *Ley General de la Administración Pública*, la eficacia del acto administrativo puede quedar sujeta al posterior cumplimiento de requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento jurídico, los cuales, una vez cumplidos, tendrán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contra.

Asimismo, la norma citada indica en forma expresa que, cuando el ordenamiento jurídico requiera la autorización o aprobación del acto administrativo, por parte de un órgano distinto al emisor, ésta deberá darse en forma previa a la ejecución de la actuación administrativa, ya que la ausencia de aquella autorización o aprobación inhibe la eficacia del acto administrativo.

Según lo expuesto, la regla general es que el acto administrativo produzca efectos desde su efectiva comunicación, excepto cuando su única finalidad es otorgar derechos a favor del administrado, supuesto en el cual podría surtir efectos desde su adopción. El artículo 334 de la *Ley General de la Administración Pública* establece que la comunicación al administrado es un requisito de eficacia del acto administrativo.

Asimismo, la ley de marras prevé dos formas de comunicar el acto administrativo. Según el numeral 240 *ibidem*, se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos. La publicación se refiere a la divulgación generalizada del acto administrativo, a través de boletines o diarios oficiales, o cualquier medio válido utilizado para ese efecto. La notificación alude a la comunicación efectiva del acto administrativo al sujeto o sujetos interesados, mediante los formas o medios previstos en la legislación.

En el caso del acto de nombramiento, por tratarse de un acto administrativo concreto, que concede derechos y genera responsabilidades para el destinatario final, la eficacia de este se encuentra supeditada a la debida comunicación de su contenido, a través de la correspondiente notificación al administrado. Una vez notificado el acto, vencidos los plazos para la formulación de recursos, sin la interposición de estos o resueltos los mismos, y aceptado el contenido del acuerdo, en forma expresa o implícita, el acto será eficaz.

Cierto es que los actos preparatorios forman parte de los elementos de validez del acto administrativo (p.ej.: forma, contenido, motivación, procedimiento, etc.), pero, por sí solos, su contenido no determina la validez o invalidez del acto administrativo, ya que, como se indicó, la validez del acto administrativo depende de la conformidad de sus elementos con el ordenamiento jurídico, de manera tal que, mientras estos formen parte del procedimiento y su contenido respete las previsiones señaladas por la normativa vigente, el acto será válido.

En el caso específico de la proposición de nombramiento, su concurrencia en el procedimiento es un requisito de validez del acto administrativo, según lo dispuesto en los artículos 23 a 31 del *Estatuto de Servicio Judicial*, empero, su existencia no genera derecho alguno a favor de la persona concursante, sobre el resultado del concurso o sobre el puesto en concurso, debido a que el órgano con competencia para tomar la decisión final puede apartarse de la recomendación consignada en la proposición de nombramiento (numeral 30 del *Estatuto de Servicio Judicial*).

Además, corresponde señalar que es el acto válido y eficaz de nombramiento el que constituye el punto de partida del derecho del funcionario público a ejercer el cargo asignado, el cual, a su vez, impone la obligación legal de cumplir los deberes y las tareas relacionados con el puesto atribuido. Asimismo, ese acto válido y eficaz de nombramiento es el que otorga a la Administración Pública la posibilidad de exigir a la persona designada el cumplimiento de las prestaciones asignadas. En suma, el acto válido y eficaz de nombramiento es el punto de partida de la relación estatutaria y el momento a partir del cual se puede exigir el cumplimiento y el respeto de los derechos y los deberes derivados de la relación de empleo público.

Adicionalmente, de conformidad con los artículos 11 y 194 de la Constitución Política, todo funcionario público debe prestar juramento constitucional, el cual constituye un requisito de eficacia para que la persona nombrada pueda ejercer el cargo asignado.

Entonces, resumiendo, para determinar el momento en que surge algún derecho tutelable a favor de la persona que participa en un concurso para nombramiento en propiedad, sobre el resultado del concurso (acto de nombramiento) o sobre el puesto en concurso, lo que interesa es la fecha efectiva del nombramiento, pues, por regla general, la sola participación en un concurso por un puesto vacante no genera derecho alguno a favor del oferente o concursante. La intervención en el concurso no garantiza la selección o el nombramiento en dicho puesto. La eventual inclusión en una terna o nómina, lo que otorga al interesado es la simple expectativa de ocupar el cargo en concurso.

Entonces, interesa no solo determinar la fecha del acto administrativo de nombramiento o acuerdo por el cual la autoridad competente designa a una persona en determinado puesto público, sino también el momento en que se comunica el acto y se cumplen las formalidades requeridas por la normativa vigente para que ese acto pueda surtir efectos (p.ej.: juramento constitucional) y así la persona designada pueda tomar posesión del cargo respectivo.

En vista de lo anterior se afirma que, respecto al resultado del proceso selectivo, solo el acto de nombramiento otorga al nombrado un derecho tutelable, que es ocupar el cargo asignado y ejercer las potestades que ello conlleva, derecho que solamente puede ser ejercido a partir de que el acto sea eficaz, pues, como indica en forma expresa el numeral 111.1 de la *Ley General de la Administración Pública*, la condición de funcionario público se adquiere a través de un acto válido y eficaz de investidura.

Corolario de lo anterior, conforme se expuso, los actos preparatorios forman parte de los requerimientos de validez del acto administrativo, pero, por sí mismos, no generan derecho a resultar electo como la persona que ocupará el puesto en concurso. Consecuentemente, se puede afirmar que los actos preparatorios del proceso de reclutamiento y selección de personal, como por ejemplo la firma de la proposición de nombramiento, no genera derecho alguno a favor de la persona oferente o concursante, sobre el acto de nombramiento, pues, en ese caso, lo que existe es una simple expectativa de resultar elegido (u obtener la aprobación para resultar elegido) como la persona que ocupara el puesto en concurso.

3. Tercera Consulta.

Finalmente, en cuanto a las proposiciones de nombramiento en propiedad recibidas luego de entrar en rigor la *Ley Marco de Empleo Público* y que incluyan como persona propuesta a quien ocupaba en forma interina la misma clase de puesto, la Dirección de Gestión Humana consulta: **¿dichas proposiciones se pueden tramitar sin mayor inconveniente?**. Adicionalmente, pregunta, en caso que la persona designada ocupara anteriormente y de manera interina otra clase de puesto, **¿ese supuesto se considerará un nuevo nombramiento y, por tanto, deberá analizarse ese nombramiento bajo los supuestos de la transición al salario global definitivo?**.

Empecemos por reiterar que la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento no contienen normas que establezcan el tratamiento que debe brindarse a los procedimientos de concurso para nombramiento en propiedad iniciados antes de la vigencia de esos cuerpos normativos. Por consiguiente, carecen de normas que regulen la situación de las proposiciones de nombramiento suscritas, pero no aprobadas, antes de su entrada en vigor.

Además, en materia de gestión del empleo, la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento establecen principios rectores y reglas generales aplicables a los procedimientos de reclutamiento y selección de las personas servidoras públicas iniciados luego de entrar en vigor tales disposiciones, sin afectar los procedimientos empezados antes del 10 de marzo de 2023, ni las situaciones jurídicas consolidadas previo a esa fecha.

Lo cual conduce a afirmar que, en general, el trámite de los procedimientos de reclutamiento y selección iniciados antes de la entrada en vigor de la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento no se ven afectados por el contenido de esos cuerpos normativos y, en particular, tampoco las proposiciones de nombramiento suscritas antes del 10 de marzo de 2023, que aún se encuentren pendientes de aprobar.

Aquellos procesos de selección y reclutamiento iniciados luego de entrar en vigor la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento, deberán respetar los principios rectores y las reglas generales establecidas en esos conjuntos de normas y, lo más importante, seguirán desarrollándose conforme a la normativa vigente que les resulte aplicable.

En ese contexto, los procesos de reclutamiento y selección de personal judicial deberán ajustarse no solo al contenido normativo de la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento, sino también a lo dispuesto en la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, el *Estatuto de Servicio Judicial*, la *Ley de Salarios del Poder Judicial* y demás normativa especial atiente al Poder Judicial.

Ahora bien, conforme a la consulta de la Dirección de Gestión Humana, puede suceder que la persona consignada en la propuesta de nombramiento resulte finalmente electa en propiedad, para desempeñar un puesto de la misma clase del que venía ocupando anteriormente, en forma interina, en cuyo caso, como se ha dejado entrever, el procedimiento administrativo puede continuar su trámite sin inconveniente alguno, pues la normativa vigente así lo permite.

Y en el supuesto analizado en el párrafo anterior, se aplicarían las reglas de transición de esquema remunerativo explicadas al contestar la primera pregunta de este criterio, de manera tal que:

- Si la **persona con continuidad laboral es nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de la misma categoría del que venía ocupando anteriormente, antes de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo compuesto.
- Si la **persona con continuidad laboral es nombrada como funcionaria judicial propietaria en un puesto vacante de la misma categoría del que venía ocupando anteriormente, después de la implementación del régimen salarial unificado** con salario global definitivo en el Poder Judicial, **será designada bajo las condiciones dispuestas en la *Ley Marco de Empleo Público*, aplicándose sobre su situación jurídica aquellas normas legales y reglamentarias que gocen de eficacia al momento en que su designación en propiedad también adquiera eficacia** y, por tanto, compensada mediante el esquema remunerativo compuesto, al que se le aplicarán las reglas de transición hacía el esquema remunerativo unificado con salario global definitivo, de acuerdo con 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*.

Siempre acorde con la pregunta formulada por la Dirección de Gestión Humana, cuando una persona con nombramiento interino resulte electa para ocupar en propiedad un puesto judicial diferente al que desempeñaba, esta designación sí deberá considerarse un nuevo nombramiento, pues la persona electa dejará de atender el cargo que ocupaba anteriormente, en forma interina o propietaria, para trasladarse a ocupar un cargo distinto, con un nuevo nombramiento en propiedad.

En este punto, vale destacar que nuevo nombramiento, o persona con nuevo nombramiento, no es sinónimo de persona servidora pública de nuevo ingreso. Los artículos 5.n de la *Ley Marco de Empleo Público* y 5.19 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público* definen a la persona servidora pública de nuevo ingreso como aquella que no ha laborado previamente para la Administración Pública o que, habiéndolo hecho, cesó su continuidad laboral y, posteriormente, reingresó a prestar servicios.

Según los numerales 5.b de la *Ley Marco de Empleo Público* y 5.4 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*, la continuidad laboral es 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, para la que se preste el servicio, sin interrupciones iguales o superiores a un mes calendario.

Sin perjuicio del valor de la novedad del nombramiento mencionado en el supuesto de hecho planteado por la oficina consultante, se debe indicar que existen otros elementos relevantes para definir la aplicación o desaplicación de los supuestos de transición del sistema de remuneración compuesta hacía el sistema de remuneración unificada con salario global definitivo para los nuevos nombramientos propietarios en puestos judiciales cuando medie continuidad laboral.

Tal y como lo ha señalado antes esta Dirección Jurídica⁸, la implementación del sistema unificado de remuneración con salario global definitivo requiere definir quien ejerce la rectoría en materia de empleo público sobre cada una de las relaciones estatutarias existentes en la Administración Pública. Luego, determinar el contenido y estructura de la(s) familia(s) laboral(es) bajo la supervisión de cada ente rector. Y, finalmente, aprobar e implementar la metodología de valoración del trabajo y la columna salarial global aplicables en cada ámbito competencial.

Una vez aprobada y publicada la columna salarial definitiva aplicable en cada esfera de competencia, le corresponderá al ente rector respectivo, en su espacio de incumbencia, realizar la transición del régimen remunerativo compuesto al régimen remunerativo unificado con salario global, tanto para las personas de nuevo ingreso a la Administración Pública, como para las personas servidoras públicas con nombramiento anterior a la entrada en vigor de la *Ley Marco de Empleo Público*, siguiendo las reglas establecidas 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*.

Lo anterior quiere decir que, conforme a la *Ley Marco de Empleo Público* y su reglamento, en el Poder Judicial, resultará procedente implementar el esquema remunerativo unificado con salario global, 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 columna salarial judicial definitiva.

⁸ Ver criterio de esta Dirección Jurídica número DJ-C-128-2023, de 24 de marzo de 2023.

A partir de ese momento, es que se generan las condiciones legales requeridas para aplicar los supuestos de transición del sistema remunerativo compuesto hacía el sistema remunerativo unificado con salario global. Aun y cuando ya se encuentre vigente la *Ley Marco de Empleo Público*, antes de la aprobación de la columna salarial global judicial definitiva, es imposible aplicar los supuestos de transición del sistema remunerativo compuesto hacía el sistema remunerativo unificado con salario global a los nuevos nombramientos judiciales en propiedad, en los que exista continuidad laboral.

Un segundo elemento relevante para definir la aplicación o desaplicación de los criterios de transición del sistema de remuneración compuesta hacía el sistema de remuneración unificada con salario global definitivo, sobre los nuevos nombramientos en propiedad en puestos judiciales con presencia de continuidad laboral, se encuentra en los artículos 36 y 37 del *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*.

Según el contenido de las normas citadas, los criterios de transición del esquema salarial vigente hacia el nuevo esquema de remuneración unificado con salario global definitivo deben aplicarse cuando el nuevo nombramiento implique un cambio de puesto y clasificación.

He aquí que el segundo elemento relevante para definir la aplicación o desaplicación de los supuestos de transición del sistema de remuneración compuesta hacía el sistema de remuneración unificada con salario global definitivo, sobre los nuevos nombramientos propietarios en cargos judiciales, en los que exista continuidad laboral, es que ese nuevo nombramiento propietario implique un cambio de puesto y clasificación, circunstancia que, como ya se indicó, deberá definir la oficina de gestión humana, desde la aplicación de la técnica de la administración de recursos humanos.

Entonces, en el supuesto de hecho que plantea la Dirección de Gestión Humana, cuando exista un nuevo nombramiento en propiedad, no bastará la novedad para aplicar los supuestos de transición de esquema salarial, sino que se requerirá, la (previa) implementación del sistema remunerativo unificado con salario global definitivo y, un cambio de puesto y clasificación.

Finalmente, si se presentan las circunstancias descritas en el anterior párrafo, sí corresponderá analizar el nombramiento en propiedad bajos los supuestos de transición hacia el esquema remunerativo unificado con salario global, atendiendo las consideraciones expuestas sobre el tema al contestarse la primera pregunta.

Atentamente,



Lic. Luis Abner Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Ref. 464-2023.-