

San José, 01 de marzo de 2023
Criterio DJ-C-85-2023

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

Estimada señora:

En el oficio número **PJ-DGH-JP-0020-2023 del 10 de enero de 2023**, se solicita a esta Dirección Jurídica la emisión un criterio relativo a una serie de inquietudes sobre el salario escolar y el salario global exigido en la Ley Marco de Empleo Público (LMEP).

Las consultas son las siguientes:

- a.** La procedencia o no del pago del salario escolar a partir de la entrada en vigencia de la citada ley.
- b.** ¿Se debe continuar pagando a los empleados con esquema salarial compuesto? En caso de que la respuesta sea afirmativa ¿cómo se debe pagar? (diferido o incluirse dentro del salario).
- c.** ¿Se le debe pagar salario escolar a las personas de primer ingreso a partir de marzo del 2023? En caso de que la respuesta sea afirmativa ¿cómo se debe pagar? (diferido o incluirse dentro del salario).
- d.** ¿Se le debe pagar salario escolar a las personas con ruptura de la relación laboral que reingresan a la administración pública a partir de marzo del 2023? En caso de que la respuesta sea afirmativa ¿cómo se debe pagar? (diferido o incluirse dentro del salario).
- e.** ¿Qué sucede cuando la persona con salario compuesto pasa a salario global? ¿Continúa percibiendo salario escolar?

1. Conceptualización y naturaleza del “Salario Escolar”.

Esta unidad asesora estima de vital importancia asentar la naturaleza y concepto del denominado Salario Escolar como punto de partida general y luego de forma separada referirse al Salario Global. Así se verá la cosmovisión que tienen el Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Sala Constitucional, la Sala Segunda y la Procuraduría General de la República (PGR), sobre ambas percepciones monetarias con el de fin de que, al arribar al epílogo de este informe se puedan concretar las respuestas de las inquietudes de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial (DGH).

1.1. Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020.

Según el oficio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) número MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020 del 16 de abril de 2020, el salario escolar se aprobó en un acuerdo de política salarial en 1994 como un mecanismo para compensar el alto costo de vida al cierre de 1993. A pesar de que, ese último año cerró con un 9% de inflación, el incremento promovido en el salario escolar era de un 8%, lo que permite entender que no es un privilegio ni una prebenda y que más bien fue inferior a la pérdida del poder adquisitivo que enfrentaron los salarios en el sector público. Por otra parte, al existir inconvenientes en aquel momento en la liquidez del Estado, esto durante la Administración Figueres Olsen, se estimó realizar el pago de una parte de ese incremento diferidamente.

Además, señala que, el rubro o nomenclatura en la clasificación de gastos denominado “salario escolar” se originó “...únicamente para efectos de poder identificar e instrumentalizar el gasto en el clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda y posiblemente en el sistema de pagos de la época, al igual que como está sucediendo en la actualidad con el ajuste técnico de los servidores policiales a nivel del sistema Integra 1-, y que dicho monto no corresponde a otra cosa que no sea el porcentaje del aumento de salario a las bases que no se podía pagar en el acto (1,25%) y que el Gobierno dispuso que pagaría de manera acumulativa en el mes de enero del año siguiente, y no de forma mensual por los problemas de liquidez que enfrentaba en ese entonces”. Arguye, no es aceptable argumentar que sólo debe usarse para compra de útiles escolares o que sólo deba pagarse a quienes tengan hijos en edad escolar.

En apoyo a lo anterior, se asegura que la Contraloría General de la República (CGR), precisó en los criterios CGR/DJ-0349-2015 y DJ-0605-2018 lo siguiente:

- 1.1.1.** el salario escolar surge de un acuerdo de política salarial para el cuatrienio 94-98 que consiste en la acumulación o retención de un porcentaje del aumento salarial en 1994 hasta completar en 1998 un salario adicional (8.19%) que se pagaría en enero de cada año;

- 1.1.2.** el salario escolar refiere a los ajustes de los aumentos por costo de vida de dicho cuatrienio otorgado gradualmente de forma tal que al finalizar el cuarto año se conformara un salario adicional pagado en el mes de enero de cada año;
- 1.1.3.** corresponde con un sistema de “*retención y pago diferido de un porcentaje del total del aumento decretado por costo de vida*”; y,
- 1.1.4.** no es un monto adicional o extraordinario pagado por el Estado; “*sino que, es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida en el mes de enero, monto que de por sí ya ha devengado y se encuentra dentro de su patrimonio (al respecto ver las resoluciones de la Sala Constitucional N° 722 de las 12:09 horas del 06 de febrero de 1998, Sala Segunda N° 309 de las 09:25 horas del 06 de mayo de 2005, N° 833 de las 09:40 horas del 12 de octubre de 2011 y de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo N° 2036-2009 de las 08:00 horas del 22 de setiembre del 2009).*”

También, MIDEPLAN expone que la Sala Constitucional se ha referido sobre la naturaleza jurídica del salario escolar en las resoluciones 722-1998 y 1072-2004. Transcribe algunas porciones de esas sentencias que en síntesis esgrimen:

- 1.1.5.** es un monto “*que no paga el Estado en forma adicional como si fuera un monto extraordinario en el mes de enero de cada año, sino que es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida en el mes de enero, monto que de por sí ya ha devengado y se encuentra dentro de su patrimonio*”. La percepción del mes de enero es un dinero que el Estado “*no paga en forma extraordinaria o como un decimocuarto mes, sino que corresponde a una suma que ya se encontraba dentro del patrimonio del trabajador por cuanto ya había sido reconocida por éste e incluida dentro del salario a percibir, sólo que se la paga en forma diferida*”;
- 1.1.6.** el llamado salario escolar no es una eventual gratuidad a favor del trabajador, tampoco es un pago extraordinario o extra que “*obedezca al hecho que el empleado tenga o no hijos en edad escolar, sino que corresponde a un porcentaje del salario devengado por el trabajador cuyo pago simplemente se difirió en el tiempo*”.

Por contera, MIDEPLAN advirtió que “*...desde el plano económico en caso de suprimirse el llamado “salario escolar”, esta medida no generaría ningún efectivo (sic) positivo en las finanzas públicas, y por el contrario sería perjudicial por lo siguiente: I. Por tratarse de un monto ya ingresado al patrimonio de las personas servidoras públicas, su supresión implicaría que ese porcentaje debe trasladarse a los pagos de salarios que se realizan mensualmente con adelanto quincenal, con lo que se generaría una presión en la*

liquidez de las finanzas públicas. II. Si se suprimiera y no se traslada a los salarios mensuales, debería indemnizarse a las personas servidoras públicas por concepto de los ingresos que dejarían de percibir, dado que ya formaba parte de su masa patrimonial, al afectarse uno de los elementos esenciales de la relación laboral como lo es el salario”.

1.2. Sentencia de la Sala Constitucional número 09188-2020.

El señor Otto Guevara Guth, interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo de política salarial para el sector público del 23 de julio de 1994, el Decreto Ejecutivo número 23.907-H del 21 de diciembre de 1994, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo número 39202-MTSS-H, el acuerdo número 11260 de la Autoridad Presupuestaria, las resoluciones números DG-062-94 del 5 de agosto de 1994, DG-112-94 del 22 de diciembre de 1994, DG-005-95 del 12 de enero de 1995, DG-114-95 del 22 de diciembre de 1995, DG-054-96 del 3 de julio de 1996, DG-103-96 del 17 de diciembre de 1996, DG-041-97 del 1 de julio de 1997, DG-011-2016 del 19 de enero de 2016 y las circulares números SI-04-94-0 del 9 de septiembre de 1994 y SI-002-95, todas de la Dirección General del Servicio Civil.

En dicha acción se dictó el voto de la Sala Constitucional número 09188-2020, dictado a las 09:50 horas del 21 de mayo de 2020, que en resumen expresó:

- 1.2.1.** *“...el salario escolar surge como un porcentaje del aumento salarial de los trabajadores que sería pagado por los patronos en forma acumulada y diferida durante el mes de enero de cada año y que, por lo tanto, se encuentra dentro patrimonio del empleado. Lo anterior, implica que no se trata de un pago extraordinario, como es el caso del aguinaldo, sino que forma parte del salario del trabajador...”;*
- 1.2.2.** tiene su origen en el acuerdo de la Comisión Nacional de Salarios para la fijación de los salarios mínimos para el segundo semestre del año 1994 y no en los actos impugnados. Como el acuerdo emanó de un órgano constitucional y legalmente competente para dicha fijación, no se requería de una ley especial para otorgarlo y los instrumentos jurídicos posteriores precisamente lo que hicieron fue instrumentalizar el acuerdo precedente de la comisión citada, lo que permite concluir que *“...la génesis del salario escolar ya había sido dispuesta desde antes de la adopción de los acuerdos mencionados por el accionante”;*
- 1.2.3.** no es un pago adicional o decimocuarto salario que la Administración concede a las personas servidoras públicas, sino que es un derecho adquirido y reitera lo dicho en su voto 722-98 en tal sentido;

- 1.2.4.** la Sala recuerda en el considerando XI que, al formar parte del patrimonio del trabajador, cualquier variación que se realice sobre este deberá respetar los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de las personas trabajadoras, con las consecuencias que esto conlleve.

1.3. Sentencia de la Sala Segunda número 00215-2018.

El voto de la Sala Segunda número 00215-2018 de las 09:30 horas del 02 de febrero de 2018, refiere a un grupo de personas servidoras del Banco Central de Costa Rica (BCCR) que percibían salario global porque ingresaron a ese banco después del 01 de enero de 1999 y reclamaban el pago del salario escolar.

En dicho voto la Sala Segunda definió:

- 1.3.1.** el salario escolar no es una retención salarial que se paga en forma diferida en cada mes de enero, sino que *“es un componente salarial más calculado sobre el salario total que perciben las personas trabajadoras y cuyo pago se realiza en forma acumulada en el mes de enero del año siguiente con base en los mismos componentes salariales que se toman en cuenta para computar el décimo tercer mes”* (en igual sentido se pueden observar los votos 00967-2018, 833-2011, 1055-2011 y 667-2012)¹;
- 1.3.2.** una sectorización de los funcionarios del banco en dos grupos, los que ingresaron antes del 01 de enero de 1999 y los que ingresaron posteriormente a esa data como sucedió con los accionantes. Los primeros, habían resultado favorecidos por la política salarial del banco en la que se les otorgaba el salario escolar; a los segundos, por una decisión de la Junta Directiva en el uso de sus facultades de gobierno y autonomía no se les reconoció el aumento que implicaba el salario escolar;
- 1.3.3.** como el BCCR tiene autonomía administrativa bien podía no conceder el pago del salario escolar al personal que ingresara a la institución después del 01 de enero de 1999.

1.4. Opinión Jurídica PGR-OJ-011-2023 del 14 de febrero de 2023.

¹ La Sala Primera ha indicado que el salario escolar *“es un porcentaje del salario nominal de los servidores, que retiene el patrono y acumula para ser pagado de forma diferida en el mes de enero del año siguiente”* (Sentencia número 01100-2010 de las 14:30 horas del 14 de setiembre de 2010).

Mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-0126-2023 del 30 de enero del presente año, MIDEPLAN concedió audiencia a la PGR para que realizara observaciones y comentarios al reciente proyecto de reglamento a la LMEP. En la opinión jurídica esgrimida por la PGR, se observa una explicación del salario escolar que se estima importante hacer ver.

Explica la PGR que el salario escolar:

- 1.4.1 *“(…) constituye un componente salarial acumulado cuyo pago se realiza en el mes de enero de cada año. En otras palabras, el salario escolar constituye una especie de “ahorro obligatorio” del servidor, quien durante cierto periodo ha visto disminuido su salario con el objetivo de recibir ese pago en una fecha preestablecida” y,*
- 1.4.2. surgió como un incremento salarial diferido, es un aumento salarial, pero no se canceló inmediatamente después de acordado, sino que se retuvo a efecto de cancelarlo en el mes de enero de cada año.

2. Conceptualización del Salario global.

Ahora bien, el salario global es:

- 2.1. una estructura unitaria representada por una suma determinada que incluye todos los rubros remunerados a la persona trabajadora por la prestación de servicios realizada al amparo de una relación de trabajo (pública o privada). También se le denomina salario único.
- 2.2. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia lo define como un esquema remunerativo que reconoce a la persona trabajadora un monto o salario total por la prestación de sus servicios, que puede incluir rubros como prohibición o dedicación exclusiva, sin prever el pago de sobresueldos generalmente reconocidos en un esquema remunerativo compuesto. Además, lo denomina salario de mercado (Votos 001843-2019 de las 09:35 horas del 03 de octubre de 2019 y 002293-2021 de las 11:35 horas del 29 de setiembre de 2021).
- 2.3. La PGR lo concibe como *“una forma de remuneración cuya característica principal es la ausencia de un salario base como punto de partida para el reconocimiento de otros rubros salariales y que el salario, bajo ese sistema, constituye una suma global,*

no susceptible de ser dividido en componentes” (Dictamen C-057-2021 del 26 de febrero de 2021)².

- 2.4.** El inciso v) del artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público lo establece como el monto único que recibe la persona servidora pública por la prestación de servicios: *“Salario global: se refiere a la remuneración o monto único que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley”³.*

3. La LMEP, el Salario Escolar y la posible política institucional.

Una vez enmarcada la conceptualización y naturaleza del salario escolar y el salario global, no avocaremos ahora a contrastar tales concepciones con la LMEP y la potestad judicial en la fijación del salario en el empleo judicial.

Como bien es sabido uno de los flamantes cambios en cuanto a las remuneraciones del Estado impulsados por la LMEP, es el establecimiento del salario global o único como medio que escogió el legislador para la estandarización, coherencia remunerativa, contención, disminución del gasto público y el cumplimiento del principio de igualdad salarial en el Estado.

Toda decisión administrativa tendiente al contenido y definición de los salarios globales de la familia judicial excluida de la rectoría de MIDEPLAN, ha de ser tomada por la Corte Plena con el apoyo técnico de la DGH. Según la LMEP, 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. La Corte Plena por su parte como órgano máximo jerárquico judicial, aprobará tanto la metodología como la columna salarial respectiva y sus políticas de incremento (artículos 2 inciso a), 6, 7 incisos a), c), f) y l); 9 inciso a), 13 párrafo segundo, 30 *in fine*, 31 al 34, todos de la LMEP en

² Sobre el tema puede consultarse además los dictámenes y opiniones jurídicas del representante estatal números C-143-2005 de 22 de abril de 2005, C-018-2010 de 25 de enero de 2010, C-180-2015 de 9 de julio de 2015, C-057-2020 de 18 de febrero de 2020, OJ-119-2003 de 23 de julio de 2003, OJ-110-2015 de 24 de setiembre de 2015 y OJ-132-2019 de 12 de noviembre de 2019.

³ Asimismo, acorde con lo señalado en la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, el proyecto del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público define en el inciso 28 del artículo 5 el salario global como *“la remuneración o monto único que percibirá una persona trabajadora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados en la presente ley”* y agrega que *“Para los casos en que procede compensación por pago de prohibición, esta es contemplada dentro de la metodología de cálculo del salario global, según corresponde de conformidad con la legislación vigente”*, debiendo destacarse que omite mencionar el régimen de dedicación exclusiva.

relación con el artículo 8 inciso a) del Estatuto de Servicio Judicial y 2 de la Ley de Salarios del Poder Judicial).

Esa metodología en virtud de los principios independencia judicial y separación de poderes o funciones, suponen flexibilidad en cuanto a la formulación de políticas salariales judiciales que permitan el aumento en la totalidad de la columna salarial de la familia judicial. Una de esas políticas podría ser el mantenimiento del salario escolar para toda la población judicial, tanto para los nuevos ingresos y para personas servidoras judiciales con su prestación de servicios continua.

La LMEP por ninguna parte prohíbe el otorgamiento de ese incremento del salario total pagado diferidamente en el mes de enero de cada año, el salario escolar ni siquiera se encuentra contemplado en esa ley⁴. Según la Sala Segunda, el salario escolar se computa a partir del salario total, no del salario base; por ello, se entiende que ese incremento no es necesariamente propio del sistema de salario compuesto o impropio del esquema de salario global, porque no referencia como punto de cálculo el salario base sino al salario total, el cual es común en ambos esquemas. El salario global vendría a ser el salario total de cada puesto y por tanto no se vislumbra imposibilidad alguna en la LMEP para que ese incremento cuyo pago es diferido, se siga calculando sobre el salario único o global que a los efectos vendría a ser una especie de salario total. Si se paga de forma distinta a la diferida entonces dejaría de ser salario escolar, con las implicaciones que de ello devengan en relación con las personas a las que se les ha reconocido.

El salario escolar no puede concebirse como un plus o sobresueldo y por tanto no desnaturalizaría el esquema de salario global o único. En palabras de la Sala Segunda, los pluses, componentes o complementos salariales son adiciones al salario base, basadas en percepciones retributivas, en virtud de la concurrencia de determinadas circunstancias; son referidas en el ordenamiento jurídico costarricense como sobresueldos y pluses. Esa Sala sugiere que el autor español Alfredo Montoya Melgar, “*clasifica dichas sumas atendiendo su vinculación a las condiciones de la persona, al trabajo y a la situación y los resultados de la empresa, siendo claro en el sentido que dichas sumas no deben ser consideradas para el cálculo del salario base. Al respecto enseña: “Complementos vinculados a la persona: son aquellos que remuneran circunstancias personales del trabajador, no tomadas en cuenta al determinar el salario base (...). / Complementos vinculados al trabajo: dentro de ellos se sitúa los que retribuyen la mayor productividad (...), así como las especiales condiciones del puesto de trabajo (v.g.: complementos de penosidad, peligrosidad, toxicidad, nocturnidad,*

⁴ En las observaciones que hace la Contraloría General de la República a la propuesta del reglamento a la LMEP recientemente puesto en consulta pública, se le recomienda al MIDEPLAN que analice técnica y jurídicamente, la viabilidad de incorporar al Decreto Ejecutivo la referencia al salario escolar no contemplado en la LMEP (Oficio 01586 del 14 de febrero de 2023).

etc.)(...). / Complementos vinculados a la situación y resultados de la empresa: en tal se incluyen la participación de beneficio y gratificaciones en función de ventas, facturación, etc.” (Montoya Melgar Alfredo. (2007). *Derecho del Trabajo*, vigésima octava edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, pp. 374)”⁵. De ahí que, es posible que un plus o sobresueldo no sea reconocido a una persona servidora pública en cualquier momento porque están vinculados a las condiciones de la persona, al trabajo, a la situación legal o reglamentaria y a los resultados de la prestación del servicio (buen desempeño). En tal sentido ha dicho la Sala Constitucional que “...la eliminación del plus salarial, no se trata de una variación del salario propiamente dicho, sino precisamente de la eliminación de un “pago extra” sumado al pago normal de su salario, de manera que no se compromete derecho fundamental alguno, pues su salario no se ha visto afectado”⁶.

Los pluses o sobresueldos no tienen la virtud de compensar la pérdida de poder adquisitivo o el costo de vida. La Sala Segunda, cíclicamente ha dicho el concepto de “plus” salarial en los siguientes términos:

“La voz francesa “plus”, siguiendo la jurisprudencia de la antigua Sala de Casación (véase el Voto No. 10, de las 16:00 horas, del 21 de enero de 1975), es una acepción gramatical y semántica que significa “más”, y es aceptada como un galicismo jurídico. El Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas define “plus” como “... “sobresueldo o bonificación” que se da a las tropas en campaña por servicios especiales. Cualquier pago suplementario; como gratificaciones, dietas, viáticos, primas, premios, etc. ...”. Con fundamento en esa definición, se afirmó que el “plus salarial”, se funda en otro “servicio especial” a remunerar, extendiéndose a cualquier pago suplementario, como los indicados. Pérez Botija...en su Manual de Derecho de Trabajo los define también como “emolumentos que se agregan a la retribución base para compensar trabajos generales o especiales...”. Esa compensación, entonces, no es gratuita ni general; es especial, directa y personal, o sea, se funda en la compensación por la relación laboral particular de cada trabajador. Constituyen pluses los aumentos por antigüedad que se le hace al trabajador en reconocimiento de los años de servicio, a su buen desempeño y a la mayor experiencia adquirida en sus labores, como también lo que percibe por zonaje, puesto que con este rubro se compensan los mayores desembolsos que debe hacer el trabajador que tiene que ejecutar sus labores en lugares distintos al centro de trabajo. El “MAS”

⁵ Sentencia número 530 de las 09:54 horas del 09 de abril de 2010.

⁶ Resolución 00720-2011 de la Sala Constitucional dictada a las diez horas y cuatro minutos del veintiuno de enero del dos mil once

trabajo se gratifica con un suplemento salarial y afecta, mejorando, el salario total, pero no el salario base”⁷.

Ahora bien, en cuanto al incremento por costo de vida como elemento que aumenta los salarios base en un sistema de salarios compuestos, esa misma Sala infiere:

“No se debe hablar de un "plus de costo de la vida", ni de "plus de carestía de la vida", porque el costo de la vida y su carestía, no se origina en un sacrificio de rendimiento a compensarse de una labor especial o particular del trabajador, sino que responde a las circunstancias económicas que hacen necesario el ajuste salarial. Por ello, los aumentos de salario por aumento en el costo de la vida, no son "pluses" adicionales o particulares para pagar o compensar rendimientos o sacrificios especiales o complementarios. El aumento por la elevación en el costo de la vida, no es otra cosa que la elevación del salario para satisfacer la necesidad de comentario”⁸.

Es claro de lo externado por la Sala Segunda que el incremento o aumento por costo de vida no se apareja a un “*plus salarial*”. Desde esa visión puede decirse analógicamente que el salario escolar por su naturaleza tampoco tiene como origen un sacrificio de rendimiento que deba compensarse por una labor especial o particular de la persona servidora judicial, sino que, ha respondido a las condiciones económicas de inflación o pérdida de poder adquisitivo. La naturaleza y fin del salario escolar, es divergente al fin que ostenta los “*mas*” remunerativos prístinos de un sistema compuesto y por tanto el pago del salario escolar no implica la desnaturalización del esquema salarial establecido en la LMEP.

Se reitera que los pluses o extras, se constituyen en adicionales a la estructura salarial. Si bien forman parte de la remuneración final que en definitiva percibe el funcionario en un esquema de salario compuesto, no son componente sustancial del salario, sino aspectos adicionales a aquel. En estos últimos, la persona servidora pública tiene un derecho de percibir esos montos en la medida en que se encuentre en el presupuesto subjetivo y/o objetivo que ha establecido voluntariamente su patrono para reconocerlo. Ergo, no es consustancial a la persona, sino al puesto y funciones que realiza, pues bien puede darse el caso de variación de puestos, sea por promoción o ascenso, y en la nueva escala, ese plus en particular no se encuentre reconocido al ser un adicional, el patrono puede mutar o variar las condiciones o bien suprimir el beneficio extraordinario. Entonces, reviste gran importancia indicar que un componente o plus salarial, desde el prisma de esta Dirección, no constituye en modo alguno un derecho adquirido en la medida en que no ingresa de manera definitiva

⁷ Sentencia de la Sala Segunda número 1066-2008 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del diecinueve de diciembre del dos mil ocho.

⁸ *Ídem.*

y permanente en el patrimonio de la persona servidora judicial. El salario escolar, en cambio viene a constituirse para las personas servidoras judiciales actuales en un ingreso definitivo y permanente en sus patrimonios, no depende de la realización de tareas o funciones extras o particulares de un puesto, no es un plus, es un aumento del salario total y constituye un derecho adquirido.

Por otra parte, 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 poderes⁹ 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 la democracia (artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana) (...). La falta de independencia y de respeto a su autoridad es sinónimo de arbitrariedad.*”¹⁰.

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*

⁹ 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.).

¹⁰ Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

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...”¹¹.

En otro campo, 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

¹¹ 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.

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 inferencia¹². 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 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

¹² 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.

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).

La potestad descrita anteriormente, sugiere que bien podría la Corte Plena acordar para las personas de nuevo ingreso que se les reconozca el salario escolar o lo contrario, esto al momento de precisar la columna salarial global y sus políticas de incremento. Empero, en el escenario del no otorgamiento del salario escolar a esos nuevos ingresos, se advierte enfáticamente que, la Administración Judicial deberá tener especial cuidado en que la fijación del salario único o global para las personas servidoras de nuevo ingreso, de ninguna manera incida en el derecho al pago del salario escolar de las personas servidoras judiciales a las que ya se les ha reconocido. Todas las personas servidoras judiciales con relación continua en la prestación de servicios tiene un derecho adquirido al pago del salario escolar en la forma que vienen obteniéndolo, por lo que no podría ser eliminado al momento en que migren al esquema de salario global, sin las implicaciones que además se señalan en el oficio de MIDEPLAN citado al principio, así como las enunciadas por la Sala Constitucional referidas en el apartado 1.2.4., las cuales secunda esta unidad asesora.

Ahora bien, sobre esas posibilidades, no está demás indicar que una política de continuidad del salario escolar para las personas de nuevo ingreso permite hacer atractiva la inserción al empleo judicial de personal mejor calificado, por lo que es conveniente el otorgamiento del salario escolar aún en las nuevas relaciones de empleo público en el Poder Judicial.

4. Colofón.

Así las cosas, se responde cada pregunta como sigue:

- 4.1.** El pago del salario escolar no sólo es procedente, sino que debe hacerse para todas las personas servidoras judiciales con continuidad en la prestación de servicios, pues lo ostentan como un derecho adquirido.
- 4.2.** Se deberá seguir pagando a las personas servidoras judiciales que se mantengan en el esquema salarial compuesto en la misma forma en que actualmente se hace. Es un derecho adquirido y pagarlo de forma distinta a la diferida haría que ya no fuera salario escolar, incluso ante una posible migración al salario global.

- 4.3. Si la Corte Plena lo admite al momento de definir la columna salarial global de la familia judicial y sus políticas de incremento, sí podría reconocerse de forma diferida a los servidores judiciales de nuevo ingreso. Caso contrario, se advierte que la medida en tal sentido no puede incidir en la supresión del salario escolar a las personas servidoras judiciales que ya lo ostentan pues constituye un derecho adquirido para ellas. Es conveniente una política de continuidad del salario escolar para las personas de nuevo ingreso porque permitirá hacer atractiva la inserción al empleo judicial de personal mejor calificado.
- 4.4. Las personas “*con ruptura de la relación laboral*”, entendidas como aquellas que no ostentan un nombramiento en el Estado por un lapso igual o superior a un mes calendario, son consideradas según la LMEP como personas de nuevo ingreso (artículo 5 inciso b y n); de manera que, si la Corte Plena en la determinación de la columna salarial global de la familia judicial y sus políticas de incrementos, define que reconocerá el salario escolar a las personas de nuevo ingreso, no hay razón para no pagar el salario escolar a dichas personas de forma diferida.
- 4.5. La migración al salario global no podría suprimir el pago del salario escolar en la forma diferida, porque el salario escolar es un derecho adquirido y su cambio en cuanto a los momentos de pago, implica que ya no sea salario escolar. No es un plus salarial (adición del salario base) sino que forma parte consustancial del salario total de las personas servidoras judiciales. El salario escolar no es necesariamente propio del esquema salarial compuesto, ni impropio del esquema de puntos por factor, simplemente es un aumento del salario total cuyo pago parcial se hace diferidamente. El salario total, por cierto, es común en ambos esquemas remunerativos.
- 4.6. Se advierte que, la Administración Judicial deberá tener especial cuidado en caso de que se determine el no reconocimiento del salario escolar para los nuevos ingresos en el sentido de que, la fijación del salario único o global para esas personas y sus políticas de incrementos como podría ser una de ellas el no reconocimiento del salario escolar; de ninguna manera, puede incidir en el derecho al pago del salario escolar en su forma actual para las personas servidoras judiciales a las que ya se les ha reconocido.
- 4.7. No obstante, se reitera que es conveniente una política de continuidad del salario escolar para las personas de nuevo ingreso porque permitirá hacer atractiva la inserción al empleo judicial de personal mejor calificado, máxime en tiempos en los que las remuneraciones en el empleo público han sido sujetas a medidas de contención del gasto público y posibles congelamientos por lapsos que podrían ser poco razonables frente a las fluctuaciones al alza del costo de vida.

Dejamos así evacuada su solicitud de criterio al respecto.

Cordialmente,

Lic. Roberth Fallas Gamboa
Profesional en Derecho 3B

MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico

Referencia 127-2023.