

San José, 10 de enero 2023
Criterio DJ-C-4-2023

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

Estimada señora:

En el oficio número **PJ-DGH-SAS-0741-2022 del 07 de diciembre del presente año**, se solicita que esta Dirección Jurídica valore la vigencia y aplicación del “*Reglamento para el Reconocimiento de Tiempo Servido en el Poder Judicial y en El Estado y sus Instituciones para Efectos del Pago de Anualidades y Jubilación en el Poder Judicial*” (RTS) en relación con la Ley Marco de Empleo Público (LMEP).

Al respecto, se expresa lo siguiente:

- Pérdida progresiva de la validez jurídica del RTS.

El RTS publicado en el Boletín Judicial número 23 del 01 de febrero de 2017, contiene regulación sobre el reconocimiento de tiempo servido por las personas servidoras públicas en instituciones públicas estatales ajenas al Poder Judicial, así como, reglas de cómputo de ese tiempo y del que se realice dentro del mismo Poder Judicial, sólo para efectos actualmente en el pago de anualidades o aumentos anuales por méritos (artículo 64 del Estatuto de Servicio Judicial -ESJ-) y, anterior a la reforma al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial mediante la ley 9544, de los derechos jubilatorios y de pensiones correspondientes¹.

Las anualidades o aumentos anuales por méritos que están sujetas a los resultados de las evaluaciones del desempeño son propios del sistema remunerativo compuesto (salario base más pluses, incentivos, etc.)². En ese estadio remunerativo, la LMEP cuya vigencia será desde el 10 de marzo del año 2023 según indica el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), configura la coexistencia de los salarios compuestos y globales hasta que todas

¹ El RTS se ha entendido derogado tácitamente en lo que se opone a la reforma del régimen de jubilaciones y pensiones judiciales de la ley 9544 según se determinó en nuestro criterio DJ-C-524-2020. En todo caso, el actual Reglamento General del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial derogó tácitamente el RTS en dicha materia de seguridad social.

² En el criterio DJ-C-613-2022 del 25 de noviembre de 2022, se ofreció una conceptualización del sistema salarial compuesto del Poder Judicial, el cual es común en la Administración Pública hasta este momento.

las personas que prestan sus servicios en el sector público estatal lleguen a ser retribuidas mediante el esquema de “*factor de puntos*” en el que se contempla el salario único o global (artículos 35, 49 inciso A) y Transitorio XI LMEP).

Una vez materializada la migración de una persona servidora pública al esquema de salario global en la categoría del puesto que esté ocupando, el RTS carecería de validez para efectos del pago de la anualidad en ese caso específico; porque, la modalidad remunerativa en la que se concede el pago de la anualidad por mérito como incentivo o plus, se difumina ante la migración al sistema de salario único. Así entonces, el sistema de salario compuesto cederá progresivamente ante el esquema de “*factor de puntos*” y por tanto, perderá validez normativa el RTS.

- Otras consideraciones sobre el tiempo servido, el mérito y la potestad de la Corte Plena para retribuirlos.

En otro orden, el sistema salarial que se vislumbra en la LMEP no implica la desaparición de otros derechos o situaciones jurídicas que surjan por el tiempo servido en el Estado, esto según la teoría del Estado como patrono único asentada por las Salas Constitucional, Segunda y la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República³ y que viene a convertirse en un principio rector del empleo público (artículo 4 LMEP) que inclusive con su aplicación habilita el traslado “*intra e inter entidades y órganos*” (artículo 19 *ibidem*).

Aunado a ello, la metodología de valoración del trabajo señalada en la LMEP como subsistema de recursos humanos denominado “*Gestión de la Compensación*” (artículo 5 inciso g) y Capítulo VIII), contempla una lista de factores relevantes (artículo 31) que considera esta Dirección Jurídica no es cerrada, por lo que bien podría definirse algún otro factor o método o política que necesariamente correspondan con el esquema de “*factor de puntos*” y que permitan de alguna manera retribuir la experiencia y méritos obtenidos por una persona servidora pública por el tiempo servido con muy buen o excelente desempeño.

En esa línea de pensamiento, debe observarse que, el artículo 4 de la LMEP establece como principio rector del empleo público al “*mérito, capacidad y competencias*” como fundamento de los subsistemas de recursos humanos, incluido el de la “*Gestión de la Compensación*”. El Diccionario Usual del Poder Judicial refiere que “Principio” es “*Fundamento o aseveración esencial, generalmente preceptiva, que posibilita un razonamiento o estudio. // Base o razón fundamental a partir de la cual se actúa o procede. // Proposición primera o verdad aceptada por donde comienza el estudio de las ciencias,*

³ El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que “*Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa...*”.

*disciplinas o artes. // Regla o norma que guía la conducta o rige el pensamiento. // **Precepto o idea que dirige u orienta.** // Inicio de la existencia. // Punto inicial. // Primer instante. // Razón originaria de algo. // **Causa primera u origen**". Por su parte, el artículo 5 inciso u) de la misma ley, define que la "Valoración del mérito" está relacionada con un proceso de valoración de las "aptitudes técnicas, profesionales, **la eficiencia y el buen funcionamiento del servidor público en función de los objetivos institucionales, con base en criterios de equidad e imparcialidad aplicados por la jefatura evaluadora**". De manera que, el mérito y su ligamen con el buen desempeño sí constituye elemento sustancial para el subsistema de la "Gestión de la compensación".*

Así las cosas, la DGH construirá la columna de salario global de la familia judicial a partir de la metodología de evaluación del trabajo que escoja y que sea relativa al esquema de factor de puntos. Esa metodología y columna deberá sustentarse en el principio de mérito y la valoración de este último a través de un proceso que evidencie la eficiencia y buen funcionamiento de la persona servidora judicial. La Corte Plena por su parte como órgano máximo jerárquico judicial, aprobará tanto la metodología como la columna salarial respectiva (artículos 2 inciso a), 6, 7 incisos a), c), f) y l); 9 inciso a), 13 parágrafo segundo, 30 *in fine*, 31 al 34, todos de la LMEP en relación con el artículo 8 inciso a) del Estatuto de Servicio Judicial y 2 de la Ley de Salarios del Poder Judicial).

La potestad de la DGH y de la Corte Plena en el ámbito remunerativo citado, no es más ni menos que salvaguardas legales enfocadas en la protección de los principios de separación de poderes o funciones y de independencia judicial. La independencia judicial se configura de una dimensión objetiva correspondiente con la faceta institucional de la función judicial, es decir, del Poder Judicial visto como sistema y de una faceta individual, relacionada con la persona administradora de justicia. La dimensión objetiva, se relaciona con el principio de separación de poderes⁴ y el imprescindible rol de la función judicial en la democracia y va más allá de la figura del juez e impacta a la sociedad.

El ejercicio de la función judicial debe ser autónomo y el Estado está obligado a garantizar esa autonomía, de forma tal que, evite la sujeción a restricciones indebidas en el ejercicio del sistema judicial y sus integrantes, provenientes de órganos ajenos al Poder Judicial. "*En definitiva, sin independencia judicial no existe Estado de derecho ni es posible*

⁴ La CIDH ha expresado que "...uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial..." (Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. En un sentido similar, ver entre otros: Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 124.).

la democracia (artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana) (...). La falta de independencia y de respeto a su autoridad es sinónimo de arbitrariedad.”⁵.

En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de manera reiterada ha expuesto lo siguiente:

“154. Finalmente, la Corte ha señalado que el **ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional**, esto es, en relación con el **Poder Judicial como sistema**, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El Tribunal estima pertinente precisar que la **dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia**. Por ello, esta **dimensión objetiva** trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa **entre la dimensión objetiva de la independencia judicial** y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad.”

“... 207. El objetivo de la **garantía de independencia** de los jueces radica en evitar que el **sistema judicial** y sus integrantes **se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial** o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Además, la **garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas, de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial** o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico, **debe prevenir dichas injerencias y debe investigar y sancionar a quienes las cometan**.”

“(...) El objetivo de la protección radica en evitar que el **sistema judicial, en general**, y sus integrantes, en particular, **se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial**...”⁶.

⁵ Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

⁶ Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. En igual sentido pueden observarse de esa misma Corte los casos López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302; San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348; Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 84.; Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383. Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

Por otra parte, nuestra Sala Constitucional argumentó que la función jurisdiccional requiere de un andamiaje administrativo que permita al Poder Judicial cumplir con el precepto de justicia pronta, cumplida y sin discriminación (artículo 41 de la Constitución Política). Dicho soporte administrativo imprescindible y necesario, forma parte del Poder Judicial como sistema, es decir, como dimensión objetiva de la independencia judicial, que en palabras de la Sala Constitucional no es nada más y nada menos que el “*servicio público de administración de justicia*”.

Sobre el andamiaje referido, aquella Sala precisó:

“Resulta claro que el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional, requiere y precisa de toda una infraestructura administrativa que permita ejercerla de consuno con el precepto constitucional, esto es, de forma pronta y cumplida. Esto es lo que se ha denominado el “servicio público de administración de justicia”. Así, el soporte o aparato administrativo auxiliar que le permite a los jueces y tribunales dictar sus resoluciones, conforman dicho servicio, con lo cual el concepto está referido a los perfiles administrativos de la función jurisdiccional, tales como la organización y funcionamiento de los tribunales, la logística, -avitallamiento y suministros-, el manejo, gestión o administración eficiente y eficaz de los despachos judiciales para evitar las dilaciones indebidas o injustificadas en la tramitación de la causa, la función administrativa ejercida por los órganos administrativos del Poder Judicial (v. gr. resoluciones administrativas de la Corte Plena, del Consejo Superior del Poder Judicial, del Tribunal de la Inspección Judicial, del Consejo de la Judicatura y, en general, de los diversos departamentos administrativos -Dirección Ejecutiva, Proveeduría, Personal, etc.-) y auxiliares adscritos a éste como la policía represiva ejercida a través del Organismo de Investigación Judicial, el ejercicio de la acción pública por el Ministerio Público y la provisión de una defensa gratuita por medio de la Defensa Pública. No obstante, si bien esa función materialmente administrativa es desplegada por el aparato u organización de apoyo o de soporte a la jurisdiccional, debe entenderse en un sentido estrictamente excepcional, es decir, resulta admisible aquella que sea, únicamente, necesaria e idónea para coadyuvar en el ejercicio de la función, materialmente, jurisdiccional y no otra. En razón de lo anterior, por aplicación del principio constitucional de la reserva o exclusividad de jurisdicción se impone que el Poder Judicial debe utilizar y destinar la mayoría de sus recursos al ejercicio de una función, materialmente, jurisdiccional.” (Sentencia 07965-2006 del 31 de mayo de 2006).

Es claro que, la independencia judicial no sólo refiere un carácter individual -figura del juez o la jueza-, sino también uno colectivo o institucional -v.g. el Poder Judicial como sistema que posibilita la función jurisdiccional individual-. El sistema judicial o “*servicio público de administración de justicia*” visto como la dimensión objetiva de la independencia judicial, debe ser ajeno a cualquier injerencia política, como la que podría suceder con la fijación de la columna salarial global a partir de la metodología de valoración del trabajo que haga una dependencia del Poder Ejecutivo sobre aquel servicio público.

No sobra agregar, que:

“...la potestad del Poder Judicial, Corte Plena, para fijarse por sí mismo su régimen salarial se encuentra cimentada en la propia independencia constitucional que disponen los artículos 9, 152 y siguientes, así como el 177 de la Constitución Política, tema jurídico desarrollado por la Sala Constitucional y Procuraduría General de la República, en el voto 550-91 y dictamen C-202-96, respectivamente.

*Además, resulta importante destacar que el órgano superior del Poder Judicial, cuenta con la **atribución legal suficiente para aprobar lo concerniente a la clasificación, valoración, asignación de categorías de los puestos de su organización** Véanse Leyes N° 5155 del 1 de enero de 1973 y 7333 del 5 de mayo de 1993 y sus reformas, entre otras. Lo anterior permite a este órgano contralor afirmar, que la facultad de determinación de estratos gerenciales, su remuneración, la definición de políticas salariales emana de estas competencias. (...)*” (Oficio de la Contraloría General de la República N° 11541 de fecha 03 de noviembre del 2008).

“... En el Poder Judicial tenemos que es la Corte Plena el órgano competente para aprobar o improbar aumentos salariales a sus funcionarios y fijar las políticas salariales que los deben regir. De tal manera que se puede establecer sin ninguna duda, que el Poder Judicial ostenta plena independencia funcional frente a los otros poderes del Estado y cuenta con autonomía organizativa, política y administrativa para dictar las políticas salariales en la institución. Así, la potestad para autofijarse el régimen salarial es la propia independencia constitucional que posee este Poder del Estado” (Resolución AEP-RES N° 110-2008 de la Procuraduría de la Ética Pública transcrita en el oficio AEP-610-2008 del 28 de noviembre de 2008 de la Procuraduría General de la República).

Además, es importante denotar que la Sala Constitucional en el dictamen 19511-2018, argumentó que el ordenamiento jurídico particular que rige a las personas servidoras judiciales se mantendría vigente de aprobarse el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley 9635), y que una derogatoria de ese ordenamiento especial requiere necesariamente ser expresa y no tácita ni por vía de inferencia⁷. En tal sentido esa Sala enunció:

“...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

⁷ Los argumentos sobre la derogatoria de las normas especiales que rigen el servicio judicial expuestos por esa Sala en el voto 19511-2018, fueron luego reiterados por ese órgano jurisdiccional en los dictámenes 017098-2021 de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno y 2022-002872, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós que atendieron las consultas de constitucionalidad del proyecto de la LMEP.

mencionado marco normativo del Poder Judicial, imposibilitando que una instancia externa asuma la “rectoría” o imponga criterios sobre ese Poder. Es más, dicho marco 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...”

“La Sala no omite subrayar que las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial no ven afectadas por la reforma propuesta. Dichas normas posibilitan la autonomía del Poder Judicial en lo referido a cambiar su escala salarial o variar los salarios base...”

“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...”

“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 constancia 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...” (Lo resaltado no es prístino).

Por todo lo anterior, es menester sugerir a la DGH que valore si dentro de la metodología de evaluación del trabajo cuyo esquema remunerativo refiere al de “*factor de puntos*” según los términos de la LMEP, es viable concebir algún factor relevante, o método progresivo dentro de los grados de la familia judicial (artículo 32), o bien alguna política de remuneración judicial que por cierto no está prohibida en la LMEP pero que, sea similar a la establecida en el artículo 36 *ídem* y que permita compensar la experiencia y méritos obtenidos en virtud del tiempo servido con un desempeño muy bueno o superior.

Esta Dirección Jurídica no podría desde el punto de vista de su disciplina, enunciar criterios propios de la técnica de RRHH como lo son los relacionados con la construcción de la metodología de valoración del trabajo, esquema de factor de puntos u otros propios de la técnica de valoración y clasificación de puestos. El sistema de clasificación y valoración de puestos no es una cuestión revisable legalmente porque ello corresponde a materia de administración y organización interna de la DGH. La administración de personal se sustenta en un sistema orgánico de clasificación y valoración de puestos, cada uno con una descripción de requisitos personales, tareas, responsabilidades y salario.

La determinación del salario correspondiente a cada categoría o clase de puesto, según sus funciones y actividades, es competencia de la administración del personal. Sobre este tema, la Sala Segunda ha dicho:

Tal y como están las cosas, lo que se pretende implica una revisión de todos aquellos aspectos técnicos y de conveniencia, y determinar revisando el acto nuevo del tribunal, la ubicación técnica (con la consiguiente valoración) del puesto. Esa no puede ser una tarea de este órgano de casación, pues no se invocan reglas relativas al acto que se pide imponer (no es un acto reglado que el tribunal pueda dictar en lugar del administrativo que considera inválido), sino una decisión que comprende aspectos no jurídicos, de conocimiento de la organización y de conveniencia, para lo cual se debe contar con un margen adecuado de discrecionalidad. O sea que estamos en presencia de una materia propia de un órgano administrativo” (sentencia número 232-06 de 9:30 horas de 21 de abril de 2006).

Es decir, que no corresponde a esta Dirección Jurídica revisar ni valorar los requisitos, el contenido o la valoración de los puestos que sea coherente con el esquema de factor de puntos o la metodología inmersa en la LMEP. Hacer lo contrario pondría a esta Unidad Asesora en una labor de administración de personal, obligándose a determinar cuál es la metodología de valoración del trabajo establecida en dicha ley, lo que evidentemente no corresponde con la función de asesoría legal.

Por eso la sugerencia para la DGH sólo va en el sentido de que se valore cualquier opción coherente con el esquema de factor de puntos que permita retribuir el mérito y experiencia ligados al desempeño muy bueno o excelente.

- Actividad administrativa de la DGH en materia de jubilaciones y pensiones judiciales.

Por contera, debe estimarse que en aquellas situaciones en las que la DGH tenga que desplegar su actividad administrativa en materia de las jubilaciones y pensiones, las normas relativas al cómputo de tiempo servido para efectos de aquella previsión social se mantienen incólumes a pesar de la reforma en el régimen de empleo público adyacente a la LMEP. El Reglamento General del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, no se afectará por la LMEP.

- Colofón.

El RTS carecerá de valor normativo progresivamente en la medida en que todas las personas servidoras judiciales estén siendo remuneradas por el sistema de factor de puntos, dada la incompatibilidad del sistema de salario compuesto con el del salario global y la

solución legal propuesta por el legislador en el Transitorio XI de la LMEP relativo a la transición del salario compuesto al único o global.

Por la potestad constitucional y legal que tienen la DGH y la Corte Plena resguardada por los principios de separación de poderes o funciones y de independencia judicial, así como la posibilidad de construir y aprobar la metodología de valoración del trabajo y la columna salarial global de la familia judicial según la LMEP, se sugiere a la DGH valorar si dentro de la metodología de evaluación del trabajo cuyo esquema corresponde al de “*factor de puntos*”, puede incorporarse un factor relevante, o método, o política de remuneración judicial que valide la retribución de la experiencia y el mérito obtenidos por la persona servidora judicial por el tiempo servido con un desempeño muy bueno o excelente.

Dejamos así evacuada su solicitud de criterio al respecto.

Atentamente,

Lic. Roberth Fallas Gamboa
Profesional en Derecho 3B

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 1558-2022.