

San José, 26 de setiembre de 2022
Criterio DJ-C-471-2022

MsC. Roxana Arrieta Meléndez
Directora Gestión Humana
Poder Judicial

Estimada Señora:

Mediante oficio número PJ-DGH-SAP-224-2022, fechado 27 de junio de 2022, la Máster Roxana Arrieta Meléndez, Directora de Gestión Humana, remite una serie de consultas formuladas por el personal de la dirección a su cargo, relacionadas con el tema de la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. Con la intención de atender la solicitud formulada por la Máster Arrieta Meléndez, seguidamente se expone y responde las consultas enviadas a esta Dirección.

1. Alcances del párrafo final del artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público.

La primera consulta formulada por el personal de la Dirección de Gestión Humana indica lo siguiente:

1. El artículo No. 13 entre otros aspectos indica:

“... En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.”

¿Qué implicación tiene para el Poder Judicial lo que reza el artículo No. 13 con respecto a las oficinas de Salud Ocupacional, cuando señala que dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca? Esto implica que dichos cargos deban incluirse en la familia de puestos del Poder Judicial? (el subrayado es agregado).

Para responder esa consulta es necesario repasar la normativa reguladora de las comisiones y las oficinas de salud ocupacional. El artículo 274 del Código de Trabajo crea el Consejo de Salud Ocupacional, como órgano técnico adscrito al Ministerio de Trabajo, encargado de promover las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajo del país, otorgándole la competencia de emitir las reglamentaciones necesarias para garantizar las condiciones óptimas de salud ocupacional en los establecimientos laborales.

El ordinal 282 del mismo código establece la obligación patronal de adoptar las medidas para garantizar la salud ocupacional de sus trabajadores, conforme a los términos del Código de Trabajo, el correspondiente reglamento en materia de salud ocupacional y las disposiciones administrativas emitidas por el Consejo de Salud Ocupacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Seguros. En la misma dirección, los cánones 284 y 285 *ibídem* exigen a los patronos cumplir las normas y disposiciones legales y reglamentarias sobre salud ocupacional.

Los numerales 288 y 300 del Código de Trabajo disponen la creación y mantenimiento de las comisiones y las oficinas de salud ocupacional en los centros de trabajo públicos y privados, cuando así lo requiera su número de trabajadores.

Por su parte, el precepto 283 del citado Código de Trabajo impone al Poder Ejecutivo la obligación de promulgar los reglamentos de salud ocupacional requeridos para alcanzar los objetivos señalados en la norma mencionada, entre los que destaca la creación de los servicios de salud ocupacional.

En ejercicio de la recién mencionada potestad reglamentaria, el Presidente de la República y el Ministro de Salud emitieron el decreto ejecutivo número 39408-MTSS, denominado *Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional*, cuyo artículo 2 indica que las oficinas de salud ocupacional dependen del nivel jerárquico superior de la empresa, tanto en el sector público como en el sector privado: *Artículo 2°-Siendo la persona empleadora el principal responsable de la Salud Ocupacional de la empresa, la oficina o departamento dependerá del nivel superior jerárquico o gerencial, sea en el sector público o en el sector privado.*

De lo expuesto se infiere que, en cualquier centro de trabajo, la oficina de salud ocupacional depende administrativamente del jerarca superior. Esa conclusión coincide con lo estipulado en el artículo 13 *in fine* de la Ley Marco de Empleo Público. La Oficina (o Departamento, Unidad o Sección) de Salud Ocupacional dependerá administrativamente del jerarca institucional.

Sin embargo, es importante señalar que la norma recién mencionada introduce un elemento normativo novedoso en el marco jurídico aplicable a la Oficina de Salud Ocupacional. Ese ordinal indica en forma expresa que la Oficina de Salud Ocupacional *dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.*

La dependencia administrativa significa la sujeción y subordinación funcionaria de un órgano inferior a un órgano superior, en la que interviene una relación de jerarquía administrativa. Según el escritor nacional Ernesto Jinesta Lobo (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 2009, págs. 63 y 64), *[L]a relación de jerarquía administrativa es interorgánica y vertical, es decir, se produce entre dos órganos sin personalidad jurídica, uno superior (supraordinado) y el otro inferior (subordinado), adscritos a un mismo ente público por lo que se produce en el seno o dentro de un ente público.*

En cuanto al contenido de esa relación, Jinesta Lobo (Op. Cit., pag. 64) afirma que (...) *el órgano superior jerárquico tiene potestades de ordenación (emisión de ordenes particulares, instrucciones y circulares), de vigilancia, disciplinaria, delegación, avocación y sustitución, resolución de conflictos de competencia (artículo 105 de la Ley General de la Administración Pública), agregando (...) [E]n la jerarquía administrativa, mediante las potestades de ordenación y de control el superior jerárquico puede regular los actos concretos del inferior indicándole el modo de ejercer las funciones, en aspectos de oportunidad y de legalidad, o ajustando su conducta a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio o en virtud de recurso interpuesto por el interesado (artículo 105 de la Ley General de la Administración Pública).*

Entonces, se puede afirmar que lo dispuesto en la parte final del artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público implica que la Oficina de Salud Ocupacional debe quedar adscrita al órgano administrativo superior de cada institución pública. En el caso del Poder Judicial, ese órgano sería el Consejo Superior, según lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tomando en consideración que actualmente la Oficina de Salud Ocupacional del Poder Judicial se encuentra adscrita a la Dirección de Gestión Humana, corresponderá a la institución adoptar las medidas administrativas necesarias para que la Oficina de Salud Ocupacional pase a depender administrativamente del Consejo Superior del Poder Judicial (como órgano administrativo superior del Poder Judicial), a partir de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público.

En cuanto al tema de la ubicación de los cargos o puestos destacados en la Oficina de Salud Ocupacional o en el Subproceso de Salud Ocupacional, la regulación analizada no implica que -automáticamente- las plazas pertenecientes a esa oficina deban incluirse dentro de la familia de puestos del Poder Judicial prevista en el mismo numeral 13 de la Ley Marco de Empleo Público. La dependencia jerárquica de orden administrativo no define cuál órgano ejerce la rectoría en materia de empleo público, según los términos de la Ley Marco de Empleo Público.

Los puestos de trabajo de la Oficina de Salud Ocupacional del Poder Judicial, así como aquellos que formen parte del Subproceso de Salud Ocupacional, deben someterse al análisis requerido para determinar cuáles relaciones del empleo desarrolladas en la institución quedan incluidas o excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Sistema General de Empleo Público. El resultado que arroje ese ejercicio determinará la ubicación de los puestos vinculados al área de salud ocupacional, bien dentro del régimen general de empleo público (artículo 13 LMEP) o en la familia de puestos del Poder Judicial (artículo 13 LMEP).

Resumiendo lo expuesto y contestando puntualmente la consulta formulada, se indica que la parte final del artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público afecta la ubicación jurídico-administrativa de la Oficina de Salud Ocupacional del Poder Judicial, sin conllevar su inclusión dentro de la familia de puestos del Poder Judicial.

Adicionalmente, tampoco conlleva la inclusión o exclusión del personal de la oficina de salud ocupacional de la rectoría en materia de empleo público del Sistema General de Empleo Público, tema que deberá resolverse a través de los mecanismos correspondientes.

2. La correcta ubicación de los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas.

La segunda consulta se formuló en los siguientes términos:

2. El artículo No. 5 de la Ley Marco de Empleo Público, define al personal de la alta dirección pública, tal como se indica:

“ARTÍCULO 5- Definiciones Para efectos de la presente ley se entiende lo siguiente:

a) Alta dirección pública: personas servidoras públicas de cada uno de los órganos y entes que tienen a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según lo

Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas. Quedan excluidos de la presente definición todos los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política.” (el resaltado no pertenece al original)

Es necesario que nos indiquen hasta qué punto el Poder Judicial tiene que estar supeditado a esa estructura definida en los “Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas”, cuando ya la institución tiene definido los puestos que conforman el “estrato gerencial”, de conformidad con lo acordado por Corte Plena en la sesión No. 26-2008, celebrada el 11 de agosto del 2008, artículo I; y otros cargos que posteriormente fueron incorporados.

Lo anterior, por cuanto dentro de la estructura del Poder Judicial se han definido jerarcas, como por ejemplo los del Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial, Defensa Pública y Dirección Ejecutiva, entre otros; sin embargo, dentro de ellos, solo el Organismo de Investigación Judicial y la Dirección Ejecutiva, tienen a cargo estructuras departamentales y no de nivel directivo como lo establece la ley.

Cierto es que el artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público define al personal de alta dirección pública, sin embargo, no es la única norma que se refiere a ese recurso humano. Conforme a la Ley Marco de Empleo Público, el Poder Judicial tiene la obligación de tomar en cuenta los lineamientos descritos en el artículo 17 de ese cuerpo legal, para definir la normativa administrativa aplicable al personal de alta dirección pública:

Artículo 17- Personal de la alta dirección pública. Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados:

a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y los órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.

b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia.

c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados.

d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

Tal y como se aprecia en las anteriores transcripciones, los numerales 5 y 17 de la ley de empleo público definen al personal de alta dirección pública, señalando dos características distintivas de ese recurso humano: **1.)** La primera es la dirección de una o varias instancias calificadas de nivel directivo. Además, en este atributo se introduce un parámetro técnico para identificar las instancias calificadas de nivel directivo. Ese parámetro es el documento emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, denominado *Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas*. En términos generales, este instrumento indica que el nivel directivo engloba las Direcciones o Gerencias de las instituciones públicas. Además, señala que Dirección y Gerencia son términos equivalentes, agregando que prefiere la denominación de Dirección. La mención del documento aludido es de carácter referencial. Debe usarse como referencia para identificar el nivel directivo en cada institución pública. Ello significa que esa herramienta funge como guía para definir e identificar el nivel directivo de cada instancia pública, no como parámetro único para definir el estrato laboral de la alta dirección pública. **2.)** El segundo rasgo distintivo del personal de alta dirección pública consiste en desarrollar funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y los órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.

Las particularidades señaladas constituyen dos elementos esenciales para definir los puestos integrantes del estrato gerencial del Poder Judicial. El documento denominado *Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas* forma parte del primer rasgo distintivo del personal de alta dirección pública y es una referencia para facilitar el reconocimiento de las plazas integrantes de ese recurso humano. Es decir, es una herramienta técnica recomendada para simplificar la labor de identificar los puestos de alta dirección pública.

Retomando la consulta expuesta, brindando contestación a la misma, se indica que el Poder Judicial debe utilizar los *Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas* como referencia técnica para identificar los puestos de alta dirección pública de la institución, sin encontrarse irremediabilmente sometido al contenido de ese documento, pues, en el caso del

personal que conforma la alta dirección política, lo importante es que concurren las características mencionadas en los artículos 5 y 17 de la Ley Marco de Empleo Público, expuestos en los párrafos precedentes.

En este punto es importante recordar el contenido del artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público, el cual le permite al jerarca del Poder Judicial definir las relaciones de trabajo excluidas de la rectoría otorgada al Sistema General de Empleo Público, sin establecer un procedimiento específico para alcanzar tal objetivo.

Tal ausencia impone al jerarca judicial la obligación de precisar los lineamientos o elementos necesarios para definir los puestos de trabajo apartados de la supervisión del Sistema General de Empleo Público, dentro de los que se encuentra el personal de alta dirección pública.

Y es acá donde salta a la vista la utilidad de un instrumento institucional en el que se define el *estrato gerencial* del Poder Judicial (artículo I de la sesión de Corte Plena número 26-2008, celebrada el 11 de agosto de 2008, y documentos asociados), ya que puede ser utilizado - también- como referencia técnica para identificar aquellas plazas que incorporan los rasgos señalados en los ordinales 5 y 17 de la Ley Marco de Empleo Público.

3. Gestión de la remuneración y aspectos de índole legal.

La última consulta del personal de la Dirección de Gestión Humana se encuentra planteada de la siguiente manera:

3. A la luz del articulado del Capítulo VIII de la Ley Marco de Empleo Público denominado “Gestión de la Compensación”, consultamos si es necesario tomar en cuenta aspectos de índole legal, para cuando se deba establecer el salario global, para cada una de las clases de puestos que quedarán en la familia laboral de cargos del Poder Judicial.

Según los términos en que se encuentra formulada la anterior pregunta, debe responderse afirmativamente, indicando que la fijación del salario global para cada una de las clases de puestos que integre la familia laboral del Poder Judicial debe tomar en cuenta todos los aspectos

legales que resulten aplicables, entre los que destacan no solo el capítulo VIII de la Ley Marco de Empleo Público, sino también las regulaciones introducidas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y disposiciones similares.

Evidentemente, el tema no se agota en las generalidades expuestas, sin embargo, la amplitud del cuestionamiento impide a esta Dirección analizar situaciones específicas que pudieran resultar relevantes para aclarar las dudas existentes entre el personal de la Dirección de Gestión Humana.

En caso de requerirse un mayor desarrollo de la temática relacionada con la gestión de la compensación, se recomienda indicar en forma concreta el tema específico, la o las dudas existentes y la normativa implicada, para ofrecer una respuesta precisa.

Atentamente,

Lic. Luis Salas Muñoz
Asesor Jurídico

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 823-2022/lsm.