

San José, 21 de setiembre de 2022
Criterio DJ-C-457-2022

Licenciada

Evelyn Quijano Eduarte

**Unidad de Investigación y Control de Calidad, Dirección de Gestión Humana
Poder Judicial**

Estimada Señora:

Mediante correo electrónico remitido el 1 de julio de 2022, siguiendo instrucciones de la Master Roxana Arrieta Meléndez, Directora de Gestión Humana, la Licenciada Evelyn Quijano Eduarte, encargada de la Unidad de Investigación y Control de Calidad de la Dirección de Gestión Humana, solicita a esta Dirección Jurídica la emisión de un criterio jurídico.

La consultante indica que la Ley Marco de Empleo Público divide la gestión de recursos humanos en cinco subsistemas [(1) *Gestión de Empleo*, (2) *Gestión de Rendimiento*, (3) *Gestión de Compensación*, (4) *Gestión del Desarrollo* y (5) *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales Laborales*]; mientras que la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial administra el recurso humano judicial mediante una estructura organizacional rígida, compuesta por dos procesos [(1) *Desarrollo Humano* y (2) *Administración Humana*] y diez subprocesos [(1) *Gestión de la Capacitación*, (2) *Gestión del Desempeño*, (3) *Análisis de Puestos*, (4) *Servicios de Salud*, (5) *Ambiente Laboral*, (6) *Salud Ocupacional*, (7) *Reclutamiento y Selección*, (8) *Administración de Personal*, (9) *Administración Salarial* y (10) *Sección Administrativa de la Carrera Judicial*].

Señalando que percibe más flexible y adaptativa la organización propuesta en la Ley Marco de Empleo Público, porque los subsistemas mencionados exigen un mayor nivel de integración, advierte que incorporar tales subsistemas al esquema organizacional de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial sería posible únicamente en los niveles superiores de esa dirección, debido a que las labores comprendidas en ellos son desarrolladas en forma independiente por los subprocesos de la Dirección de Gestión Humana.

DIRECCIÓN JURÍDICA DEL PODER JUDICIAL

En vista de lo anterior y considerando que (1) la Ley Marco de Empleo Público conlleva el traslado de la rectoría en materia de empleo público de una parte de los puestos del Poder Judicial, de la Corte Suprema de Justicia hacia el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; (2) la Dirección de Gestión Humana debe iniciar un proceso de reorganización administrativa; (3) la Dirección de Gestión Humana forma parte del Sistema General de Empleo Público, y; (4) la Dirección de Gestión Humana será el enlace del Poder Judicial con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el ejecutor de los lineamientos y directrices emitidos por ese ministerio; consulta: ¿Debe la Dirección de Gestión Humana modificar su estructura organizacional y adaptarla a la organización referida en la Ley Marco de Empleo Público?, y en caso de ser necesario ese cambio, ¿Qué aspectos debe contemplar la nueva estructura, de conformidad con los alcances de la Ley Marco de Empleo Público y las normativas del Poder Judicial?

La atención de la consulta expuesta requiere algunas precisiones introductorias, para comprender mejor el sistema de gestión de recursos humanos propuesto en la Ley Marco de Empleo Público y, luego, partiendo del contenido de la misma ley, poder responder puntalmente las preguntas formuladas por la encargada de la Unidad de Investigación y Control de Calidad de la Dirección de Gestión Humana.

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.

En el nivel superior de esa estructura sistémica se encuentra el subsistema de la Planificación del Empleo Público, definida por la misma ley como “(...) *la base de todo el sistema de recursos humanos (...)*”, que “(...) *permite prever y anticipar políticas coherentes para todos los demás subsistemas interconectados de recursos humanos*” (inciso p, artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público).

Conforme al esquema de administración propuesto en la Ley de Marco de Empleo Público, la planificación debe generar los insumos requeridos para desarrollar el contenido de los demás subsistemas.

La relevancia del subsistema de planificación dentro del sistema de empleo público queda acreditada en el numeral 11 de la Ley Marco de Empleo Público. El inciso a de esa norma establece el objetivo general del subsistema: *“La planificación del empleo público, en las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de bienes y servicios, y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, para generar valor público”*.

Además, el inciso b del numeral referido impone a los entes y órganos regulados la obligación de formular planes de empleo público: *“Las entidades y los órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes”*.

En concordancia con lo anterior, entre otras competencias, como rector del Sistema General de Empleo Público, le corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica *“(…) establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público (...)”* (inciso a, artículo 7 Ley Marco de Empleo Público), *“(…) emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público (...)”* (inciso b, artículo 7 Ley Marco de Empleo Público) y *“(…) prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este (...)”* (inciso n, artículo 7 Ley Marco de Empleo Público).

En el nivel intermedio del sistema se encuentran los subsistemas que facilitan la puesta en práctica del contenido de la Ley Marco de Empleo Público. Ellos son los

subsistemas de (1) Organización del Trabajo, (2) Gestión del Empleo, (3) Gestión del Rendimiento, (4) Gestión de la Compensación y (5) Gestión del Desarrollo.

El subsistema de Organización del Trabajo incluye la estructuración del empleo público y la construcción de los perfiles y las funciones de los puestos incluidos en ese régimen. Los lineamientos legales de este subsistema se desarrollan en el artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público. Destaca la introducción del régimen general de empleo público, así como la exclusión de los puestos de trabajo relacionados con el ejercicio de las competencias asignadas a los poderes legislativo y judicial y a los entes con autonomía de gobierno.

La Gestión del Empleo regula los temas vinculados con el ingreso, el reclutamiento, la selección, el nombramiento, el período de prueba, la movilidad y la salida del personal público. El contenido de este subsistema se expone en los artículos 14 a 22 del capítulo V (Gestión del Empleo) de la Ley Marco de Empleo Público.

El subrégimen de Gestión del Rendimiento se refiere -básicamente- a la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Los postulados generales regentes de este subsistema se detallan en los numerales 27 a 29 de la Ley Marco de Empleo Público.

Se debe destacar el párrafo final del artículo 28 de la ley citada, donde se otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la potestad de emitir los lineamientos aplicables a la evaluación del desempeño del funcionariado público, con las excepciones previstas en la legislación correspondiente.

El subsistema de la Gestión de la Compensación reglamenta la temática de la retribución a los empleados públicos. La Ley Marco de Empleo Público explica este tema en forma amplia, en sus preceptos 30 a 37. Relevante señalar la introducción del régimen salarial unificado para todo el sector público.

En cuanto al subsistema de la Gestión del Desarrollo, este se vincula con los procesos de formación y capacitación del personal de la administración pública sometido

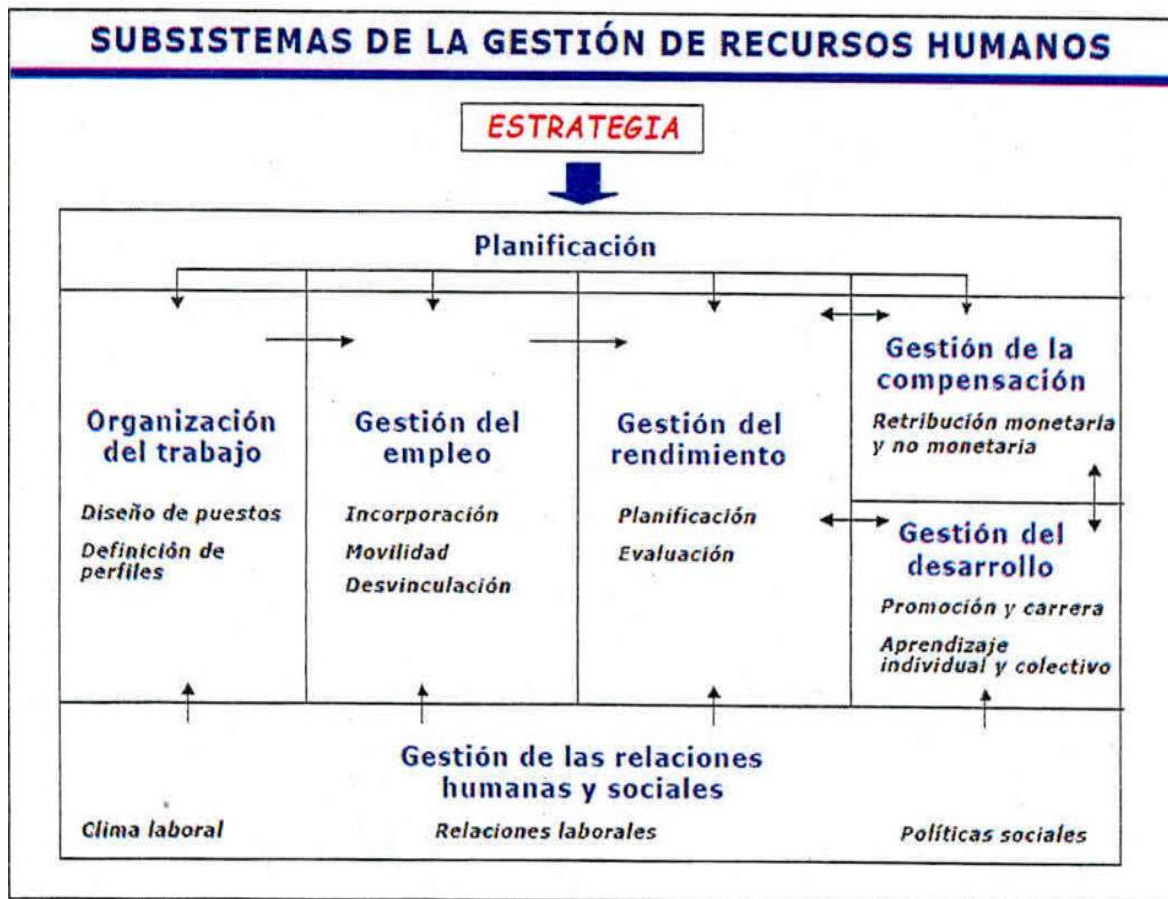
a la ley de empleo público. Su contenido se encuentra en los ordinales 23 a 26 de la ley marco antes aludida.

Finalmente, el último nivel del sistema integrado de administración del empleo público es el subsistema de la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, cuya temática abarca cuestiones atinentes al desarrollo de las relaciones laborales, ligadas con asuntos de clima laboral y política social. Por su contenido, se dice que este subsistema tiene una relación transversal con sus demás homólogos. Se ubica en los artículos 38 a 42 de la Ley Marco de Empleo Público.

Lo expuesto coincide con lo indicado por los promotores del proyecto de ley que culminó con la promulgación de Ley Marco de Empleo Público, quienes manifestaron que ese cuerpo normativo se basa en el *Sistema Integrado de Gestión del Empleo y los Recursos Humanos* desarrollado por Francisco Longo, en el año 2002.

En la exposición de motivos del citado proyecto de ley, los promoventes incluyeron un cuadro para explicar el funcionamiento del sistema de gestión del empleo público, el cual se reproduce a continuación, para facilitar la comprensión de la estructura sistémica propuesta en la Ley Marco de Empleo Público.

DIRECCIÓN JURÍDICA DEL PODER JUDICIAL



En consonancia con lo expuesto, se afirma que la Ley Marco de Empleo Público contiene un sistema de administración del personal adscrito a la Administración Pública integrado por siete subsistemas, altamente vinculados entre sí, con la intención de estandarizar y facilitar el manejo de las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas.

Aclarado el tema de la estructura y la finalidad del sistema integrado de administración del empleo público propuesto en la Ley Marco de Empleo Público, corresponde contestar las interrogantes formuladas por la consultante.

Tomando como punto de partida las manifestaciones externadas por quien solicita la emisión de este criterio, la Dirección Jurídica tiene presente y comparte que la Ley Marco de Empleo Público traslada la rectoría en materia de empleo público de una parte

de los puestos del Poder Judicial, de la Corte Suprema de Justicia hacía el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Asimismo, adiciona esa afirmación señalando que -probablemente- un porcentaje considerable de los puestos integrantes del organigrama judicial permanecerán bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia, cuyo manejo se realiza de manera eficiente bajo la estructura organizacional desarrollada por las autoridades judiciales y aplicada por la Dirección de Gestión Humana.

Además, esta oficina coincide con la interpelante en que la Dirección de Gestión Humana formará parte del Sistema General de Empleo Público y será la encargada de fungir como enlace del Poder Judicial con el Sistema General de Empleo Público y ejecutar los lineamientos y directrices emitidos por la rectoría de ese sistema.

Así lo dispone el inciso a del artículo 9 de la Ley de Empleo Público: *“Artículo 9. Funciones de las administraciones activas. a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública. Asimismo, aplicarán y ejecutarán las dispolsiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) remita a la respectiva institución, según la ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de agosto de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personan, servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución”.*

De lo indicado se desprende que la Dirección de Gestión Humana no se encuentra obligada a modificar su estructura organizacional, para adaptarla a la organización referida en la Ley Marco de Empleo Público.

Tal y como se indicó líneas atrás, la ley rectora del empleo público promueve una forma estandarizada de administrar las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y los servidores públicos, en aquellos temas desarrollados en su articulado. Por ello, el artículo 1 de esa normativa marca como objetivo de ese cuerpo legal la regularización de las relaciones estatutarias de empleo entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas.

En esa misma dirección, es preciso apuntar que el articulado de la Ley Marco de Empleo Público carece de contenido destinado a regular y unificar la organización de las oficinas de recursos humanos de los distintos órganos y entes integrantes de la Administración Pública.

De hecho, el citado artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público parece recomendar la conservación de las estructuras organizativas de las oficinas de recursos humanos existentes en las distintas instancias de la Administración Pública, siempre que resulten compatibles con los propósitos de la nueva legislación.

Esa norma señala expresamente que las dependencias de recursos humanos de las instituciones cubiertas por la ley de empleo público seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes a cada dependencia pública.

La Ley Marco de Empleo Público promueve la incorporación de los postulados y las normas del sistema de administración de recursos humanos al manejo de las relaciones estatutarias de empleo público en las diversas instancias de la Administración Pública, para estandarizar la conducción de esa temática, sin imponer una forma de organización específica para alcanzar ese objetivo. Esa ley no pide reestructurar las oficinas de recursos humanos de los órganos y entes constituyentes de la Administración Pública.

DIRECCIÓN JURÍDICA DEL PODER JUDICIAL

Desde la óptica de esta Dirección, parece que la legislación referida persigue reordenar y estandarizar la forma de administrar el personal público sometido a su contenido, en los temas desarrollado por esa legislación, sin sugerir, menos imponer, una modificación en la organización de las estructuras encargadas de administrar el personal público.

Respecto a la segunda consulta, teniendo presente que la Dirección de Gestión Humana no se encuentra obligada a modificar su estructura organizacional, esta oficina omite indicar los posibles aspectos legales que debería contemplar una nueva estructura para la Dirección de Gestión Humana.

Antes de finalizar este consulta, la Dirección Jurídica considera pertinente señalar que la determinación institucional de mantener o modificar la estructura organizativa de la Dirección de Gestión Humana, para asumir los requerimientos generados por la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, no debe provenir de la respuesta brindada a esta consulta, sino de la realización de estudios técnicos multidisciplinarios que analicen la capacidad técnica de la organización administrativa de la Dirección de Gestión Humana para atender la puesta en ejecución de la Ley Marco de Empleo Público.

Atentamente,

Lic. Luis Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 836-2022/lsm.