

## **Informe final sobre los documentos técnicos emitidos para la Comisión para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial**

### **Introducción.**

El desarrollo del proceso institucional llevado a cabo para analizar la aplicación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, liderado y promovido por la Comisión para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, con la participación de los equipos técnicos de trabajo y las representaciones de distintas oficinas y agrupaciones judiciales, ha generado diferentes documentos técnicos, de carácter jurídico y administrativo, todos ellos referidos al impacto de la citada ley en el Poder Judicial.

Dentro de los temas revisados en esos documentos técnicos destaca el ejercicio de la competencia asignada al Poder Judicial en el primer párrafo del artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público<sup>1</sup>. Esa norma le otorga a la institución encargada de administrar justicia la potestad de determinar la relaciones de empleo judicial que deben quedar excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Sistema General de Empleo Público.

El análisis de esa atribución generó, en primer lugar, el criterio técnico jurídico denominado *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público*. En ese documento se mencionan las bases legales del ejercicio de la competencia señalada. Asimismo, se establecen siete parámetros jurídicos para facilitar la aplicación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y definir el órgano rector en materia de empleo público sobre los puestos de trabajo que conforman el organigrama judicial.

Posteriormente, se emitió el criterio técnico administrativo llamado *Metodología de Análisis de las clases de puestos angostas del Poder Judicial, desde una visión estamental y otra orgánica, Ley Marco de Empleo Público*. En ese documento se formuló una serie de subparámetros para sistematizar el análisis de los puestos de trabajo judiciales desde el contenido de los parámetros jurídicos propuestos en el documento mencionado en el párrafo anterior, con la intención de definir las relaciones de empleo judicial que deben mantenerse

---

<sup>1</sup> Artículo 6. Creación del Sistema General de Empleo Público. La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas 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.

bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia y las que deben ser trasladadas a la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

Luego, con base en el contenido de los criterios recién citados, la recopilación y el estudio de la documentación generada por las mesas redondas promovidas por la Comisión para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y la evidente necesidad de ofrecer un insumo técnico que formalizara la introducción y utilización de subparámetros para aplicar los parámetros propuestos para definir la rectoría en materia de empleo público aplicable a las relaciones judiciales de empleo, se emitió el criterio jurídico titulado *Ampliación del Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.*

En este último documento se enunció y revisó el contenido de los subparámetros propuestos por la Dirección de Gestión Humana en el criterio técnico *Análisis de las clases de puestos angostas del Poder Judicial, desde una visión estamental y otra orgánica, Ley Marco de Empleo Público.* También se enunció y analizó el contenido de siete subparámetros adicionales propuestos por la Dirección Jurídica.

Además, se expuso el contenido del primer pilar que debe tomar en cuenta la institución al momento de analizar la aplicación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

Con la intención de conformar un instrumento que contenga en forma integral las consideraciones expuestas en los documentos citados en los párrafos precedentes, para ofrecerlo a la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, y al Poder Judicial en general, la Dirección Jurídica del Poder Judicial emite el presente informe final sobre los documentos técnicos emitidos para instrumentalizar la aplicación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

Este informe contiene cuatro apartados. El primero explica el pilar transversal para la implementación y aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. El segundo expone los parámetros jurídicos para implementar y aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, con base en el criterio jurídico *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.*

El tercero se refiere a los subparámetros para instrumentalizar la puesta en práctica de los parámetros jurídicos que rigen la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. Finalmente, el último expone las principales conclusiones del presente compendio.

## **1. Primer Pilar para la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial: La existencia de un régimen jurídico vigente, singular y específico, como factor decisivo para determinar el carácter exclusivo y excluyente de las relaciones de trabajo del Poder Judicial.**

### **1.1. Cuestiones introductorias.**

La Ley Marco de Empleo Público (LMEP) se aprobó el 7 de marzo de 2022, se ratificó el 8 de marzo de 2022, se publicó en el Alcance digital número 50 de La Gaceta número 46 del 9 de marzo de 2022 y entrará a regir el 10 de marzo de 2023. Su principal objetivo es instaurar un marco normativo *general* para regular las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, y establecer el mismo salario para los puestos que coincidan en trabajo, eficacia, puesto, jornada y condiciones laborales<sup>2</sup>.

Según los artículos 2, 4 y 6 de la Ley Marco de Empleo Público, esa regulación *genérica* se aplica a las personas servidoras públicas que laboran en los Poderes de la República y el sector público descentralizado (institucional y territorial), bajo el principio de Estado como patrono único<sup>3</sup>, *sin perjuicio del principio de separación de poderes*<sup>4</sup>, a través del Sistema General de Empleo Público, cuya rectoría recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Asimismo, conforme al citado numeral 6 de la misma ley, *quedan excluidas de la rectoría* en materia de empleo público otorgada a MIDEPLAN *las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas o excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al*

---

<sup>2</sup> Ley Marco de Empleo Público: Artículo 1. Objetivo. Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno. Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

<sup>3</sup> Ley Marco de Empleo Público: Artículo 4. Principios rectores. Son principios rectores del empleo público. a.) Principio de Estado como patrono único: parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente de en donde la persona servidora pública. Esto implica que, cuando una persona servidora pública se traslada de un puesto a otro, dentro del sector público, la relación de empleo debe computarse como una sola a efectos de reconocer los derechos laborales que correspondan y responder por los deberes funcionales, indistintamente de las variaciones de puesto que puedan presentarse. (...).

<sup>4</sup> Ley Marco de Empleo Público: Artículo 2. Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único: a.) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de poderes establecido en la Constitución Política. (...).

*Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa*<sup>5</sup>.

Esa exclusión se reitera en los numerales 7.a, 7.c, 7.f, 7.l y 9.a, y se desarrolla en los ordinales 13, 18, 21, 30, 31, 32, 33 y 34, todos de la Ley Marco de Empleo Público. Importante señalar que la excepción mencionada implica *mantener en la órbita competencial de los jefes administrativos correspondientes el ejercicio de la función rectora en materia de empleo público sobre las relaciones estatutarias exceptuadas.*

Además, el numeral 6 de la Ley Marco de Empleo Público concede a los Poderes Legislativo y Judicial y a las instituciones autónomas la potestad de determinar las relaciones de empleo desarrolladas en su seno que se excluirán de la rectoría en materia de empleo público otorgada a MIDEPLAN. Esa competencia recae sobre el órgano jerárquico superior de cada poder, ente o institución.

Sin embargo, la norma y la ley en general omiten desarrollar o explicar dos aspectos relevantes de su contenido, cuya comprensión resulta necesaria e indispensable para completar la tarea de determinar las relaciones de empleo excluidas de la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

El primero de esos aspectos tiene que ver con las *características fundamentales* de los puestos de trabajo excluidos de la rectoría Sistema General de Empleo Público. La Ley Marco de Empleo Público omite definir que debe entender cada Poder, ente o institución autónoma cuando se habla de puestos *exclusivos y excluyentes* para el ejercicio de competencias constitucionales.

Esa primera omisión se encuentra relacionada con el tema central de este apartado, referido a la existencia de un régimen jurídico normativo especial que permite definir el contenido del *carácter exclusivo y excluyente de las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a la institución*, cuyo análisis se retomará una vez que finalice la descripción de la segunda omisión.

El segundo aspecto alude a la omisión de establecer un procedimiento - administrativo- para definir las relaciones de empleo que deben quedar excluidas de la rectoría en materia de empleo público de MIDEPLAN. Esa omisión debe ser subsanada por el jefe de cada Poder o institución autónoma, quien debe precisar las pautas aplicables a la labor de determinar los puestos sustraídos del Sistema General de Empleo Público.

---

<sup>5</sup> Ley Marco de Empleo Público: Artículo 6. Creación del Sistema General de Empleo Público. La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas o 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.

El desarrollo de este segundo tema se reserva para el siguiente apartado del informe, debido a su estrecha relación con la definición de los parámetros para la aplicación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. Por ahora, basta con tener presente que la definición de los parámetros para aplicar e implementar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial se debe ejercer dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa.

## **1.2. Primer pilar: Existencia de un régimen jurídico especial vigente que determina el carácter exclusivo y excluyente de las relaciones de trabajo judiciales para el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.**

Tal y como se expuso en las consideraciones introductorias, el marco normativo definido en los artículos 2, 4 y 6 de la Ley Marco de Empleo Público se aplica a las relaciones de empleo público desarrolladas en los Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y el sector público descentralizado institucional y territorial, bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Además, conforme al numeral 6 de la Ley Marco de Empleo Público, quedan excluidas de la rectoría ejecutiva las relaciones de trabajo encargadas de realizar funciones *exclusivas o excluyentes* para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos descentralizados, según lo determine cada institución.

Entonces, en lo concerniente al Poder Judicial, las relaciones de empleo judicial excluidas de la rectoría del Sistema General de Empleo Público son las encargadas de realizar funciones *exclusivas y excluyentes* para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial. En sentido contrario, lo anterior significa que la rectoría en empleo público concedida al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica recae sobre los vínculos de empleo judicial que no son exclusivos y excluyentes para el ejercicio de las competencias asignadas desde la Constitución Política.

Las consideraciones anteriores revelan la importancia de definir lo que se debe entender cuando la ley menciona (relaciones de empleo encargadas de realizar funciones) “*exclusivas y excluyentes*” (para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas), pues el contenido asignado a esos términos facilitará la definición de los puestos judiciales que se mantendrán bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia, así como la determinación de aquellos que deben ser trasladados a la rectoría del Poder Ejecutivo (ejercida a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica).

La Ley Marco de Empleo Público omite definir los términos *exclusiva(o)* y *excluyente*. Tampoco ofrece referencias o elementos que permitan inferir el alcance asignado a esos vocablos, dentro de su contenido. Conviene recurrir a la técnica jurídica para determinar el contenido de tales términos dentro del contexto de la Ley Marco de Empleo Público y con referencia al Poder Judicial.

Lo primero que se debe tener claro es que la competencia prevista en el artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público le otorga al Poder Judicial la potestad administrativa<sup>6</sup> de determinar las relaciones de empleo judicial excluidas de la rectoría -en materia de empleo público- del Sistema General de Empleo Público. En esa labor, el Poder Judicial actúa como órgano de ejecución y aplicación de la ley.

La labor de ejecutar y aplicar la ley exige previamente concretar, interpretar y comprobar el contenido del supuesto enunciado en la norma legal correspondiente. Lo anterior quiere decir que la materialización de la potestad administrativa demanda primero entender lo que quiere decir la norma habilitante, antes de ejecutar su contenido.

En este caso, el problema se circunscribe a la interpretación del contenido de la norma, sin invadir la temática de la ejecución de la(s) potestad(es) establecida(s) en la(s) norma(s), campo este último en el que se podría hablar sobre el ejercicio reglado o discrecional de la actividad administrativa.

La comprensión del contenido de la norma se encuentra relacionado con la definición y el alcance de los términos utilizados para estructurar el postulado normativo. La mayoría de los vocablos usados para construir las normas jurídicas tiene un significado determinado, preciso o precisable, ya sea por su propia naturaleza, o bien porque la ley les confiere significación. Su interpretación no presenta problemas.

Sin embargo, existen términos cuyo contenido es indeterminado, por carecer de una definición unívoca (legal o general) o por comprender supuestos que no admiten una determinación o cuantificación precisa. Cuando encontramos ese tipo de vocablo en una norma jurídica, estamos frente a un concepto jurídico indeterminado.

Refiriéndose al tema del concepto jurídico indeterminado, el alemán Hartmut Maurer dice que “[E]l problema de los conceptos jurídicos indeterminados se sitúa en el ámbito del conocimiento. La aplicación de estos conceptos en el caso particular exige un juicio de valor y, frecuentemente, también un pronóstico de futuro; esto, a su vez, es solo posible cuando se han tenido en cuenta, se han valorado y se han ponderado diferentes puntos de vista. La única solución en sí misma ajustada a Derecho no siempre se deja ver de manera unívoca”.

El concepto jurídico indeterminado es un término utilizado por la norma jurídica para referirse a un supuesto impreciso pero concreto. Sobre este tema, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández explican “[P]or su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por la Leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo: la mayoría de edad se produce a los dieciocho años; el plazo para

---

<sup>6</sup> Según Garrido Falla, Palomar Olmedo y Losada González, la potestad administrativa “(...) consiste, por tanto, en un poder de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, produce situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados (Garrido Falla, Fernando; Palomar Olmeda, Alberto; Losada González, Herminio. Tratado de Derecho Administrativo. 2005. págs. 530 y 531). Para Santamaría Pastor, la potestad administrativa es “(...) aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente” (Santamaría Pastor. Apuntes de Derecho Administrativo. 1987. p. 582).

*interponer el recurso de alzada es de quince días; la jubilación se declarará al cumplir el funcionario setenta años. El número de años o el número de días así precisados, están perfectamente determinados y la aplicación de tales conceptos en los casos concretos se limita a la pura constatación, sin que se suscite (una vez precisado por la Ley el modo del cómputo y efectuada la prueba correspondiente) duda alguna en cuanto al ámbito material a que tales conceptos se refieren. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. Así, procederá también la jubilación cuando el funcionario padezca incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones; buena fe; falta de probidad. La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La Ley utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que la aplicación de tales conceptos a la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: se da o no se da el concepto: o hay buena fe o no la hay; o el precio es justo o no lo es; o se ha faltado a la probidad o no se ha faltado. Tertium non datur. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, los cuales solo permiten una “unidad de solución justa” en cada caso” (García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. 1987. págs. 433 y 434).*

En nuestro país, al definir los conceptos jurídicos indeterminados la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha seguido la línea de razonamiento desarrollada por García de Enterría y Fernández. En resolución número 2004-12402, citando los votos número 1877-1990, 5594-1994, 1265-1995, 2001-000454, 2001-007631, 2001-009389, 2001-009685, la Sala Constitucional definió la figura bajo estudio en los siguientes términos “**II. (...) V. Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los primeros delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, como lo son la mayoría de edad, plazos para promover recursos y apelaciones, etc. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto, conceptos como lo son la buena fe, la falta de probidad, la moral, las buenas costumbres, etc. Así, aunque la ley no determine con claridad los límites de estos conceptos, porque se trata de conceptos que no admiten cuantificación o determinación rigurosa, pero que en todo caso, es manifiesto que con ellos se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de aplicación. La ley utiliza conceptos de valor -buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, orden público, justo precio, moral-, o de experiencia -incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible-, porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero resulta claro que al estarse refiriendo a supuestos concretos y no a**

vaguedades imprecisas o contradictorias, como es el caso de la determinación de las infracciones o faltas disciplinarias, la aplicación de tales conceptos a la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay, o acciones contrarias al orden público o no las hay, o hay acciones contrarias a la moral o no las hay, etc. En esto radica lo esencial de este tipo de conceptos, de manera que **la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una «unidad de solución justa» en cada caso.** La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, que no obstante su denominación, son conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes, se da en todas las ramas del derecho, como por ejemplo en la civil -buena fe, diligencia del buen padre de familia, negligencia-, en la comercial -interés social-, en la procesal -pertinencia de los interrogatorios, medidas adecuadas para promover la ejecución, perjuicio irreparable-, o en la penal -alevosía, abusos deshonestos-, son sólo algunos de los ejemplos que se pueden citar. En el Derecho Administrativo, no existe diferenciación en cuanto a la utilización de conceptos tales como la urgencia, el orden público, el justo precio, la calamidad pública, las medidas adecuadas o proporcionadas, la necesidad pública o el interés público, etc., no permitiendo una pluralidad de soluciones justas, sino sólo una solución a cada caso concreto”.

En el contexto de la Ley Marco de Empleo Público, la ausencia de una definición legal o extralegal unívoca de los vocablos “*exclusiva(o)* y *excluyente*”, coloca a esos términos dentro del grupo de los conceptos jurídicos indeterminados, según las consideraciones recién expuestas. Esta situación plantea tanto a la Administración Pública (en general), como al Poder Judicial (en particular), el dilema de tener que determinar el contenido de tales acepciones, para poder entender y desarrollar la competencia establecida en el artículo 6 de la mencionada ley de empleo público.

En relación con el ámbito competencial y funcional del Poder Judicial, que es el que atañe a nuestra institución y a este trabajo, se considera pertinente y apropiado determinar el contenido de los términos *exclusiva(o)* y *excluyente*, así como la concurrencia de situaciones jurídicas particulares *exclusivas* y *excluyentes* en la ejecución de las labores de las personas servidoras judiciales, a partir de los siguientes supuestos:

- a.- *La naturaleza jurídica de las funciones y actividades que ejercen las personas servidoras judiciales, conforme a las particularidades de su perfil y funciones vinculadas a la actividad sustantiva institucional, diferenciadora de otros cargos que pueden ser o no ser de similar perfil, pero que se particularizan debido al ejercicio de las competencias constitucionales del Poder Judicial.*
- b.- *El ordenamiento jurídico particular que rige a las personas servidoras judiciales de manera “exclusiva y excluyente” y que se mantiene vigente, en orden a su vigencia actual y singular, y que requiere necesariamente un derogatoria expresa y no tácita ni por vía de inferencia, conforme lo indicó la Sala Constitucional en el voto número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, a fin de tutelar el derecho de las personas costarricenses a una justicia independiente *ad intra* y *ad extra* del Poder Judicial, frente a los otros Poderes*

de la República y los poderes económicos y políticos de sujetos de derecho privado.

- c.- *Los efectos del ejercicio de la función administrativa por parte de las personas servidoras judiciales en sus diferentes manifestaciones y su incidencia y necesidad en la prestación del servicio de administración de justicia y de actuación de órganos auxiliares de la justicia, en el entendido que la actuación de las personas servidoras “exclusiva y excluyente” impacta con sus actuaciones y omisiones, de manera positiva o negativa, la prestación del servicio de administración de justicia a las personas costarricenses.*
- d.- *Los riesgos que el ejercicio de la función administrativa, jurisdiccional y parajurisdiccional, por parte de las personas servidoras judiciales, conlleva en sus diferentes manifestaciones y que pueden impactar la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.*

El primer supuesto alude a la condición jurídica especial que ostentan los puestos de trabajo que conforman el organigrama judicial, derivada de la relación existente entre la función sustancial asignada al Poder Judicial (y conexas) y las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman cada perfil funcional, integradas al puesto correspondiente con la intención de cumplir y satisfacer las competencias encomendadas a la institución.

Ese vínculo especial, existente entre la competencia institucional y las responsabilidades y deberes del cargo, diferencia a los puestos judiciales de otros que pudieran ser similares, pero realizan competencias genéricas o especiales en virtud de encontrarse destacadas en instituciones con fines específicos y diferentes a la administración de justicia.

El segundo presupuesto se refiere a la existencia de un régimen jurídico especial aplicable única y exclusivamente a las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial. Ese régimen jurídico particular está compuesto por normativa legal emitida para regular en forma especial y específica las relaciones de empleo judicial, con la intención de asegurar y proteger el contenido de los principios de separación de funciones e independencia judicial, así como la ejecución de las competencias constitucionales y legales (conexas) asignadas al Poder Judicial y, por ende, la prestación integral del servicio de administración de justicia. Esa circunstancia coloca a las relaciones de empleo judicial en una situación jurídica “exclusiva y excluyente” dentro del ordenamiento jurídico.

El tercer supuesto hace referencia a los efectos generados sobre la prestación del servicio de administración de justicia y la actividad auxiliar de la administración de justicia, por la ejecución de la función administrativa realizada por las personas servidoras judiciales<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La actividad administrativa judicial debe entenderse como la explicó la Sala Constitucional en la resolución número 2006-007965, de las dieciséis horas y cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis: “VI.- CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL. (...) 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

La existencia de efectos directos sobre la prestación del servicio de administración de justicia, derivados de la ejecución de las funciones y tareas integrantes de los perfiles laborales judiciales, otorga a las relaciones de empleo judicial una condición jurídica exclusiva y excluyente para cumplir los fines sustanciales encomendados al Poder Judicial.

El último supuesto apunta al riesgo presente en el ejercicio de las actividades que conforman el servicio de la administración de justicia (jurisdiccional, parajurisdiccional, gerencial y administrativa judicial) y sus efectos sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial. La presencia de ese riesgo implica que las relaciones de empleo judicial se encuentran en una situación jurídica única y especial frente a las demás relaciones de empleo desarrolladas en la Administración Pública.

La utilización de los supuestos señalados para comprender, aplicar e implementar en el Poder Judicial el contenido de los términos *exclusivo(a)* y *excluyente*, dentro del contexto de la Ley Marco de Empleo Público, encuentra justificación legal en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública dice que la interpretación de la norma administrativa debe tomar en cuenta las reglas conexas y la naturaleza y el valor de la conducta o hecho regulado, de forma tal que se garantice la realización del fin público atinente, respetando los derechos e intereses de las personas<sup>8</sup>.

Por su parte, el numeral 10 del Código Civil, de aplicación supletoria en materia administrativa, según lo dispuesto en el ordinal 13 de la Ley General de la Administración Pública<sup>9</sup>, establece que las normas se deben interpretar conforme al sentido propio de sus palabras, a los contextos histórico, legal y social y a su finalidad<sup>10</sup>.

---

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".

<sup>8</sup> Ley General de la Administración Pública. Artículo 10. 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.

<sup>9</sup> Ley General de la Administración Pública. Artículo 13. 1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos. 2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.

<sup>10</sup> Código Civil. Artículo 10. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.

Aparte del indicado soporte legal, esta propuesta encuentra sustento en la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la interpretación de las normas jurídicas. En resolución número 2003-003481, de las catorce horas y tres minutos del dos de mayo de dos mil tres, ese tribunal constitucional indicó que la interpretación de las reglas legales debe tomar en cuenta la finalidad de la norma y los contextos institucional, sistemático y evolutivo histórico.

**“III.- INTERPRETACIÓN FINALISTA Y EVOLUTIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS.** La interpretación de las normas jurídicas por los operadores jurídicos con el propósito de aplicarlas no puede hacerse, única y exclusivamente, con fundamento en su tenor literal, puesto que, para desentrañar, entender y comprender su verdadero sentido, significado y alcances es preciso acudir a diversos instrumentos hermenéuticos tales como el finalista, el institucional, el sistemático y el histórico-evolutivo. Sobre este particular, el Título Preliminar del Código Civil en su numeral 10 establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”. Las proposiciones normativas se componen de términos lingüísticos los que tienen una área de significado o campo de referencia así como, también, una zona de incertidumbre o indeterminación, que puede provocar serios equívocos en su interpretación y eventual aplicación. En virtud de lo anterior, al interpretar una norma es preciso indagar su objetivo (ratio) o fin propuesto y supuesto, respecto del cual la norma tiene naturaleza instrumental –método teleológico-. El interprete debe, asimismo, confrontarla, relacionarla y concordarla con el resto de las normas jurídicas que conforman en particular una institución jurídica –método institucional- y, en general, el ordenamiento jurídico –método sistemático-, puesto que, las normas no son compartimentos estancos y aislados sino que se encuentran conexas y coordinadas con otras, de forma explícita o implícita. Finalmente, es preciso tomar en consideración la realidad socio-económica e histórica a la cual se aplica una norma jurídica, la cual es variable y mutable por su enorme dinamismo, de tal forma que debe ser aplicada para coyunturas históricas en constante mutación –método histórico-evolutivo-. Cuando de interpretar una norma jurídica se trata el interprete no puede utilizar uno solo de los instrumentos indicados, por no tener un carácter excluyente, sino que los mismos son diversos momentos o estadios imprescindibles del entero y trascendente acto interpretativo”.

Asimismo, revisando el ajuste de la Ley Marco de Empleo Público al Derecho de la Constitución, en resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, la Sala Constitucional indicó que las normas infra constitucionales se deben leer, interpretar y aplicar de conformidad con el Derecho de la Constitución, éste último conformado por los valores, principios y normas constitucionales.

**“VIII.- Considerando general.** (redacta el magistrado Castillo Viquez). En el Estado Constitucional de Derecho toda norma infraconstitucional debe leerse, interpretarse y aplicarse de conformidad con el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas). Partiendo desde esta perspectiva, el análisis del proyecto de ley consultado se realizará adoptando como marco de referencia lo anterior, de forma tal que se hará una lectura integral y teniendo muy en cuenta el principio de separación de poderes o

funciones, así como los principios constitucionales que regulan la descentralización administrativa, especialmente los grados de autonomía que poseen los entes descentralizados por región y servicio para realizar los fines constitucionalmente asignados”.

Además, el contenido de los supuestos antes enunciados también encuentra sustento constitucional, legal y jurisprudencial. Para abordar este punto, conviene iniciar señalando que el artículo 9 de la Constitución Política describe el contenido básico del principio de separación de funciones y establece que el gobierno de la República lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre ellos, siendo estos los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial<sup>11</sup>. En aquello que resulta relevante para el desarrollo de este documento, esa norma reconoce en forma expresa la existencia del Poder Judicial y le concede independencia frente a los otros Poderes de la República.

Por su parte, los numerales 152, 153, 154 y 156 de la Constitución Política exponen las bases estructurales del principio de independencia judicial, reconociendo y reforzando la autonomía funcional y administrativa del Poder Judicial, delegando su ejercicio en la Corte Suprema de Justicia, encargándole de manera exclusiva el conocimiento y resolución de las causas judiciales, así como su ejecución, y sometiéndolo únicamente a la Constitución Política y a la ley<sup>12</sup>.

Así lo reconoce la jurisprudencia de la Sala Constitucional. En el voto número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, al analizar la interacción del contenido de la Ley Marco de Empleo Público con los principios de separación de funciones e independencia judicial, la Sala Constitucional destaca que la administración de justicia es competencia exclusiva del Poder Judicial, cuyo ejercicio independiente se debe garantizar en su doble dimensión, institucional (referida al Poder Judicial como institución titular de la función jurisdiccional) e individual (referida a la persona juzgadora como encargada de ejercer la función jurisdiccional), para evitar injerencias (externas o internas) indebidas en la administración de justicia.

Para comprender lo trascendental que resulta el tema de la independencia judicial para un Estado de Derecho como el nuestro, se debe partir de otro principio básico en todo

---

<sup>11</sup> Constitución Política. Artículo 9. El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

<sup>12</sup> Constitución Política. Artículo 152. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley. Artículo 153. Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso – administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario. Artículo 154. El Poder Judicial solo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los autos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos. Artículo 156. La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.

sistema democrático, el principio de separación de poderes. Desde la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789, en el artículo 16, se indica lo siguiente: “Artículo 16.- Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.”

Lo cual quiere decir que, uno de los dos pilares fundamentales para la existencia verdadera de una Constitución, es el resguardo del principio de separación de poderes. Según reiterada jurisprudencia constitucional sobre este principio, el Gobierno de la República lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política y se erige en “uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático, en tanto establece un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de los habitantes del país.” (sentencia n°2006-013708). Desde la sentencia n°6829-1993 se indicó que, la teoría de la separación de Poderes se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9 de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Propiamente sobre la independencia del Poder Judicial y la independencia de los jueces existe también abundante jurisprudencia de esta Sala. En general, se ha afirmado que, en los regímenes políticos democráticos, el principio de independencia del juez, en particular, y del Poder Judicial, en general, tiene un valor fundamental porque sobre él descansan la legitimidad del juez y la imparcialidad de la decisión judicial. Se ha indicado que resulta toral para el adecuado funcionamiento del Estado democrático de Derecho –entendido bajo su postulado de primacía del derecho– que la función jurisdiccional pueda ejercerse sin presiones indebidas, en el seno de un Poder Judicial verdaderamente independiente. Principio que, en el caso costarricense, no solo tiene debido sustento constitucional, sino que en múltiples instrumentos internacionales se contempla. Esta Sala ha resaltado desde sus inicios la importancia de la independencia judicial al reafirmar que la administración de justicia es una competencia exclusiva del Poder Judicial (ver sentencia n°1991-0441 y 1994- 2358, 1996-6989, 1999-4555, 2006-7965). La Corte Interamericana de Derechos Humanos – órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección- ha determinado: “(...) uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces” (Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001 Serie C No. 71, párr. 73).

Asimismo ha indicado que “Dicho ejercicio autónomo 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 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 o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”. (Corte IDH. Caso Apitez 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.).

(...)

De lo cual se desprende que, en la definición de Independencia Judicial se incluyen los siguientes dos tipos:

- Independencia judicial externa: se refiere a la existencia de un conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros órganos gubernamentales, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político. En este sentido el sistema de administración de justicia es autónomo en tanto dependa de él mismo y no de otros poderes. Independencia externa es la ausencia de presiones o influencias externas que hagan vulnerable a la institución, como resultado de amenazas a la disponibilidad de recursos que le permitan desarrollar su labor con autonomía, a la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso de sus funcionarios, a su integridad y patrimonio, y a sus capacidades de infraestructura para atender las demandas ciudadanas.
- Independencia judicial interna: tiene que ver con la habilidad de los jueces de dictar sentencias sin miedo a represalias.

(...)

La “independencia de ejercicio” (el hecho de que un juez resuelva un conflicto libre de injerencias impropias) se convierte en “independencia estructural” (el conjunto de garantías formales y condiciones estructurales que protegen al juez y al Poder Judicial de cualquier tipo de intervención o control). En el voto n°2001-6632 se enfatizó en la importancia y rango constitucional del principio de independencia del Poder Judicial, además como derecho de los ciudadanos, al indicarse: “Nadie puede hoy restar el valor trascendental que desempeña en el real funcionamiento del Estado democrático de derecho, la independencia de los jueces. Está claramente aceptado que más que un principio, y todavía más allá de lo que pudiera señalarse como un privilegio otorgado al Juez, estamos ante el derecho de los ciudadanos a contar con jueces independientes”. Posteriormente, en la sentencia n°2015-15726 se recalca el principio de independencia judicial, además como un valor fundamental del régimen democrático: “III.- ACERCA DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ. Dentro de los regímenes políticos democráticos, el principio de independencia del juez, en particular, y del Poder Judicial, en general, tiene un valor fundamental porque sobre él descansan la legitimidad del juez y la imparcialidad de la decisión judicial”. También se puede mencionar la sentencia n° 2000-5493 donde se indicó que la independencia del Poder Judicial se traduce, en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas:

“En cuanto al principio de independencia judicial, debemos señalar que constitucionalmente este principio deriva del artículo 153 de la Constitución Política que señala: "Corresponde al Poder Judicial además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario." El artículo 154 constitucional, en este mismo sentido indica: "El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos." El marco jurídico establecido constitucionalmente relacionado con la independencia judicial se ve complementado por los artículos 1 a 8 al de la Ley Orgánica del Poder Judicial que desarrollan los presupuestos constitucionales. Debemos hacer referencia además de los artículos 162 al

173 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que hacen mención de la jurisdicción y competencia de los jueces, en especial interesa citar los siguientes: “Artículo 162. La facultad de administrar justicia se adquiere con el cargo al que está anexa y se pierde o suspende para todos los negocios cuando, por cualquier motivo, el juez deja de serlo o queda suspendido temporalmente en sus funciones.” “Artículo 165. Todo juez tiene limitada su competencia al territorio y a la clase de asuntos que le estén señalados para ejercerla; las diligencias que los procesos de que conozca exijan se hagan en el territorio de otro juez, sólo podrán practicarlas por medio de éste, salvo autorización legal en contrario. El juez sólo podrá conocer de los asuntos no sometidos a su competencia, cuando le fuere legalmente prorrogada o delegada. Tomando en consideración el marco jurídico anterior esta Sala considera que el principio de independencia del juzgador podría definirse como aquella potestad dada por la Constitución y la ley por medio de la cual el juez, cumpliendo en su ámbito competencial y jurisdiccional ejerce el poder que le ha sido delegado por el Estado de resolver un conflicto planteado por los particulares o por la misma Administración. Este principio va ligado directamente a los principios de unidad y monopolio de la jurisdicción, así como de imparcialidad y competencia”. (El subrayado es agregado).

En la misma línea se ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que aprecia en la independencia judicial uno de los objetivos principales del principio de separación de poderes, agregando que le corresponde al Estado garantizar el ejercicio independiente de la función judicial, adoptando medidas tendientes a evitar la injerencia en esa actividad. Así se pronunció en sentencia del cinco de febrero de dos mil diecinueve, cuando indicó lo siguiente:

75. El caso, entonces, se refiere a posibles presiones externas sobre la actividad judicial susceptibles de afectar su independencia. Por ello, aunque la Corte, en el marco de su competencia y funciones, debe resolver la violación alegada a derechos de las presuntas víctimas, advierte que el caso se relaciona también con un aspecto central de Estado de Derecho. La independencia judicial es, en efecto, un principio ampliamente reconocido, un objetivo principal de la separación de los poderes públicos (infra párr. 83) y uno de los “pilares básicos de las garantías del debido proceso”, resultando “indispensable para la protección de los derechos fundamentales”

(...)

83. La Corte ha señalado que “el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado”, siendo “la garantía de la independencia de los jueces” uno de “los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos”.

84. La garantía de 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” y adoptar acciones para evitar que tales injerencias sean cometidas por personas u órganos ajenos al poder judicial. En ese sentido, la Corte ha notado que “los Principios Básicos de Naciones Unidas [relativos a la Independencia de la Judicatura] disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan [...] sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo’. De igual modo, “dichos Principios establecen que ‘[n]o se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial’.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que el ejercicio autónomo de la función judicial debe garantizarse tanto en su faceta institucional, esto es en

relación con el Poder Judicial como sistema de administración de justicia, como en su faceta individual, en relación con la persona juzgadora en específico. En ese sentido, en la resolución del 23 de agosto de 2013 señaló lo transcrito a continuación:

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.

Los principios y las normas citadas le otorgan al Poder Judicial una condición jurídica especial, la cual ha sido reconocida no solo por la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, sino también por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, esa condición jurídica especial se encuentra reflejada y respaldada en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la existencia de normativa legal, particular y específica, encargada de regular el ejercicio de las funciones sustantivas y auxiliares asignadas a la institución, así como su organización administrativa y el régimen laboral de las personas servidoras judiciales.

Dentro de esa normativa destacan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial. Todas ellas, en conjunto, crean un régimen jurídico especial para el Poder Judicial, el cual incluye regulación atinente a la materia de empleo público.

Desde antigua data, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido la existencia de un marco normativo diseñado de manera específica para regular el ejercicio de las competencias constitucionales y legales asignadas al Poder Judicial, así como para regular el funcionamiento y la organización de ese Poder de la República.

En resolución número 550-1991, de las dieciocho horas y cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno, analizando la constitucionalidad de algunas normas presupuestarias (artículos 29 y 32 de la Ley número 7206, Modificación al presupuesto ordinario de la República para el ejercicio fiscal de 1990) (las cuales se declararon contrarias al Derecho de la Constitución, por emitir o reformar legislación ordinaria), el tribunal constitucional destacó la existencia de normas constitucionales y legales que regulan en forma particular a cada uno de los Poderes de la República, incluido el Poder Judicial, cuyo contenido otorga a los jerarcas de esos Poderes la posibilidad de reglar en forma independiente las cuestiones inherentes al ejercicio de los puestos integrantes de las organizaciones administrativas de esas entidades.

IV.- Son, asimismo, inconstitucionales los artículos 26 y 32 de la Ley No. 7206 de 11 de octubre de 1990 (Modificación al presupuesto Ordinario de la República para el Ejercicio Fiscal de 1990), ambos por reformar la legislación común o emitir ésta mediante normas presupuestarias atípicas, en materia reservada a la ley ordinaria; y el segundo, además, por fijar montos diferentes, aunque en conjunto iguales, a los establecidos por el artículo 2° párrafo 1° de la No. 7204, que si es una ley ordinaria emitida mediante el procedimiento de creación a que se refiere el artículo 124 párrafo 1° de la Constitución. Y sería inconstitucional aún si se entendiera que la función de esta norma general del presupuesto, no fuera otra que la de desglosar la partida global que, por la suma conjunta de ¢10.260.000.00 se introdujo al presupuesto por la Ley No.7206, por concepto de "dietas" dentro del Programa 002, Asamblea Legislativa, la cual siempre sería inválida por variar el monto principal, invadiendo el ámbito que el artículo 113 de la Constitución reserva, como se dijo, a la ley ordinaria; ley ordinaria que, además, en el caso es la No.7204, que estableció la asignación y ayudas técnicas y administrativas de los diputados.

XV.- Además, el hecho de que se haya impugnado expresamente el citado artículo 29 de la Ley No. 7206, en cuanto excluyó de la equiparación con el aumento acordado en los gastos de representación de los diputados, a los miembros de los demás poderes del Estado, pero no la de la constitucionalidad de estas otras normas, a saber: en primer lugar, las de los artículos 17 de la Ley No. 6995 de 22 de julio de 1985, 103 de la No. 7015 de 22 de noviembre de 1985, y 100 de la No. 7097 de 18 de agosto de 1988, cuya conexidad con la presente acción resulta además de que en ambas demandas acumuladas se acusen de irrazonables y abusivos los aumentos acordados a favor, tanto de los diputados como de los funcionarios equiparados.

XVI.- La Sala considera inconstitucionales esas disposiciones, no sólo por tratarse de normas atípicas del Presupuesto, con los mismos efectos dichos en el Considerando XIV supra, sino también por ordenar la equiparación de remuneraciones y otros de los diputados, con los de los miembros de los demás poderes públicos, con violación del principio de igualdad que garantiza, en general, el artículo 33 y específicamente en materia de salarios y condiciones de trabajo, el 57 de la Constitución, al imponer un tratamiento igual a situaciones o funcionarios que se encuentran objetivamente en circunstancias de desigualdad. No son los mismos requisitos, limitaciones, prohibiciones o condiciones de ejercicio del cargo de los diputados con los de los miembros de los demás poderes u órganos constitucionales. Además, en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados. (El subrayado es agregado).

En la misma línea argumentativa, al revisar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la resolución número 1265-1995, de las quince horas y treinta y seis minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco, la Sala Constitucional reiteró que el Poder Judicial cuenta con un régimen legal especial en virtud de la función que desarrolla.

XII. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. Por último, en relación con el régimen disciplinario, el accionante señala que la aplicación del régimen disciplinario judicial resulta inadecuado, por cuanto lo pertinente es aplicar las disposiciones del Código de Trabajo y la Ley General de la Administración Pública, por ser posteriores a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y por haber sido derogada por los principios más favorables al trabajador. Asimismo cuestiona el procedimiento establecido para aplicarlo, por estimar que la remisión a la legislación procesal civil resulta incompatible e inadecuada con la materia disciplinaria, por resultar más represiva, y por lo tanto proclive a sancionar, en violación de los principios tuitivo, de inocencia y seguridad jurídica, además de los que integran el debido proceso, por cuanto existe una concentración de la instrucción y de la sentencia en el mismo órgano, no hay posibilidad de apelar las resoluciones sobre el trámite ni las finales, sólo existe la posibilidad de la revocatoria, hay ausencia de reglamentación, ya que el procedimiento se encuentra disgregado en una normativa carente de coherencia, y falta de concreción y gradación entre las faltas provisionales y las definitivas. En primer término, debe el accionante tener en cuenta que el Poder Judicial, no obstante que es un Poder del Estado, y regirse por el Derecho Administrativo, tiene un régimen especial en razón de la función que desarrolla; y en materia de relación de empleo público, aunque los principios generales están dados en el Derecho Administrativo y en el Derecho Laboral -como parámetros-, las especificaciones se regulan de conformidad con la normativa que se refiere específicamente al Poder Judicial, así, se rige de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, el Reglamento sobre concurso de antecedentes para nombrar funcionarios que administren justicia, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, el Reglamento sobre la Calificación para los Empleados del Poder Judicial, etc. Como se observa, se trata de una normativa especial, que no puede ser derogada tácitamente por una norma posterior de carácter general, como afirma el accionante. En cuanto al procedimiento del régimen disciplinario judicial, no observa esta Sala que el mismo resulte violatorio de derecho fundamental alguno, todo lo contrario, tanto en la ley derogada como en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, se respetan las garantías que integran el debido proceso, con oportunidad para ejercer el derecho de defensa (...). (El subrayado es agregado).

Recientemente, al emitir opinión consultiva sobre el contenido del proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en resolución número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, el órgano contralor de constitucionalidad recalcó el rango constitucional de la independencia judicial, señalando que esa condición permitió desarrollar un marco normativo especial para regular de manera específica al Poder Judicial.

VI.- Sobre la consulta formulada en el expediente n° 18-016883-0007-CO. (...).

En cuanto a la rectoría en materia de empleo público del MIDEPLAN y el acatamiento de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil. (...).

La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:

“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)

“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”

“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”

Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.

De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República. (El subrayado es agregado).

Esa misma posición fue sostenida y ampliada por la Sala Constitucional en la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de os mil veintiuno, cuando analizó ampliamente las vinculaciones existentes entre la independencia judicial y la existencia de una regulación especial, separada y diferenciada para el Poder Judicial.

Ahora bien -y en lo que interesa a esta consulta-, debe indicarse que existen varios precedentes de la Sala en que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada -aunque, sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192-. Se puede citar, en primer lugar, el voto n°550-1991, que indica:

“(…) en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados.”

Luego, en el voto n°01472-1994, la Sala indicó que, en efecto, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política fundamentan la existencia de “un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público”, con “principios generales propios”, por lo que “las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores deben concebirse como un todo, regulado por principios, disposiciones y políticas generales, sin distinción, salvo las excepciones expresamente contempladas por la ley, respecto de los centros funcionales de los que dependen aquellos servidores”. Ahora bien, en ese mismo voto, se agregó:

“(…) ha establecido esta Sala que no resulta posible la equiparación, indiscriminada, de remuneraciones entre los miembros de los poderes públicos, pues el imponer un tratamiento igual a situaciones o funcionarios que se encuentran objetivamente en circunstancias de desigualdad, quebrantaría, en general, el principio de igualdad y específicamente en materia de salarios y condiciones de trabajo, el 57 de la Constitución, habida cuenta de no ser los mismos requisitos, limitaciones,

prohibiciones o condiciones de ejercicio del cargo de los funcionarios o empleados del ejecutivo con los de los miembros de los demás poderes u órganos constitucionales. En efecto, el principio de igualdad ante la ley no es de carácter absoluto, pues no concede un derecho a ser equiparado a cualquier individuo, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, o sea que no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales.”

Por otra parte, sobre la excepción del Poder Judicial al régimen único de empleo y a política salarial como política de gobierno, en la sentencia n°1994-3309, la Sala expresó:

“VII.- Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial”.

Mientras que, en el voto n°1996-03575, la Sala señaló que el órgano estatal competente en materia de empleo público es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particulares condiciones:

“(…) De la jurisprudencia citada se desprende además de la existencia del Régimen de Empleo Público, que el legislador ordinario al desarrollar en la práctica los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, no lo hizo mediante la promulgación de una única ley sino que lo hizo mediante la aprobación de varias leyes relacionadas con el tema en cuestión, y ejemplo de ello es el Estatuto de Servicio Civil, el cual es una legislación parcial que le es aplicable únicamente a los servidores del Poder Ejecutivo. En este orden de ideas y de conformidad con el artículo 9 Constitucional, en relación al principio de separación de poderes, interpretado por esta Sala en sentencia N°6829-93 de las ocho y treinta y tres horas del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y tres, como una separación de funciones al disponer:

"II.- LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES. La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9o. de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función - no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes

órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente..."

Además, y para mayor abundamiento esta Sala en sentencia número 990-92 de las dieciséis horas treinta minutos del catorce de abril de mil novecientos noventa y dos, dispuso: "Segundo: La positivación del " principio democrático" en el artículo 1° de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno( interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22, sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental..."

Así, aplicado el anterior principio a la materia en estudio, sea el Régimen del Empleo Público, es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones."

Lo anterior no óbice, para que se incluya dentro de una Ley de Empleo Público al Poder Judicial, tal como se ha explicado supra, en el considerando general de esta sentencia. Luego, en el voto n°1999-919, este Tribunal conoció la consulta de constitucionalidad formulada respecto del entonces proyecto de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos, que, incluso, contenía -y contiene- una norma análoga a la introducida en el proyecto ahora en consulta, la cual dice:

"Artículo 1.- Ámbito de aplicación

La presente ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

(...)

b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

(...)

En tal oportunidad estimó esta Sala que, en efecto, no se infringía el principio de separación de poderes, dado que -según se derivaba del resto del articulado del proyecto- los lineamientos y directrices emitidos por el Poder Ejecutivo requerían, necesariamente, la aprobación de los jefes de los órganos mencionados en el citado inciso b, que son "poseedores de independencia funcional constitucional respecto del Poder Ejecutivo". En concreto, se señaló:

"En lo referente a la separación de poderes, considera esta Sala que, de la lectura atenta de los numerales de cita, se desprende que el proyecto consultado pretende dar a la Autoridad Presupuestaria competencias para elaborar en fase preliminar -pues luego requieren de aprobación por parte del Poder Ejecutivo- los lineamientos y directrices que determinarán el funcionamiento de la Administración en materia presupuestaria. Sobre la eficacia de tales disposiciones ya se referirá la Sala en este mismo considerando. En lo que respecta estrictamente a los órganos abarcados por el inciso b) del artículo 1 del proyecto, todos estos caracterizados por ser poseedores de independencia funcional constitucional respecto del Poder Ejecutivo, el mismo texto de los artículos 21 inciso b) y 23 in fine dispone que la aprobación de tales directrices compete a los jefes de tales órganos, cabiendo a la Autoridad Presupuestaria tan

solo la función de proponer tales lineamientos. Es decir, que el mismo texto prevé un dispositivo que respeta la independencia funcional dada a los órganos del inciso b) del artículo 1° en materia presupuestaria, ya que el hecho de que los jefes de los órganos mencionados no apruebe los lineamientos dichos no acarrea ninguna consecuencia jurídica. Debido a lo anterior, cabe concluir que los artículos citados no representan alguna forma de afrenta a la separación de poderes, consagrada en el artículo 9° constitucional.”

Luego, al pronunciarse esta Sala, específicamente sobre el régimen disciplinario en el caso del Poder Judicial y sobre su normativa especial, en el voto n°1995-01265, se indicó:

“(…) debe el accionante tener en cuenta que el Poder Judicial, no obstante que es un Poder del Estado, y regirse por el Derecho Administrativo, tiene un régimen especial en razón de la función que desarrolla; y en materia de relación de empleo público, aunque los principios generales están dados en el Derecho Administrativo y en el Derecho Laboral -como parámetros-, las especificaciones se regulan de conformidad con la normativa que se refiere específicamente al Poder Judicial, así, se rige de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, el Reglamento sobre concurso de antecedentes para nombrar funcionarios que administren justicia, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, el Reglamento sobre la Calificación para los Empleados del Poder Judicial, etc. Como se observa, se trata de una normativa especial, que no puede ser derogada tácitamente por una norma posterior de carácter general, como afirma el accionante.” (reiterado voto n°2017-003450).

Existen múltiples votos de la Sala en que se destaca la particular relevancia que supone la adecuada regulación y aplicación del régimen disciplinario en resguardo de la independencia del juez. La Sala ha destacado la íntima relación entre la independencia judicial y el sistema de nombramiento, remoción y régimen disciplinario de los jueces. Así, por ejemplo, en el voto n°2009-4849, se realizó un amplio desarrollo sobre este tema:

“(…) Resulta toral para el adecuado funcionamiento del Estado democrático de Derecho –entendido bajo su postulado de primacía del derecho– que la función jurisdiccional pueda ejercerse sin presiones indebidas, en el seno de un Poder Judicial verdaderamente independiente, según lo ha establecido en repetidas ocasiones la Sala: “A) PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA.- La Constitución Política en su artículo 9 establece que el Gobierno de la República es ejercido por tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por otra parte, el párrafo tercero de este artículo señala la existencia del Tribunal Supremo de Elecciones con el rango e independencia de los Poderes del Estado. Debe resaltarse la nota de independencia del Poder Judicial en relación a los otros Poderes del Estado. Esta independencia debe concurrir en los jueces, quienes tienen la misión de administrar justicia.

La independencia es la ausencia de subordinación a otro, el no reconocimiento de un mayor poder o autoridad. La independencia del juez es un concepto jurídico, relativo a la ausencia de subordinación jurídica. La garantía de la inamovilidad y el régimen de incompatibilidades tienen como fin asegurar la total independencia de los miembros del Poder Judicial. (…)

Es así como la independencia es una garantía de la propia función jurisdiccional. La independencia se reputa en relación al juez en cuanto tal, por ser él quien tiene la potestad jurisdiccional. Se trata de impedir vínculos y relaciones que puedan conducir a una reducción fáctica de la libertad del juez.” (sentencia #2883-96 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996)

Desde luego el principio postulado en abstracto requiere ser concretizado en cabeza de todos y cada uno de los jueces. En otras palabras, el principio meramente orgánico que se defiende para el Poder Judicial es, al mismo tiempo, la independencia que se garantiza a cada juez en su caso particular, traducida, adicionalmente y por encima de todo, en el derecho fundamental de las partes de todo proceso a contar con un árbitro imparcial que diga el derecho del caso sometido a su conocimiento:

“VIII.- La independencia del Poder Judicial se encuentra garantizada constitucionalmente en los artículos 9 y 154. También la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normativa de rango internacional de aplicación directa en nuestro país se refiere al tema. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la independencia del juez como un derecho humano, al disponer en el artículo 8.1 que: «1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter.

2.- ...»

La independencia del Órgano Judicial se plantea hacia lo externo. El Órgano Judicial es independiente frente a los otros Poderes del Estado, no así el juez cuya independencia debe ser analizada de una forma más compleja. Pero cuando se asegura que un Poder Judicial es independiente, lo mismo se debe predicar de sus jueces, pues éstos son los que deben hacer realidad la función a aquél encomendada. La independencia que verdaderamente debe interesar -sin restarle importancia a la del Órgano Judicial- es la del juez, relacionada con el caso concreto, pues ella es la que funciona como garantía ciudadana, en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La independencia efectiva del Poder Judicial coadyuva a que los jueces que lo conforman también puedan serlo, pero bien puede darse que el Órgano como un todo tenga normativamente garantizada su independencia, pero que sus miembros no sean independientes, por múltiples razones.” (sentencia #5790- 99 de las 16:21 horas del 11 de agosto de 1999)

Sobre el tema puede también citarse el pronunciamiento #5795-98 de las 16:12 horas del 11 de agosto de 1998:

“De lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, que dice:

"El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos"

deriva el principio de la independencia del Poder Judicial, el cual comprende tanto al órgano o institución como un todo, como al Juez en el conocimiento de los asuntos que le son sometidos a su juicio. En relación con este funcionario, también debe reconocerse que existe una doble protección a su investidura, ya que la independencia del juez -como garantía de las partes involucradas en el asunto sub iudice- es hacia lo externo y lo interno, en el sentido de que se le protege de las influencias e incidencias -tanto externas como internas-, que pueda tener en uno u otro sentido en la decisión de un caso concreto sometido a su conocimiento, para que fallen con estricto apego a lo dispuesto en la normativa vigente; en otros términos, se protege al juez para que ni las partes que intervienen en el proceso, terceros, jueces superiores en grado, miembros "influyentes" de los Poderes del Estado, aún el Judicial, puedan, influir en su decisión, por lo que mucho menos cabría, la obligación -impuesta por parte del superior en grado- de fallar en una determinada manera un caso concreto o coaccionar al juzgador en ese sentido. La garantía de independencia de los jueces más que una garantía para estos funcionarios -que efectivamente si lo es-, constituye una garantía

para los particulares (partes del proceso), en el sentido de que sus casos se decidirán con apego estricto a la Constitución y las leyes.”

Y en la decisión #2001-6632 de las 16:21 horas del 10 de julio de 2001 se enfatizó en la importancia y rango constitucional del principio de independencia del Poder Judicial:

“Nadie puede hoy restar el valor trascendental que desempeña en el real funcionamiento del Estado democrático de derecho, la independencia de los jueces. Está claramente aceptado que más que un principio, y todavía más allá de lo que pudiera señalarse como un privilegio otorgado al Juez, estamos ante el derecho de los ciudadanos a contar con jueces independientes. Pero, simultáneamente a esta consideración de valor fundamental, puede afirmarse que estamos ante una tarea, si no inconclusa, que al menos demanda una actitud de permanente vigilia, pues es históricamente reciente el verdadero empeño por alcanzar una independencia en este campo. Es más, sincerándonos, podría decirse que todavía este derecho de las personas (ciudadano, justiciable, usuario o como se diga), no está aún bien receptado – incorporado y aplicado- en los ordenamientos jurídicos. Como señalan algunos autores, la fórmula según la cual el juez "sólo" ha de estar sujeto a la ley (similar a como la recoge nuestro artículo 154 Constitucional) se concibió totalmente dirigida a excluir la intervención o injerencia del soberano (monarca) en las decisiones jurisdiccionales. Claro que en el interés de poner al juez a buen recaudo del soberano, se lo adscribió abruptamente a la concepción de una aplicación mecánica o cuasi mecánica de la ley como expresión de la soberanía popular, cuestión ésta que, para fortuna, está hoy totalmente superada. Por ello, en una correcta inteligencia de las bondades institucionales de contar –ayer, hoy y siempre- con jueces independientes, debemos retener el concepto de "soberano" para aplicárselo a cualquiera que, por fuera o más allá de los medios procesalmente dispuestos para revisar las resoluciones de los jueces, quiera imponer indebidamente criterios o formas de actuación a éstos. En el moderno diseño del ordenamiento jurídico costarricense, soberano no es siquiera la ley, ya que el juez no está sujeto por la ley, cualquiera que ésta sea, sino por la ley que a la vez sea legítimamente constitucional, pero en definitiva, incluso habrá hipótesis en las que quedará sujeto, por encima de una disposición Constitucional, por una norma o un principio contenido en algún instrumento internacional de Derechos Humanos vigente en el país. Esto está consagrado en lo más alto de nuestro ordenamiento, y en tal sentido podemos remitirnos al artículo 48 de la Constitución Política. Como se refirió, el artículo 154 Constitucional recoge el principio de la independencia del juez, pero además, no obstante que no cuenta con la potencia jurídica que se quisiera, finalmente puede citarse el Código de Ética Judicial, aprobado definitivamente por nuestra Corte Suprema de Justicia el día veintiocho de febrero del año dos mil, cuyo artículo segundo, en lo conducente, dispone:

"Artículo 2°. PRINCIPIOS A PRIORI DE LAS NORMAS DE ESTE CÓDIGO.

Se entienden como principios apriorísticos, necesarios para un buen desenvolvimiento de la administración de justicia:

... 2. La independencia del Juez o de la Jueza, que solamente está sometido (a) a la Constitución y a la ley, es decir, al ordenamiento jurídico, sus valores y principios superiores..."

De conformidad con lo anteriormente expuesto, debe afirmarse que el juez no tiene soberanos sobre sí en el desempeño jurisdiccional y por eso mismo, es que se le protege a través de prohibiciones o incompatibilidades para realizar otro tipo de actividades, dado que también, desde ese ángulo de análisis, la independencia se convierte en garantía de imparcialidad, una nota que debe acompañar el ejercicio de la jurisdicción en el día a día.”

IV.- En armonía con la anterior línea jurisprudencial, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985 disponen:

“Independencia de la judicatura

“1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. (...)”

Texto que confirma que es respecto de los jueces considerados en su esfera individual que resulta especialmente pertinente la diferencia entre la independencia externa e interna, entendiendo la primera como la independencia de otros órganos o entes estatales, así como de grupos de presión en general, mientras que la segunda advierte sobre la coacción que pueda ejercerse dentro de la propia organización judicial, ya sea por autoridades jurisdiccionales de instancias ulteriores o por funcionarios administrativos que están en posición de poder frente a los jueces.

V.- Relación de la independencia judicial con el nombramiento, remoción y régimen disciplinario de los jueces. No es casual que en los diferentes instrumentos y declaraciones que se ocupan del tema de la independencia judicial se aborden aspectos de orden administrativo como son la designación de los jueces, su destitución y la aplicación de sanciones disciplinarias. En esa dimensión práctica e individualizada al final de cuentas se juega su fuero de protección de cara a presiones de toda clase. Un juez que pueda ser designado mediante mecanismos opacos, o cuya destitución o sanción pueda producirse sin justificación suficiente por parte de cualquier tipo de autoridad, es un juez en una situación francamente vulnerable. En los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas, anteriormente citados, se estipula:

“Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo.

“17. Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares.”

De la misma forma, el Estatuto del Juez Iberoamericano, adoptado por la Unión Internacional de Magistrados, se ocupa del ejercicio de la potestad sancionatoria sobre los jueces:

“6.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

La Ley deberá tipificar, de la forma más concretamente posible los hechos que constituyan infracción disciplinaria de los Jueces.

La entidad con competencia disciplinaria será, exclusivamente del propio Poder Judicial.

El procedimiento disciplinario, que podrá ser instado por cualquier persona, órgano de soberanía o del Estado, dará lugar al empleo de todos los medios de defensa y específicamente contradictorio.

Las sanciones disciplinarias más graves sólo podrán ser adoptadas por mayoría cualificada.”

Igual tendencia sigue el Estatuto Universal del Juez, aprobado en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taipei, Taiwán, el 17 de noviembre de 1999:

“Art.11: Administración y principios en materia de disciplina.

La gestión administrativa y disciplinaria de los miembros del poder judicial debe ejercerse en condiciones que permitan preservar su independencia, y se fundamenta sobre la puesta en práctica de criterios objetivos y adaptados.

Cuando esto no está suficientemente asegurado por otras vías resultantes de una probada tradición, la administración judicial y la acción disciplinaria deben ser competencia de un órgano independiente integrado por una parte sustancial y representativa de jueces.

Las sanciones disciplinarias frente a los jueces no pueden adoptarse mas que por motivos inicialmente previstos por la ley, y observando reglas de procedimiento predeterminadas.”

Adicionalmente, con carácter meramente ilustrativo, se considera relevante traer a colación que la Comisión Europea de la democracia por el derecho, conocida como Comisión de Venecia (órgano consultivo del Consejo de Europa sobre cuestiones constitucionales), al rendir una opinión sobre la Ley sobre responsabilidad y procedimientos disciplinarios de los jueces ordinarios en Georgia, en marzo de 2007, enfatizó en el necesario equilibrio entre la responsabilidad disciplinaria de los jueces y las garantías de su independencia, sin comprometer esta última, limitándola inútilmente. En esa oportunidad, se recordó la disposición 5.1 de la Carta europea sobre el estatuto de los jueces que dice:

“La falta por parte de un juez o una jueza a uno de sus deberes expresamente establecidos en el estatuto no puede dar lugar a una sanción, salvo que sea impuesta mediante una decisión, basada en una proposición, recomendación o acuerdo de una jurisdicción o instancia compuesta por, al menos, una mitad de jueces; y en el marco de un procedimiento contradictorio donde el juez o jueza investigados puedan hacerse asistir por un defensor. La escala de sanciones susceptibles de aplicación debe estar precisada por el estatuto y su aplicación sometida al principio de proporcionalidad. (...)”

Así, el régimen disciplinario podría tornarse en una herramienta amenazante para la independencia del juez e, indirectamente, para el Estado de Derecho. Un juez no puede ser separado de su cargo durante la duración de su mandato, ni sancionado, excepto por razones de peso (violación ética, ineptitud, por ejemplo), siguiendo las garantías del debido proceso. Procedimientos apropiados de designación, para ascensos y en materia disciplinaria -que no sólo estén plasmados en el papel, sino que se cumplan en la práctica– son primordiales para proteger lo que se ha denominado la seguridad de permanencia de los jueces. En el caso específico de la potestad sancionatoria, un procedimiento disciplinario bien estructurado, las protecciones de debido proceso y la proporcionalidad entre sanción e infracción, reducen la vulnerabilidad a los abusos que perjudican la independencia judicial.”

Por su parte, en el voto n°2017-009551, la Sala analizó la constitucionalidad del inciso g) del artículo 2 de la Ley de Protección al Trabajador, en cuanto preveía: “Entidades supervisadas. Todas las entidades autorizadas, la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley”. Se cuestionaba, en particular, que la SUPEN pudiese fiscalizar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial. En tal precedente, se analizó el contenido del principio de separaciones de funciones, en relación con los principios de unidad coordinación y unidad del Estado. Finalmente, se concluyó que que la normativa era constitucional, pues para que fuera inconstitucional debía:

“interfiere, en efecto, con las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal, de impartir justicia o relacionada con ésta, las que estarán fuera del alcance del legislador, pero este no es el caso. Por otra parte, el problema no parece estar transitando en la interferencia que produciría un exceso de regulación del legislador sobre las formas y medios que debe utilizar el Consejo Superior del Poder Judicial para alcanzar los fines fijados para el fondo, si así fuera, podría impugnarse judicialmente por ese motivo”. En ese mismo voto se recaló la importancia del Poder Judicial en el Estado de Derecho y del ejercicio de su función administrativa con independencia:

“El Poder Judicial no es hoy en día un poder “vacío” o “devaluado” (como se le consideraba en los inicios del Estado moderno); es precisamente uno de los objetivos claros de los dictadores bajarle el perfil a su independencia, minar la independencia económica o rellenando las cortes con jueces “orientados ideológicamente” (court-packing que afortunadamente no ocurrió en los EEUU a pesar de una amplia mayoría partidaria en el Congreso en sintonía con su presidente F. D. Roosevelt, pero con sombrías críticas entre sus propias filas); si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a forma de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primero controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (...) “tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc.”

Así, en el voto n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas" (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la “rectoría de la materia empleo público de Mideplán” y “la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil”, no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En particular, se indicó:

“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:

“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”

“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”

“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”

Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.

De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.

El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.

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:

“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”

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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:

“Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.

La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial".”

Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas:

“Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.”

Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan:

“Artículo 8°.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal:

c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...)

Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)”

Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor.

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 consonancia 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.

Por otro lado, ante el cuestionamiento de que el artículo 49 del proyecto ordena al Poder Judicial el acatamiento obligatorio de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil, lo cierto es que la relación entre dicha Dirección y el Poder Judicial conoce una norma específica, según se desprende del citado ordinal 8:

“(...) El Jefe del Departamento de Personal podrá hacer a la Dirección General de Servicio Civil las consultas que fueran necesarias y solicitar a esta Dirección el asesoramiento que corresponda, para la mejor realización de sus funciones. (...)”

Es decir, el marco legal del Poder Judicial prevé la potestad del Jefe de su Departamento de Personal (hoy denominado Gestión Humana) de consultar a la Dirección General de Servicio Civil y solicitar su asesoramiento para la realización de sus funciones. Dichas funciones incluyen, tal como se vio, la obligación de determinar los procedimientos e instrumentos técnicos para la calificación periódica del personal (numeral 8 supra citado). Tal disposición de ley especial vuelve inaplicable al Poder Judicial las normas cuestionadas del proyecto n°20.580.

De nuevo, se recuerda que se trata de una norma especial que tiene preponderancia frente a la disposición general. Además, se destaca que las normas del Estatuto de Servicio Judicial permanecerían incólumes tras la reforma propuesta mediante el proyecto n°20.580, pues este no lo modifica ni deroga.

En conclusión, visto que el capítulo VI de la pretendida modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública contempla una excepción al Poder Judicial, aunado al hecho de que este último tiene normativa de rango legal especial relacionada con la evaluación del desempeño de sus funcionarios, no se observa que el proyecto de ley consultado incida realmente en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial”.

En ese mismo voto se indicó que las normas especiales que regulan al Poder Judicial velan porque se garantice su independencia respecto de los otros poderes, y la

interpretación sistemática constitucional impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias:

“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho: “ARTÍCULO 9 °-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)” “ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.” “ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.” Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc. De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República”.

(...) “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: “Artículo 1°.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.” 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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto: “Artículo 5°.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días. La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial". Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas: “Artículo 6°.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena”. (Lo subrayado no corresponde al original).

En cuanto al carácter especial que tiene el Estatuto de Servicio Judicial, su escala salarial y su relación con la independencia judicial en esta materia, se indicó lo siguiente:

“El Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en consonancia 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”.

(...) “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 se 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”.

Concretamente se analizó la materia salarial, al señalar:

“En cuanto a la materia salarial.

Atinente a este punto, el acuerdo ya mencionado plantea:

“2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:

(...)

d.- Las restricciones establecidas en el proyecto de ley en materia salarial y sus respectivos componentes para los funcionarios y las funcionarias del Poder Judicial.” Tras analizar el articulado del proyecto n°20.580, tocante a las modificaciones a la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Sala recuerda que la afectación al sueldo de los funcionarios judiciales puede incidir en la independencia judicial. Según se expresó someramente en el citado voto n°2018-5758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018:

“(…) Lo que sí es parte de la independencia judicial es que los jueces tengan una suficiencia económica digna, estando activos e inactivos, (...)”

Ahora bien, se debe resaltar que la normativa cuestionada no es particular para los funcionarios judiciales, sino que abarca de manera generalizada a la Administración Pública. La importancia de este punto radica en el hecho de que la Sala ha sustentado un criterio sólido en cuanto a la improcedencia de consultas institucionales obligatorias (como las dispuestas en los numerales 167 y 190 de la Constitución Política), cuando un proyecto es de carácter nacional o general:

(...)

En el caso de marras, las normas del proyecto relacionadas con materia salarial tienen aplicación general, sin que este Tribunal tenga elementos para considerar que estas llegarán a afectar en tal grado el sustento financiero de los funcionarios dedicados a la administración de justicia, como para que no se asegure al menos “una suficiencia económica digna”.

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 se 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. En ese sentido, nótese lo manifestado por la Ministra de Hacienda a Corte Plena:

“En cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte la independencia del Poder Judicial al regular la aplicación de determinados pluses, quisiera señalar de manera respetuosa que el proyecto no afecta o elimina la potestad del Poder Judicial de modificar su escala salarial o modificar los salarios bases. De modo que, si el Poder Judicial considerara que es necesario aumentar el salario de algún funcionario, tiene toda la potestad y autonomía para hacerlo. Particularmente, si el Poder Judicial considera que, ante la regulación de la dedicación exclusiva o las anualidades, es necesario incrementar el salario de algún funcionario, puede hacerlo al amparo de su independencia en materia salarial.”

Esta observación no solo es compartida por la Sala, sino que determina con claridad indiscutible que el proyecto consultado no afecta la organización o funcionamiento del Poder Judicial en materia salarial.

Con fundamento en lo supra explicado, la Sala determina que la normativa cuestionada del proyecto legislativo 20.580 no afecta, en el sentido expuesto, la organización o funcionamiento del Poder Judicial.”

Finalmente, de forma más reciente, en el voto n°2019-25268, en que se cuestionaban sendos acuerdos de Corte Plena relacionado con el incremento salarial de los jueces, fiscales y defensores (lo mismo que Secretarios de Sala y abogados asistentes), la Sala resolvió:

“Igualmente, este Tribunal, en la sentencia número 550-91 de las 18:50 horas del 15 de marzo de 1991, mencionó que, “en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados”. De lo anterior, se deduce que los salarios en el Poder Judicial se deben fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, siendo que existen cargos que ostentarán diferentes remuneraciones, lo cual, no violenta el principio de igualdad.

Asimismo, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad ni de proporcionalidad, así como otros principios como son los de legalidad y confianza legítima, puesto que esos acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas. Al respecto, es menester recordar que el artículo 9 de la Constitución Política indica que “el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. Asimismo, el numeral 152 de la Constitución Política señala que “el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley”. En un sentido similar, el artículo 154 del mismo texto constitucional establece que “el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos”. Siguiendo la línea impuesta en la Carta Magna, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 2, menciona que “el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución Política y la ley. Las resoluciones que dicte, en los asuntos de su competencia, no le imponen más responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos. No obstante, la autoridad superior de la Corte prevalecerá sobre su desempeño, para garantizar que la administración de justicia sea pronta y cumplida”. Igualmente, el numeral 59 de esa misma ley, señala que “corresponde a la Corte Suprema de Justicia: (...) 3.- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, el cual, una vez promulgado por la Asamblea Legislativa, podrá ejecutar por medio del Consejo”. En esta misma línea, el Estatuto de Servicio Civil, en el artículo 8, determina que “corresponde al Jefe del Departamento de Personal: a) Analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Judicial comprendidos en esta ley, y asignarles la respectiva categoría dentro de la Escala de Sueldos de la Ley de Salarios, todo sujeto a la posterior aprobación de la Corte Plena”. Asimismo, el numeral 62 de ese cuerpo normativa, establece que “el Departamento de Personal efectuará los estudios para determinar el monto posible de

los beneficios que deban reconocerse a los servidores judiciales de acuerdo con la Ley de Salarios, a fin de que la Corte Plena haga las asignaciones necesarias en el presupuesto de cada año”.

En síntesis, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad, ni proporcionalidad, ni legalidad, ni confianza legítima, ya que estos acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas.”

De esta forma, con sustento en los precedentes previamente transcritos, se puede derivar que esta Sala ha reconocido que el Poder Judicial es clave para la democracia costarricense, tanto así que, “El hecho de que Costa Rica tenga hoy la democracia más antigua y estable de América Latina es inimaginable sin el funcionamiento de un robusto sistema de administración de justicia y sin los esfuerzos recientes para modernizarlo.” (ver voto n°2018-005758). Así entonces, “si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a formas de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primer controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (ver voto n°2017-09551). Siendo justamente el principio de independencia judicial clave para esta robustez. En cuanto a empleo público, es clara la sujeción del Poder Judicial a los principios fundamentales del régimen de empleo público del art.191. Incluso, en concordancia con el artículo 11 de la Constitución Política, es claro que el Poder Judicial está sometido al respectivo procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. No obstante, la Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores y la evaluación de su desempeño. Es más, se ha indicado que dicho marco normativo (integrado, entre otros, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial), está específicamente diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y la independencia del Poder Judicial. Al punto que se ha sentado, como criterio jurisprudencial, que se está en presencia de normativa especial que tiene preponderancia frente a las disposiciones generales y no puede ser tácitamente derogada por una norma posterior de carácter general. Asimismo, la Sala ha hecho expresa referencia a la improcedencia de que una instancia externa asuma la rectoría o imponga criterios sobre el Poder Judicial en estas materias. Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jefes del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado. (El subrayado es agregado).

La lectura conjunta e integral del ordenamiento jurídico vigente y la citada jurisprudencia de la Sala Constitucional, en cuanto se refieren al régimen constitucional y legal del Poder Judicial, permite inferir, en primer lugar, que este Poder de la República cuenta con su propio marco normativo y, en segundo lugar, derivado de lo anterior, que ese marco normativo contiene preceptos diseñados para regular en forma específica, particular y

diferenciada las relaciones de empleo existentes entre el Poder Judicial y las personas destacadas como servidoras y funcionarias judiciales -en sentido amplio<sup>13</sup>.

Ese marco normativo se encuentra compuesto -entre otras- por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y la Ley de Registro y Archivo Judiciales, cuyo contenido otorga a los órganos administrativos superiores del Poder Judicial la potestad de tomar decisiones en materia de empleo público, mientras somete al funcionariado judicial a un régimen estatutario de rango legal, diseñado exclusivamente para regular las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial.

Importante destacar que la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial constituyen la base fundamental y vigente -no derogada- de las regulaciones vinculadas con la relación estatutaria judicial, complementada por las leyes orgánicas y reglamentos que rigen a los órganos auxiliares de la administración de justicia<sup>14</sup>.

En la resolución número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, la Sala Constitucional colocó a la independencia judicial como el punto de partida del desarrollo normativo diseñado para regular al Poder Judicial, resguardar su autonomía frente a los otros Poderes de la República, garantizar la eficiencia de la función judicial y proteger a las personas servidoras judiciales de injerencias externas.

La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:

“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”

---

<sup>13</sup> Según el artículo 2 del Estatuto de Servicio Judicial “Para los efectos de este Estatuto se considerarán servidores del Poder Judicial los que hayan sido nombrados por acuerdo de Corte Plena y sean retribuidos por el sistema de sueldos”. Además, se debe tener presente que el Consejo Superior también ejerce funciones de administración sobre el personal del Poder Judicial y conforme al numeral 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial “Corresponde al Consejo Superior del Poder Judicial: (...) 2.- Designar con excepción de los que corresponde a la Corte, a los funcionarios que administran justicia, de conformidad con las normas legales y reglamentarias correspondientes (...); (...) 7.- Aprobar o improbar la designación del personal subalterno que hiciere cada jefe administrativo en su respectivo Despacho, departamento u oficina judicial. Al hacerlo, verificará que el nombramiento se haya ajustado al procedimiento establecido para ello en el Estatuto de Servicio Judicial. Igualmente, es necesario tomar en cuenta lo dispuesto en los numerales 155 y 156 del Ley Orgánica del Poder Judicial, así como lo establecido en los ordinales 3, 25.g, 37 y 39 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

<sup>14</sup> Artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Además de otros órganos que establezcan la ley o el reglamento, actuarán como auxiliares de la administración de justicia: el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registros Judiciales.

“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”

“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”

Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.

De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.

El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.

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:

“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”

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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:

“Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.

La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial".” (El subrayado es agregado).

Asimismo, la resolución citada apuntó que el contenido del proyecto de ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas no modificaba ni derogaba en forma alguna el contenido de las disposiciones del Estatuto de Servicio Judicial.

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 consonancia 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. (El subrayado es agregado).

Además, al analizar las interacciones del proyecto de ley para fortalecer las finanzas públicas con la política y administración salarial del Poder Judicial, la resolución citada anotó en forma expresa que las principales leyes del marco normativo del Poder Judicial no se verían afectadas por la reforma propuesta.

c. En cuanto a la materia salarial.

Atinente a este punto, el acuerdo ya mencionado plantea:

“ 2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:

(...)

d.- Las restricciones establecidas en el proyecto de ley en materia salarial y sus respectivos componentes para los funcionarios y las funcionarias del Poder Judicial.”

Tras analizar el articulado del proyecto n.º 20.580, tocante a las modificaciones a la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Sala recuerda que la afectación al sueldo de los funcionarios judiciales puede incidir en la independencia judicial. Según se expresó someramente en el citado voto n.º 2018-5758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018:

“(…) Lo que sí es parte de la independencia judicial es que los jueces tengan una suficiencia económica digna, estando activos e inactivos, (...)”

Ahora bien, se debe resaltar que la normativa cuestionada no es particular para los funcionarios judiciales, sino que abarca de manera generalizada a la Administración Pública. La importancia de este punto radica en el hecho de que la Sala ha sustentado un criterio sólido en cuanto a la improcedencia de consultas institucionales obligatorias (como las dispuestas en los numerales 167 y 190 de la Constitución Política), cuando un proyecto es de carácter nacional o general:

“(…) Ahora bien, propiamente sobre la consulta a la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme se desprende del artículo 190 Constitucional (“Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oírá previamente la opinión de aquélla.”) y la reiterada jurisprudencia de esta Sala (véanse las resoluciones números Sentencia 2012-02675 y 2008-004569) antes de la aprobación legislativa de un proyecto de ley relativo a una institución autónoma la Asamblea Legislativa debe oír la opinión de esta. Lo anterior, claro está, no significa que todo proyecto de ley o cualquier modificación relacionada con una institución autónoma mediante un proyecto de ley deba ser consultado a esta, sino, solamente, aquellos aspectos referidos a su constitución o estructura orgánica, o bien, los relativos al ámbito esencial de las competencias de las instituciones involucradas. En este caso, el proyecto de ley que dio origen a la ley cuestionada no tiene relación ni con la estructura orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, ni tampoco con sus competencias, antes bien se refiere al establecimiento de una escala salarial para todas las instituciones públicas y privadas que contraten médicos, no sólo para la Caja. Si bien es cierto pudiera tener relación con sus finanzas, el legislador ordinario es competente y soberano para establecer criterios salariales a un determinado sector profesional. Por lo tanto, en este caso, no aplicaba la obligada consulta a la Caja

Costarricense de Seguro Social, como parte del procedimiento parlamentario. En el mismo sentido en que esta Sala consideró que no era procedente la consulta obligatoria a las universidades públicas, mediante el voto 1602-98 se dijo:

“II. DEL INCUMPLIMIENTO AL TRÁMITE LEGISLATIVO (CONSULTA OBLIGADA A LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA). Sin embargo, con anterioridad, esta Sala en sentencia número 3530-97, de las quince horas con cincuenta y siete minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, conoció de la constitucionalidad de la normativa impugnada y por los mismos motivos en esta gestión señalados, concluyendo, en forma determinante, su conformidad con el orden constitucional, bajo las siguientes consideraciones:

“I.- Inconstitucionalidad por omisiones en el trámite legislativo: En primera instancia, el accionante considera que la totalidad de la ley 6836 y el artículo 61 de la ley 7064 son inconstitucionales por vicios en el procedimiento de aprobación, pues por su contenido, de conformidad con lo que dispone el artículo 88 de la Constitución y 126 y 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, son leyes de consulta obligada a las Universidades, por incidir directamente sobre materias puestas bajo su competencia. Sobre el artículo 88 citado, se estableció en sentencia número 1313-93 de las trece y cincuenta y cuatro horas del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres, que la específica competencia funcional de las Universidades, la llamada «especialidad orgánica» se refiere a «impartir enseñanza superior en diversas carreras universitarias, y otras actividades conexas» y esto es lo que tiende a garantizar la consulta constitucional. Las normas que se impugnan en esta acción se refieren a la fijación de salarios e incentivos para profesionales en ciencias médicas y no tienen relación directa con la competencia funcional de la Universidad y por ello, sobre este punto, se debe rechazar por el fondo la acción.

En virtud de lo anterior, es cabe desestimar la impugnación de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, número 6836, de veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en lo que se refiere al incumplimiento de trámites legislativos sustanciales.” (Sentencia n.º 2013-014736 de las 15:45 horas del 6 de noviembre de 2013)

En sentido similar, la Sala indicó:

“V.- Rechazo de la acción en cuanto a al impuesto sobre bienes inmuebles y al impuesto al traspaso de bienes inmuebles.- Como se viene de explicarse, el accionante acude en su calidad de Alcalde de la Municipalidad de Belén e instruido por el Concejo Municipal de dicho cantón con el fin de defender los intereses de su comunidad frente a normas legislativas que dicen afectarles en los términos específicos arriba indicados, es decir en cuanto se trata de imponer prórrogas a las exoneraciones de tributos municipales sin cumplir con el trámite de consulta del artículo 190 Constitucional.- Ahora bien, la legitimación del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en que se apoya el accionante no le alcanza para cuestionar todos los tributos exonerados mediante la ley número 7210 de Zonas Francas, sino solamente para defender sus intereses respecto de los tributos de carácter municipal, vale decir los que han surgido a la vida jurídica por la iniciativa municipal en los términos del artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política. De ese modo, debe rechazarse en primer lugar la objeción por falta de consulta en cuanto se dirige contra el impuesto sobre bienes inmuebles establecido en la ley número 7509 del 9 de mayo de 1995 y sus reformas, el cual -como lo indica la Procuraduría- posee un carácter nacional por haber sido emitido a través de una ley ordinaria, aún cuando la competencia tributaria para su administración y la definición del destino de los fondos le corresponda a las corporaciones municipales.- Este punto fue precisado con claridad por esta Sala en la sentencia número 2011-003075 que indicó:

A.- Sobre la jurisprudencia relacionada con el impuesto sobre bienes inmuebles. Uno de los aspectos que debe dirimir esta Sala está resuelto en la jurisprudencia de la Sala, al haberse determinado la naturaleza del impuesto, es decir, si es un gravamen municipal o nacional. Lo anterior tiene consecuencias para el enfoque de los reclamos planteados por la Municipalidad de Escazú. Los precedentes de esta Sala han reiterado que se trata de un impuesto nacional con destino municipal, y que, si bien se reconoce la iniciativa tributaria a las municipalidades, no es posible entender exclusividad en esta materia que limite la libertad de configuración cuando la iniciativa la ejerza el legislador. En este sentido, el Estado puede mediante impuestos nacionales dotar de recursos extraordinarios a las Municipalidades del país con el importante objetivo de financiarlas. (...)

Se concluye que no podría el accionante venir a reclamar la defensa de competencias municipales de participación en la configuración de tributos, respecto de un impuesto de incuestionable carácter nacional como lo es el citado impuesto sobre bienes inmuebles.- Los mismos razonamientos cabe hacer en relación con lo que el accionante identifica como impuesto de traspaso de bienes inmuebles y que, como también lo precisa el órgano asesor, parece referirse más bien al timbre municipal que debe pagarse como parte de la carga tributaria de algunas operaciones inscribibles en el Registro Público y que aparece regulado en el artículo 84 del Código Municipal, por lo que posee también un indudable carácter nacional.- En resumen, respecto de estos dos tributos recién citados, la acción planteada debe rechazarse de plano.” (Sentencia n.º 2015-7688 de las 9:00 horas del 27 de mayo de 2015).

En el caso de marras, las normas del proyecto relacionadas con materia salarial tienen aplicación general, sin que este Tribunal tenga elementos para considerar que estas llegarán a afectar en tal grado el sustento financiero de los funcionarios dedicados a la administración de justicia, como para que no se asegure al menos “una suficiencia económica digna”.

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 se 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. En ese sentido, nótese lo manifestado por la Ministra de Hacienda a Corte Plena:

“En cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte la independencia del Poder Judicial al regular la aplicación de determinados pluses, quisiera señalar de manera respetuosa que el proyecto no afecta o elimina la potestad del Poder Judicial de modificar su escala salarial o modificar los salarios bases. De modo que, si el Poder Judicial considerara que es necesario aumentar el salario de algún funcionario, tiene toda la potestad y autonomía para hacerlo. Particularmente, si el Poder Judicial considera que, ante la regulación de la dedicación exclusiva o las anualidades, es necesario incrementar el salario de algún funcionario, puede hacerlo al amparo de su independencia en materia salarial.”

Esta observación no solo es compartida por la Sala, sino que determina con claridad indiscutible que el proyecto consultado no afecta la organización o funcionamiento del Poder Judicial en materia salarial.

Con fundamento en lo supra explicado, la Sala determina que la normativa cuestionada del proyecto legislativo 20.580 no afecta, en el sentido expuesto, la organización o funcionamiento del Poder Judicial. (El subrayado es agregado).

En el mismo orden de ideas, en la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de os mil veintiuno, la Sala Constitucional advirtió que las regulaciones integrantes del marco normativo atinente al Poder Judicial

prevalecen sobre disposiciones de carácter general, sin que pueda suponerse su derogación tácita por una norma general posterior.

De esta forma, con sustento en los precedentes previamente transcritos, se puede derivar que esta Sala ha reconocido que el Poder Judicial es clave para la democracia costarricense, tanto así que, “El hecho de que Costa Rica tenga hoy la democracia más antigua y estable de América Latina es inimaginable sin el funcionamiento de un robusto sistema de administración de justicia y sin los esfuerzos recientes para modernizarlo.” (ver voto n°2018-005758). Así entonces, “si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a formas de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primer controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (ver voto n°2017-09551). Siendo justamente el principio de independencia judicial clave para esta robustez. En cuanto a empleo público, es clara la sujeción del Poder Judicial a los principios fundamentales del régimen de empleo público del art.191. Incluso, en concordancia con el artículo 11 de la Constitución Política, es claro que el Poder Judicial está sometido al respectivo procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. No obstante, la Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores y la evaluación de su desempeño. Es más, se ha indicado que dicho marco normativo (integrado, entre otros, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial), está específicamente diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y la independencia del Poder Judicial. Al punto que se ha sentado, como criterio jurisprudencial, que se está en presencia de normativa especial que tiene preponderancia frente a las disposiciones generales y no puede ser tácitamente derogada por una norma posterior de carácter general. Asimismo, la Sala ha hecho expresa referencia a la improcedencia de que una instancia externa asuma la rectoría o imponga criterios sobre el Poder Judicial en estas materias. Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jefes del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado. (El subrayado es agregado).

Conforme a lo anterior, la lectura armónica y complementaria de las resoluciones de la Sala Constitucional número 2018-019511, de las veintitrés horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, y 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de junio de dos mil veintiuno, evidencian la existencia y vigencia del marco normativo especial para el Poder Judicial, que incluye regulaciones vigentes y específicas en materia de empleo público. Además, acreditan que esa normativa es inherente a la independencia judicial.

En ese orden de ideas, refiriéndose al Estatuto de Servicio Judicial, en el mencionado voto número 2018-019511, la Sala Constitucional indicó “*Este estatuto rige la materia de empleo público en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales,*

*en consonancia 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”.*

Asimismo, en el voto número 2021-017098, reconociendo la existencia de legislación especial para regular al Poder Judicial, el órgano constitucional señaló que “(...) *existen varios precedentes de la Sala en la que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada -aunque sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 (...)*”<sup>15</sup>.

Aunado al reconocimiento de la existencia e importancia de un régimen legal especial para el Poder Judicial, en la misma resolución número 2021-017098, la Sala Constitucional admite la importancia del ejercicio de la función administrativa del Poder Judicial, como parte integrante de ese Poder de la República y como elemento esencial de la independencia judicial.

En este punto interesa resaltar lo que manifestó la Sala Constitucional en la sentencia n° 2017-009551 en relación con la importancia del Poder Judicial en el Estado de Derecho y del ejercicio de su función administrativa con independencia:

“El Poder Judicial no es hoy en día un poder “vacío” o “devaluado” (como se le consideraba en los inicios del Estado moderno); es precisamente uno de los objetivos claros de los dictadores bajarle el perfil a su independencia, minar la independencia económica o relleno las cortes con jueces “orientados ideológicamente” (court-packing que afortunadamente no ocurrió en los EEUU a pesar de una amplia mayoría partidaria en el Congreso en sintonía con su presidente F. D. Roosevelt, pero con sombrías críticas entre sus propias filas); si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a forma de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primero controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (...) “tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc.” (El subrayado es agregado).

El voto referido en la cita anterior (2017-009551), toma como punto de partida el contenido del principio de separación de funciones y la necesidad de contar con una organización administrativa para alcanzar los objetivos encomendados a cada Poder de la

---

<sup>15</sup> En la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, la Sala Constitucional menciona y transcribe parcialmente las resoluciones número 1991-000550, de las dieciocho horas y cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno; 1994-001472, de las diecisiete horas y cincuenta y cuatro minutos del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro; 1994-003309, de las quince horas del cinco de julio de mil novecientos noventa y cuatro, y; 1996-003575, de las once horas y dieciocho minutos del doce de julio de mil novecientos noventa y seis.

República, para destacar la importancia de la existencia de una estructura administrativa integrante de cada Poder Estatal que coadyuve en la consecución de sus competencias. Por ello, apunta lo siguiente:

C.- El problema de la autonomía del Poder Judicial frente a los otros poderes (en general).- Como se evidencia de lo anterior, el Estado requiere de una organización racional del Poder, incluso para ejercer de mejor forma un control de pesos y contrapesos entre los mismos órganos fundamentales. Hay, sin embargo, en común lo administrativo, como se ha venido insistiendo, atribución compartida por los diferentes órganos fundamentales del Estado. Hemos abordado la independencia de los poderes del Estado, ahora su autonomía, como lo es lo relacionado a su personal, especialmente si a través de este puede vulnerarse el principio de independencia y minar su institucionalidad. Por todo ello debemos reconocer que con el objeto de organizar racionalmente el trabajo, con eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, toda función primaria debe estar acompañada de las otras funciones – no primarias del órgano constitucional-, y estar alineadas hacia la función primaria; es así como debe reconocerse que, tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc. Evidentemente, en el contexto costarricense sería un serio contrasentido transitar en contra de una larga tradición legislativa de confiar las atribuciones a un único Poder (que en otras latitudes no existe), pero pensando en garantizar esos controles horizontales en un Poder Judicial independiente. Esta función, sin embargo, solo se hace a través de un entramado complejo de órganos y entes administrativos, que llevan a cabo su actividad ordinaria dentro de conceptos de la autonomía administrativa. (El subrayado es agregado).

Lo expuesto permite afirmar que, en lo relativo al Poder Judicial, los principios de separación de funciones e independencia judicial se concretan, sin agotarse, en: 1.) la existencia de un marco normativo especial y vigente, representado por la triada normativa conformada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial, cuyas normas regulan la temática de empleo público en ese Poder de la República, sin que su contenido haya sido modificado o derogado en forma expresa o tácita por la Ley Marco de Empleo Público, y; 2.) la existencia de una organización administrativa integrante del Poder Judicial, que funciona como estructura de apoyo para la consecución de los fines asignados a la institución en la Constitución Política y en las leyes debidamente aprobadas por la Asamblea Legislativa, cuya relación estatutaria se rige por el marco normativo especial del Poder Judicial.

En adición a lo apuntado, el propio voto de la Sala Constitucional número 2021-017098 cita la resolución de ese mismo órgano jurisdiccional número 2018-019511, para enfatizar la existencia del marco normativo del Poder Judicial y sus implicaciones en materia de empleo público sobre todo el funcionariado judicial.

Así, en el voto n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas" (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del

contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la “rectoría de la materia empleo público de Mideplán” y “la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil”, no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En particular, se indicó:

“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:

“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”

“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”

“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”

Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.

De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.

El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.

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:

“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”

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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:

“Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el

medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.

La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial".

Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas:

“Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.”

Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan:

“Artículo 8º.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal:

c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...)

Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)

Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor.

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 consonancia 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.

Por otro lado, ante el cuestionamiento de que el artículo 49 del proyecto ordena al Poder Judicial el acatamiento obligatorio de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil, lo cierto es que la relación entre dicha Dirección y el Poder Judicial conoce una norma específica, según se desprende del citado ordinal 8:

“(...) El Jefe del Departamento de Personal podrá hacer a la Dirección General de Servicio Civil las consultas que fueran necesarias y solicitar a esta Dirección el asesoramiento que corresponda, para la mejor realización de sus funciones. (...)

Es decir, el marco legal del Poder Judicial prevé la potestad del Jefe de su Departamento de Personal (hoy denominado Gestión Humana) de consultar a la Dirección General de Servicio Civil y solicitar su asesoramiento para la realización de sus funciones. Dichas funciones incluyen, tal como se vio, la obligación de determinar los procedimientos e instrumentos técnicos para la calificación periódica del personal (numeral 8 supra citado). Tal disposición de ley especial vuelve inaplicable al Poder Judicial las normas cuestionadas del proyecto n°20.580.

De nuevo, se recuerda que se trata de una norma especial que tiene preponderancia frente a la disposición general. Además, se destaca que las normas del Estatuto de

Servicio Judicial permanecerían incólumes tras la reforma propuesta mediante el proyecto n°20.580, pues este no lo modifica ni deroga.

En conclusión, visto que el capítulo VI de la pretendida modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública contempla una excepción al Poder Judicial, aunado al hecho de que este último tiene normativa de rango legal especial relacionada con la evaluación del desempeño de sus funcionarios, no se observa que el proyecto de ley consultado incida realmente en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial”.

En ese mismo voto se indicó que las normas especiales que regulan al Poder Judicial velan porque se garantice su independencia respecto de los otros poderes, y la interpretación sistemática constitucional impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias:

“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho: “ARTÍCULO 9 °-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)” “ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.” “ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.” Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc. De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República”.

(...) “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: “Artículo 1°.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.” 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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto: “Artículo 5°.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días. La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial". Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento

de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas: “Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena”. (Lo subrayado no corresponde al original).

En cuanto al carácter especial que tiene el Estatuto de Servicio Judicial, su escala salarial y su relación con la independencia judicial en esta materia, se indicó lo siguiente:

“El Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en consonancia 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”.

(...) “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 se 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”.

Concretamente se analizó la materia salarial, al señalar:

“En cuanto a la materia salarial.

Atinente a este punto, el acuerdo ya mencionado plantea:

“2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:

(...)

d.- Las restricciones establecidas en el proyecto de ley en materia salarial y sus respectivos componentes para los funcionarios y las funcionarias del Poder Judicial.” Tras analizar el articulado del proyecto n°20.580, tocante a las modificaciones a la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Sala recuerda que la afectación al sueldo de los funcionarios judiciales puede incidir en la independencia judicial. Según se expresó someramente en el citado voto n°2018-5758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018:

“(...) Lo que sí es parte de la independencia judicial es que los jueces tengan una suficiencia económica digna, estando activos e inactivos, (...)”

Ahora bien, se debe resaltar que la normativa cuestionada no es particular para los funcionarios judiciales, sino que abarca de manera generalizada a la Administración Pública. La importancia de este punto radica en el hecho de que la Sala ha sustentado un criterio sólido en cuanto a la improcedencia de consultas institucionales obligatorias (como las dispuestas en los numerales 167 y 190 de la Constitución Política), cuando un proyecto es de carácter nacional o general:

(...)

En el caso de marras, las normas del proyecto relacionadas con materia salarial tienen aplicación general, sin que este Tribunal tenga elementos para considerar que estas llegarán a afectar en tal grado el sustento financiero de los funcionarios dedicados a la administración de justicia, como para que no se asegure al menos “una suficiencia económica digna”.

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 se 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. En ese sentido, nótese lo manifestado por la Ministra de Hacienda a Corte Plena:

“En cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte la independencia del Poder Judicial al regular la aplicación de determinados pluses, quisiera señalar de manera

respetuosa que el proyecto no afecta o elimina la potestad del Poder Judicial de modificar su escala salarial o modificar los salarios bases. De modo que, si el Poder Judicial considerara que es necesario aumentar el salario de algún funcionario, tiene toda la potestad y autonomía para hacerlo. Particularmente, si el Poder Judicial considera que, ante la regulación de la dedicación exclusiva o las anualidades, es necesario incrementar el salario de algún funcionario, puede hacerlo al amparo de su independencia en materia salarial.”

Esta observación no solo es compartida por la Sala, sino que determina con claridad indiscutible que el proyecto consultado no afecta la organización o funcionamiento del Poder Judicial en materia salarial.

Con fundamento en lo supra explicado, la Sala determina que la normativa cuestionada del proyecto legislativo 20.580 no afecta, en el sentido expuesto, la organización o funcionamiento del Poder Judicial.”

Consecuentemente, las personas servidoras judiciales nombradas al amparo de la normativa que regula en forma especial al Poder Judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios Judiciales) y sus órganos auxiliares (Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, Ley del Registro y Archivo Judiciales, etc.) se encuentran reguladas por esa legislación de manera exclusiva y excluyente, lo que las convierte en un instrumento y una manifestación de la independencia judicial. Esa circunstancia diferencia a las personas servidoras del Poder Judicial del resto de personal de la Administración Pública.

Los antecedentes de las regulaciones integrantes de la triada normativa del Poder Judicial (LOPJ, ESJ y LSPJ) indican que esa legislación existe por los motivos apuntados en las resoluciones de la Sala Constitucional: ofrecer una protección especial al servicio y organización de la administración de justicia, para garantizar la independencia judicial promulgada desde la Constitución Política.

La Comisión de Trabajo y de Prevención de la Asamblea Legislativa, integrada en aquél entonces por los señores diputados Daniel Oduber Quirós, Alfonso Carro Zuñiga y Mario Leiva Quiros, a la hora de dictaminar el proyecto de Ley de Salarios de la Administración Pública, así lo indicó al señalar:

“La autonomía económica lograda viene a hacer posible un desarrollo integral del Poder Judicial, y no debemos ocuparnos en nuestro dictamen más que en el aspecto de salarios del Poder Judicial.... Estaremos fortaleciendo, de acuerdo con nuestras posibilidades, la vida institucional de la Republica, llevando a ese poder que se sientan garantizados al tomar decisión de dedicar sus vidas al servicio de la justicia”.

En la misma línea de pensamiento indicada en el párrafo anterior, en el voto número 2006-007965, de las diecisiete horas y cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis, la Sala Constitucional destacó la importancia del trámite y la aprobación de las reformas constitucionales y legales que generaron y consolidaron la autonomía financiera del Poder Judicial, por materializar una manifestación del principio de separación de funciones y un aspecto medular de la independencia judicial, y por otorgar al Poder Judicial una herramienta trascendental para fortalecer su aparato institucional, tanto en el ejercicio de

la función jurisdiccional, como en el desarrollo de la actividad auxiliar o de apoyo (sector administrativo) de la administración de justicia.

#### VII.- AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA ECONÓMICA DEL PODER JUDICIAL.

Una de las grandes conquistas históricas del Estado Constitucional de Derecho costarricense, lo fue la autonomía económica del Poder Judicial lograda por vía de la reforma parcial a la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, mediante la Ley No. 2122 del 22 de mayo de 1957. Esta ley le adicionó a la versión original del artículo 177 de la Constitución Política un párrafo segundo, en el cual se dispuso lo siguiente:

“(…)

En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión nacional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda (…)”

Esta reforma parcial a la Constitución fortaleció, de modo congruente con el ordinal 9° que proclama la separación de funciones, la independencia de ese Poder de la República. La enmienda constitucional partió de la propuesta formulada el 6 de septiembre de 1956 por el Magistrado de entonces Evelio Ramírez a la Corte Plena, órgano colegiado que la aprobó en la sesión celebrada ese mismo día. En la justificación de la modificación constitucional -que posteriormente pasaría a ser la exposición de motivos de la reforma en el procedimiento legislativo-, el Magistrado Evelio Ramírez, insistió en la necesidad de asignarle al Poder Judicial un mínimo o “suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico”, para superar la situación lamentable de ese Poder de la República al haber recibido en los siete años precedentes a 1956 tan solo un porcentaje promedio del 2.75% en relación con el Presupuesto General de Ingresos. El propósito manifiesto del Magistrado gestor de la reforma constitucional y de la Corte Plena al acoger su propuesta, fue contar con mayores recursos financieros para diversificar y fortalecer los distintos órdenes jurisdiccionales, incrementar el número de juzgados y tribunales y del personal necesario para atender la demanda del servicio, reformar y mejorar los procesos, dotar de una adecuada infraestructura y recursos materiales a los juzgados y tribunales, mejorar los salarios de quienes se dedican a la delicada y difícil tarea de administrar justicia y su régimen de jubilaciones o pensiones, todo en aras de procurar una justicia más pronta y cumplida. En ese sentido, el Magistrado Evelio Ramírez efectuó consideraciones tales como las siguientes:

“(…) la Corte Suprema de Justicia, conociendo mejor que nadie las verdaderas necesidades del Poder Judicial, elaboraría su propio anteproyecto de Presupuesto tomando en cuenta los factores que, a su juicio, exijan variaciones económicas dentro de un criterio honesto, racional y justo. Y no sólo atendería a la debida instalación de sus múltiples oficinas -que hoy ofrecen un aspecto casi ruinoso en toda la Nación-, sino que también les suministraría las máquinas de escribir, muebles adecuados y los demás medios materiales, indispensables para laborar con la mayor eficiencia posible. Además se podría pagar en forma más equitativa a todos los servidores judiciales (…)

El mismo fondo de Jubilaciones y Pensiones -cuya estabilidad está seriamente amenazada- podría ser reforzado de esa partida global (…)

El porcentaje promedio que ha correspondido al Poder Judicial en los últimos siete años, ha sido de un 2.75 por ciento, en relación con el Presupuesto General de Ingresos (…)

La experiencia ha venido a demostrar que el indicado porcentaje resulta del todo insuficiente para el adecuado funcionamiento del Poder Judicial. Para darse cuenta de ello, basta reparar

en los edificios inadecuados que ocupan casi todos los tribunales de la República, en la lentitud con que se tramitan los diversos asuntos judiciales, debido al escaso número de tribunales y del personal que tienen los que funcionan en la actualidad, en el insuficiente número de máquinas de escribir y de otros muebles que son de imperiosa necesidad, en las bajas dotaciones de los servidores judiciales, etc. etc. (...)”.

Por su parte, la Comisión legislativa especial nombrada para dictaminar el proyecto de reforma al artículo 177 de la Constitución, en primera legislatura, en su informe del 9 de octubre de 1956 (visible a folios 20-21 del expediente legislativo), estimó lo siguiente:

“Esta reforma constitucional –con la cual se afianzará definitivamente la autonomía del Poder Judicial en el aspecto económico hará posible que en el futuro encuentren solución adecuada los múltiples problemas que en la actualidad confronta dicho Poder por la limitación de los recursos económicos asignados a él en los presupuestos nacionales. Esos problemas vienen de muy atrás y se agravan día con día como consecuencia del crecimiento y desarrollo de la población que demanda cada vez más servicios de administración de justicia. Las oficinas judiciales no cuentan con personal suficiente para atender los muchos problemas a diario surgidos y en lo material, se hallan con muy pocas excepciones, alojadas en locales totalmente inadecuados y sin mobiliario ni equipos suficientes (...) Las remuneraciones de los servidores judiciales son, por otra parte, exiguas de tal modo que la carrera judicial no ofrece estímulo ni aliciente alguno a quienes deseen iniciarse en ella y esto aleja en muchos casos a elementos de vocación y capacidades que podrían prestar, en otras condiciones, sus servicios como Alcaldes, Jueces o Magistrados”

Consecuentemente, la idea rectora que inspiró la reforma constitucional de 1957 lo fue fortalecer la organización y funcionamiento del Poder Judicial, para que ejerciera de forma eficiente y eficaz su función esencial de impartir o administrar justicia. Bajo esta inteligencia, cualquier disposición del legislador ordinario tendiente a adscribir en la organización del Poder Judicial órganos que ejercen competencias materialmente administrativas ajenas o que no atañen a la función jurisdiccional, resulta inconstitucional, en cuanto vulnera la autonomía financiera y, por consiguiente, la independencia del Poder Judicial, al desviar el uso y empleo, aunque lo sea en un pequeño porcentaje, del mínimo presupuestario garantizado a éste para otros fines. Se puede afirmar, entonces, que el párrafo 2° del artículo 177 de la Constitución Política, adicionado por la Ley No. 2122 del 22 de mayo de 1957, es una clara garantía institucional, puesto que, al consolidar la autonomía e independencia financiera del Poder Judicial garantiza un ejercicio efectivo, por parte de cualquier persona, del derecho fundamental establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de acceder a la jurisdicción y de obtener una justicia pronta y cumplida.

Conforme a lo expuesto, con la intención de garantizar los presupuestos de los principios de separación de funciones e independencia judicial, el legislador costarricense desarrolló un marco normativo especial y específico, vigente y no derogado, para el Poder Judicial, que contiene un régimen de empleo público exclusivo y excluyente para regular la relación estatutaria de las personas servidoras judiciales, evidenciado desde el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder judicial, cuyo postulado ampara y regula a todas las personas servidoras judiciales, sin exclusión alguna, reforzando el carácter particular del funcionariado judicial en su segundo párrafo, al destacar el particular régimen de prohibiciones aplicable a quienes prestan servicios en el Poder Judicial.

Artículo 47.- Quienes laboran en el Poder Judicial se denominan, en general, "servidores". Sin embargo, cuando esta Ley se refiere a "funcionarios que administran justicia" ha de entenderse por tales a los magistrados y jueces; el término "funcionarios" alude a los que, fuera de los antes mencionados, tengan atribuciones, potestades y responsabilidades propias, determinadas en esta Ley y por "empleados", a todas las demás personas que desempeñen puestos, remunerados por el sistema de sueldos. Las prohibiciones establecidas en esta ley se aplicarán tanto a los servidores judiciales nombrados en propiedad como a los interinos, salvo disposición legal en contrario. Cuando esta ley mencione "Corte" habrá de entenderse Corte Suprema de Justicia o Corte Plena y cuando, en los códigos procesales, se hable de "Ley Orgánica", sin especificación alguna, se alude a la presente ley; además, las menciones del "Consejo", deberán entenderse como Consejo Superior del Poder Judicial.

La norma citada encuentra respaldo no solo en el articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece de manera específica las bases de la relación de empleo de la personas servidoras judiciales, sino también en el Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial, en cuanto regulan en forma exclusiva, excluyente, específica, separada y diferenciada la relación de empleo del funcionariado judicial.

Así tenemos, como ejemplo, que el artículo 1 del Estatuto de Servicio Judicial indica en forma expresa que ese cuerpo normativo y sus reglamentaciones regulan las relaciones de empleo del Poder Judicial con los servidores judiciales.

Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.

El numeral 2 de ese mismo cuerpo normativo define con precisión absoluta a los servidores judiciales, como las personas nombradas por acuerdo de Corte Plena (o quien ejerza la competencia correspondiente) y remuneradas a través del sistema de sueldos del Poder Judicial.

Artículo 2º.- Para los efectos de este Estatuto se considerarán servidores del Poder Judicial los que hayan sido nombrados por acuerdo de Corte Plena y sean retribuidos por el sistema de sueldos.

Mientras que el ordinal 1 de la Ley de Salarios del Poder Judicial coloca esa regulación como el sistema oficial de retribución salarial para todos los puestos de trabajo que conforman la organización judicial, sin excepción alguna.

Artículo 1º.-La presente ley constituye el sistema oficial de retribución para todos los puestos incluidos en el Manual Descriptivo de Clases del Poder Judicial.

Las leyes y normas judiciales citadas, integrantes del régimen de empleo público del Poder Judicial, se encuentran vigentes y resulta improcedente entender que las mismas hayan sido modificadas o derogadas por inferencia o suposición. Consecuentemente, si la referida triada normativa judicial (LOPJ, ESJ y LSPJ) se mantiene vigente a plenitud, es inapropiado interpretar que los servidores judiciales podrían quedar sometidos a una relación de dirección

por parte del Ministerio de Planificación Nacional, porque el ordenamiento judicial particular, especial y vigente (según la Sala Constitucional) otorga el ejercicio de ese tipo de relación a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo Superior y a las Jefaturas internas, de manera exclusiva y excluyente.

Estas regulaciones se traducen a manera de ejemplo, sin ser exhaustivos, en las siguientes aplicaciones normativas para todos los servidores judiciales de manera exclusiva y excluyente:



Aunado a lo expuesto, se debe señalar que la especialidad normativa diferenciadora de las relaciones de empleo público del Poder Judicial se entiende y visualiza con mayor claridad cuando observamos que el resto de la Administración Pública cuenta con normativa correlativa y específica para regular ese sector del funcionariado público. Así, si tenemos un Estatuto de Servicio Civil, existe el Estatuto de Servicio Judicial, vigente y no derogado, aplicable a las personas servidoras judiciales de manera exclusiva y excluyente. Adicionalmente, frente a la Ley de Salarios de la Administración Pública coexiste la Ley de Salarios del Poder Judicial, también vigente y no derogada, y aplicable de manera exclusiva y excluyente al funcionariado judicial.

El voto de la Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, nuevamente, es claro en tal sentido, al señalar:

“(…) la Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores y la evaluación de su desempeño. Es más, se ha indicado que dicho marco normativo (integrado, entre otros, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial), está específicamente diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y la independencia del Poder Judicial. Al punto que se

ha sentado, como criterio jurisprudencial, que se está en presencia de normativa especial que tiene preponderancia frente a las disposiciones generales y no puede ser tácitamente derogada por una norma posterior de carácter general. Asimismo, la Sala ha hecho expresa referencia a la improcedencia de que una instancia externa asuma la rectoría o imponga criterios sobre el Poder Judicial en estas materias. Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jefes del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado (...)

En virtud de las consideraciones antes expuestas, resultaría improcedente entender que la Ley Marco de Empleo Público deroga las competencias constitucionales y legales asignadas por otras normas a los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial. Por ese motivo se debe entender que tales competencias se mantienen bajo el alero de los órganos superiores jerárquicos del Poder Judicial, sin sufrir desplazamiento alguno hacia el órgano que ejercería rectoría en materia de empleo público sobre el resto de la Administración Pública. Tal y como lo señala la Sala Constitucional en la tantas veces citada resolución número 2021-017098:

“(...) esta Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores, no excluye reconocer que la Asamblea Legislativa está habilitada por el Derecho de la Constitución -conforme la intención del constituyente originario, según se desarrolló en el considerando VIII de este voto- a establecer un estatuto único que comprenda a todos (as) los (as) servidores (as) públicos, incluso a funcionarios (as) del Poder Judicial, siempre y cuando, tal normativa, por su contenido o sus efectos, no suprima, afecte en lo esencial, ni suponga trasladar las competencias exclusivas y excluyentes que le corresponden al Poder Judicial a otros órganos y entes, en infracción del principio de separación de poderes o funciones y, muy en particular, del principio de independencia judicial, tal y como se analizará continuación, respecto de las distintas normas consultadas (...)” (El subrayado es agregado).

Dentro de este grupo de ideas, es menester indicar que la Unidad Asesora de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa ya había advertido la existencia de regulaciones particulares y específicas para el tema de empleo público en el Poder Judicial, al indicar en uno de sus informes lo siguiente:

“En esta línea, la norma en comentario es omisa y confusa en cuanto al marco normativo que propone establecer. Es decir, se establecen ocho regímenes distintos, pero no se indica en que consiste cada uno de ellos (solo se enumeran) y tampoco se indica cuál es la relación entre la nueva normativa y las regulaciones que ya existen. Es decir, no se explica qué sucedería con las normas que ya rigen cada uno de los sectores enumerados y la Ley de Empleo Público, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica.

Ante ello, surgen interrogantes sobre si se estaría produciendo una derogatoria tácita de esta normativa o si se mantendría vigente, y por ello aplicable, las normas especiales en cada caso concreto.”

A la luz de lo expuesto y como complemento del análisis elaborado, partiendo de una visión integral de la jurisprudencia desarrollada por la Sala Constitucional, conviene realizar una relectura del voto número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, para dimensionar sus alcances.

En cuanto a los términos *exclusivo* y *excluyente*, la resolución aludida explica que el contenido y alcance de esos conceptos se encuentra vinculado con las competencias asignadas a los Poderes Estatales y las instituciones autónomas, de manera que las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar labores vinculadas directamente a las competencias exclusivas y excluyentes de cada Poder o institución autónoma deben permanecer bajo la dirección plena de los jefes de la institución respectiva.

Buena parte de las cuestiones consultadas implica realizar un análisis sobre cuál es la relación entre la ley -el ejercicio de la potestad legislativa- con el principio de separación de poderes, la independencia de estos en el ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes, la autonomía universitaria y la municipal.

(...)

Otra cuestión que necesariamente se debe abordar, partiendo del hecho de que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, tiene una competencia constitucional para regular la organización y las funciones de los poderes y los entes descentralizados, no para suprimir las autonomías autoorganizativa o autonormativa -en el caso de las universidades estatales-, la política -en el caso de las municipalidades y la CCSS- y la administrativa -en el caso de las instituciones autónomas-, es si, en lo que atañe a una función típicamente administrativa -empleo público- en relación con ciertos puestos de trabajo vinculados directamente a las competencias exclusivas y excluyentes puede o no afectarlas, las que se derivan de esos grados de independencia, es decir, los puestos relativos a la competencia en las materias en las que hay exclusividad en su ejercicio, los cuales deben ser definidos de forma exclusiva y excluyentes por los órganos constitucionales y los entes con fines constitucionalmente asignados y para lo que les dota de grados de autonomía con basamento constitucional. Quiere esto decir que el legislador tiene un límite en el ejercicio de la potestad de legislar, pues no las puede suprimir, o afectar, en sus elementos esenciales, ni trasladar a otros entes u órganos.

Hay que tener presente que un Estado unitariamente concentrado como el costarricense, todos los entes públicos están sometidos al principio de unidad estatal, toda vez que autonomía no significa soberanía, sino simple y llanamente independencia en el ejercicio de las competencias exclusivas y excluyentes. Sobre el principio de unidad estatal se ha afirmado que independientemente del grado de autonomía que tenga un ente descentralizado, este está estrechamente vinculado al Estado por una serie de principios y normas que están en el Derecho de la Constitución, a manera ejemplo, los numerales 11, 48, 49, 182, 184 y 192 de la Carta Fundamental, que estatuyen los principios de legalidad, rendición de cuenta y transparencia, el respeto irrestricto a los derechos fundamentales y los derechos públicos subjetivos y su tutela judicial efectiva en las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa, los principios y procedimientos de contratación administrativa, la aprobación y fiscalización de los presupuestos por parte de la Contraloría General de la República y control de este

órgano de relevancia constitucional sobre el uso de los fondos públicos, el sometimiento a los principios nucleares del servicio civil, etc. En esta dirección, no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades.

No es posible pasar por alto que toda la actividad relativa a nombramientos, evaluaciones, régimen disciplinario, topes salariales, valoración del trabajo, gestión de la compensación, clasificación de puestos, columnas salariales, etc., es una actividad típicamente administrativa. Tampoco se puede obviar que los poderes del Estado con exclusión del ejecutivo -siguiendo un criterio subjetivo es quien realiza la actividad administrativa por naturaleza, artículo 1.º de la Ley General de la Administración Pública-, excepcionalmente realizan actividad administrativa -criterio objetivo, artículo 2, inciso b) del Código Procesal Contencioso-Administrativo-, tal y como ocurre con la materia de empleo público. La clave de bóveda está en determinar si hay actividades administrativas en este ámbito que resultan indispensables para garantizar las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado. La respuesta es afirmativa, en el sentido de que, si bien se trata de una actividad administrativa su ejercicio corresponde a los órganos constitucionales y entes públicos que gozan de autonomía grado tres y dos. Lo que significa, que esos órganos y entes están llamados a acatar los principios y postulados establecidos en la Ley, pero con la particularidad que es a estos a quienes corresponde aplicarla y ceñirse estrictamente a lo que se establezca. Esta postura, hace que resulte inadmisibles, desde la óptica constitucional, el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo u otro de sus órganos de un poder de jerarquía, de dirección, de reglamentación interna sobre los poderes del Estado, las universidades del Estado, la CCSS y las municipalidades.

De acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos -Mideplán- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía que gozan ciertos entes. Dicho de otra forma, la potestad de dictar directrices -mandatos especiales que ordenan la actividad de un órgano o un ente fijándole metas y objetivos, mas no un acto concreto- no es constitucional cuando afecta o incide en las competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes del Estado o en los fines constitucionalmente asignados a los entes de base corporativa o institucional que gozan de un grado de autonomía tres -autoorganizativa o normativa- o dos -política- o en aquellas actividades administrativas necesarias para el ejercicio de esas competencias. Partiendo de esta idea cardinal, es claro que en materia de empleo público, en lo que atañe al personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, quienes ejercen tales competencias -jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales- o participan de la gestión pública relativa a los fines constitucionalmente asignados a los citados entes, así como el personal administrativo de apoyo, profesional o técnico, que defina, de forma exclusiva y excluyente, cada poder y ente, no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o de Mideplán. Hay, pues, un núcleo duro, un indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público.

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos – Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo. (El subrayado es agregado).

La Sala Constitucional confirma esa posición al revisar el contenido del artículo 6 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público y afirmar que la potestad de dirección del Poder Ejecutivo solo podría incidir sobre las unidades de Gestión Humana del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones en lo atinente a quienes prestan servicios administrativos básicos, sin incidencia sobre las competencias exclusivas y excluyentes o las funciones administrativas necesarias para la ejecución de aquellas, agregando que la determinación de los puestos en esa situación corresponde exclusivamente a los jerarcas del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.

En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jerarcas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. (El subrayado es agregado).

De lo anterior, se puede inferir que resulta procedente excluir de la rectoría en materia de Empleo Público otorgada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, aparte de quienes ejecutan funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y gerencial, a las personas servidoras que encajen en los siguientes supuestos:

1. Quienes prestan servicios administrativos, básicos, auxiliares cuando incidan sobre las competencias exclusivas y excluyentes.
2. Quienes ejerzan funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de las competencias exclusivas y excluyentes.

Las recientes reflexiones complementan las consideraciones expuestas al estudiar el sometimiento de las personas servidoras judiciales a la legislación específicamente diseñada para regular el funcionamiento y la organización del Poder Judicial, dentro de las que

destacan las normas especiales en materia de empleo público, habida cuenta que las mismas no fueron derogadas por la Ley Marco de Empleo Público.

En adición a lo anterior, al revisar el artículo 13 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, la Sala Constitucional remarcó que la determinación de los puestos excluidos de una rectoría en empleo público por parte del Poder Ejecutivo corresponde a los jerarcas de los Poderes del Estado.

En cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, hay que tener presente que la construcción de la familia, tal y como se explicó supra, corresponde, de forma exclusiva y excluyente, a cada poder del Estado. (El subrayado es agregado).

Por otra parte, el texto transcrito da a entender claramente, por un lado, que el ejercicio de la rectoría en materia de empleo público sobre el personal judicial forma parte de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial, y por otro, que el ejercicio de función administrativa no impide que un puesto de trabajo también pueda ser considerada indispensable o consustancial para el ejercicio de las competencias constitucionalmente o legalmente asignadas al Poder Judicial. Sobre este tema, la resolución número 2021-017098, citando el voto número 2018-019511, indica lo siguiente:

“En concreto sobre el artículo 1° del Estatuto de Servicio Judicial la Sala indicó en dicho voto que: “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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte,” Además agrega que: “Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas... Así las cosas, independientemente de que el artículo 2 referido acote que el ámbito de cobertura lo es “sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política”, el artículo 14 se aplicaría al Poder Judicial, y en ese sentido, se considera que tal disposición es inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo, sea quien emita directamente disposiciones

de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a la Corte Suprema de Justicia por el Constituyente original y derivado. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente al Poder Judicial que regula esos aspectos, en los términos que conmina el artículo 192 constitucional. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a otro Poder, de manera obligatoria, en este caso al Poder Judicial, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal (...). (El subrayado es agregado).

En cuanto al tema de la competencia para el ejercicio de la rectoría en materia de empleo público sobre las personas servidoras del Poder Judicial, la Sala Constitucional manifiesta que resulta imposible e improcedente delegar esa potestad de raigambre constitucional y legal en algún centro de responsabilidad distinto a los órganos de gobierno y administración judicial, destacando que la rectoría en materia de empleo público no admite ni siquiera una relación de coordinación entre poderes, por tratarse del ejercicio de facultades exclusivas del Poder Judicial.

Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público contenidos en el proyecto de ley sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado. Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial. “La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas.” (sentencia n°2000-005493). Además, debe recordarse lo que indica el art.154 Constitucional: “El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley...”, no hay sumisión, ni siquiera en el plano de la coordinación, con otro órgano de otro poder de la República. Nótese que incluso están fuera del alcance del legislador, “las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal.” (sentencia n°2017-009551), con mucha más razón, estarían fuera del alcance de otro poder de la República. Ello por cuanto, incluso se impide “una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias.” (sentencia n°2018-019511). (El subrayado es agregado).

En este orden de ideas, se advierten las siguientes consecuencias:

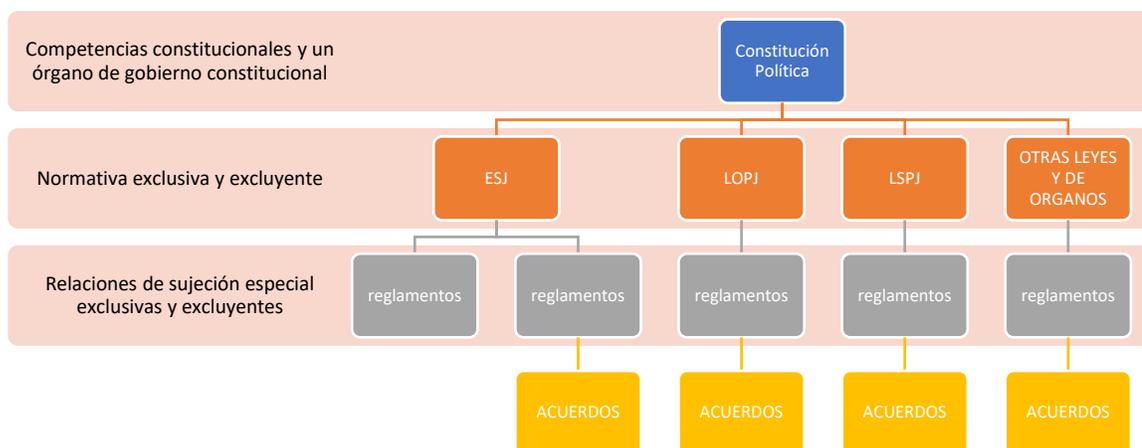
1. La Ley Marco de Empleo Público debe aplicarse al Poder Judicial de manera acotada, sea tomando en consideración que la regulación del propio Poder Judicial no ha sido derogada expresamente.

2. Al no poder entenderse que la norma posterior derogó tácitamente la anterior en materia regulatoria del Poder Judicial, según lo indicado por la propia Sala Constitucional, el criterio de vigencia temporal no soluciona antinomias entre la Ley Marco de Empleo Público y la normativa propia del Poder Judicial, por lo que la solución sería el criterio de especialidad.
3. La necesidad de derogatoria expresa forma parte del derecho de la Constitución, conforme lo indicó la Sala Constitucional y en tanto que el régimen de empleo público forma parte del blindaje de la independencia judicial, éste le da carácter exclusivo y excluyente a las personas servidoras del Poder Judicial.

Por consiguiente, se desprende que en el caso de las personas judiciales existe una condición de exclusividad, por estar regidos por el marco normativo descrito en el siguiente cuadro:

**MARCO NORMATIVO PROPIO Y PARTICULAR,  
EXCLUSIVO Y EXCLUYENTE, PARA PERSONAS SERVIDORAS DEL  
PODER JUDICIAL.**

Vigente, según se desprende de las consideraciones expuestas por la Sala Constitucional en las resoluciones número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, y 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.



Es de advertir que al estar plenamente vigentes la leyes que regulan *ut singuli* las relaciones de empleo en el Poder Judicial, al decir del voto de la Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno, las mismas no pueden entenderse desaplicadas vía inferencia a un grupo de personas servidoras –dada la vocación de generalidad de las referidas normas (ver artículo 47 LOPJ)-; por ende, interpretar que determinados servidores están excluidos de sus alcances y de las competencias propias de los órganos del indicado Poder, implicaría una derogación singular de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Estatuto de Servicio Judicial y de la Ley

de Salarios del Poder Judicial, lo cual no está ni permitido ni contemplado en Ley Marco de Empleo Público.

Partir de una exclusión *per se* de determinadas personas servidoras judiciales del ámbito de competencias legales, vigentes, plenas y no derogadas de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, sería someter a determinadas personas servidoras al Estatuto de Servicio Civil, excluyéndolas del Estatuto de Servicio Judicial, lo cual se estima contrario al derecho de la Constitución, según las consideraciones expuestas por la Sala Constitucional en las resoluciones número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, y 2021-017098, de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno. Sobre el tema, el último voto señaló lo siguiente:

Así entonces, a partir del proyecto consultado, el Estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones, no sólo al Poder Ejecutivo, sino en general de todo el Estado, incluido el Poder Judicial. Ello per se no sería inconstitucional, claro está, si se entiende que, la sujeción al Poder Judicial es a principios generales de empleo público y que, ello no implica que se esté derogando la normativa especial del Poder Judicial en estas materias, pues sobre esta materia de empleo público de los funcionarios prevalecería esta normativa especial por sobre el Estatuto de Servicio Civil. Además, la Dirección General de Servicio Civil no podría tener competencia respecto de los asuntos referidos al Poder Judicial. Bajo esta interpretación, el artículo 49 inciso b) no es inconstitucional, siempre que se interprete conforme a lo indicado. (El subrayado es agregado).

Consecuentemente, la existencia de un régimen de empleo particular con una relación singular que se encuentra plenamente vigente en el Poder Judicial, tanto en materia de competencia de sus órganos internos como de su regulación propia en sus diferentes contenidos, torna necesario concluir que todas las personas servidoras del Poder Judicial poseen una particularidad que no posee el resto de servidores de la Administración Pública, cual es una regulación propia exclusiva y excluyente, creada para la tutela misma de la independencia judicial frente a los demás Poderes de la República.

## **2. Segundo Pilar para la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial: Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.**

En la primera reunión de la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) en el Poder Judicial, celebrada el pasado 19 de mayo del 2022, la Dirección Jurídica determinó la necesidad institucional de contar con insumos de naturaleza técnica de orden jurídico, para que, de conformidad con el artículo 6 de la LMEP, el Poder Judicial indique las relaciones de empleo desarrolladas en la institución que quedan excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Conforme a lo indicado, la Dirección Jurídica dispuso necesario confeccionar un criterio jurídico en el que se defina el marco orientador general de los parámetros posibles que delimiten técnica y jurídicamente a aquellas personas que conforme a lo resuelto por la Sala IV y el contenido de la LGEP se encuentran excluidos de la rectoría de MIDEPLAN.

En vista de lo anterior, se procede a rendir el presente criterio denominado Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.

Se indica que esta ponencia desarrolla el tema de las pautas generales de carácter jurídico que facilitarían la determinación de las relaciones de empleo judicial excluidas de la rectoría en materia de empleo público otorgada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público, omitiendo analizar casos específicos por resultar ajeno al objetivo de este estudio, sin que ello impida la realización de ese tipo de estudio en el futuro, en caso de estimarse precedente y necesario.

El presente criterio se compone de cuatro apartados. El primero, Aspectos Introdutorios, realiza algunas consideraciones generales sobre la LMEP, destacando la tarea asignada al Poder Judicial en el artículo 6 de la LMEP, que constituye el marco referencial de este informe. Además, señala las pautas generales que debe respetar la institución al atender esa labor y definir las relaciones de empleo excluidas de la rectoría de MIDEPLAN.

En el segundo apartado, Definición de los parámetros técnicos de carácter jurídico, conforme a las indicaciones giradas por la Dirección Jurídica, se analiza de manera breve los insumos señalados para definir los parámetros técnicos de naturaleza jurídica que permitan a la institución cumplir la tarea asignada en el numeral 6 de la LMEP. Al final de esta sección se enumera los parámetros técnico jurídicos que deben orientar la labor de la institución al precisar los vínculos laborales exceptuados de rectoría directa por parte de MIDEPLAN.

En el tercer apartado, Parámetros técnico jurídicos para aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación

Nacional y Política Económica en materia de empleo público, se analiza los parámetros propuestos en este criterio, mencionando su definición y los alcances de estos, para fijar las pautas generales de su uso al momento de definir los vínculos de trabajo apartados de la rectoría del órgano ejecutivo de planificación nacional.

Finalmente, el último apartado, Conclusiones y Recomendaciones, expone los resultados de este trabajo y menciona algunas recomendaciones concretas para cumplir el cometido relacionado con la labor desarrollada en este documento.

## **2.1. Aspectos introductorios.**

Mediante el artículo 3 del Título III de la Ley número 9635 (Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018) (LFFP), se modificó el artículo 46 de la Ley número 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957) (LSAP), y se otorgó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la rectoría del empleo público.

Artículo 46- Rectoría de Empleo Público. Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas. Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.

En atención a la reforma mencionada y con la intención de instrumentalizar su contenido, el 8 de abril de 2019, el Ministerio de la Presidencia remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto denominado “Ley Marco de Empleo Público”.

En la exposición de motivos de esa propuesta, el Ministerio remitente indicó que el Estado tiene el deber de regular la relación de trabajo con las personas servidoras públicas, mediante normas y principios generales, aplicables a todo el aparato institucional público, salvaguardando la independencia de los poderes públicos y las particularidades de los subregímenes de empleo público.

Agregó, acorde con la visión de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, la aprobación de la Ley número 9635, otorgó la rectoría del empleo público al Ministerio de Planificación y Política Económica, señalando que esa rectoría se entiende como un marco general de principios y lineamientos, aplicable a todas las instituciones públicas.

Adicionalmente, señaló, el objetivo del proyecto de ley marco de empleo público es encaminar el servicio público hacia un ordenamiento jurídico más homogéneo, dirigido a

disminuir las distorsiones generadas por la fragmentación, organizando la gobernanza del empleo público, estableciendo postulados y normas generales tendientes a unificar, simplificar y dar coherencia al empleo en el sector público, en los diferentes subsistemas de la gestión de los recursos humanos.

Finalizada la etapa de consulta del proyecto y el trámite legislativo correspondiente, se aprobó y emitió la Ley número 10159, Ley Marco de Empleo Público (LMEP), de 8 de marzo de 2022, cuyo contenido indica que entra a regir doce meses después de su publicación (fecha de entrada en vigor: 8 de marzo de 2023).

El objetivo principal de la LMEP es regular y unificar las relaciones de empleo entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la intención de garantizar la eficiencia y la eficacia en la prestación de bienes y servicios públicos.

Artículo 1- Objetivo. Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

Esa ley -en general- es aplicable a las personas servidoras públicas que laboran en la Administración Pública. El concepto de Administración Pública utilizado en la ley hace referencia al conjunto de entes y órganos que conforman la organización administrativa pública, pues incluye los tres poderes estatales y sus órganos anexos, así como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el sector público descentralizado institucional y territorial.

Artículo 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

- a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política.
- b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales.
- c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.

Sin perjuicio de lo anterior, la misma normativa excluye de su ámbito de aplicación las entidades públicas no estatales, las instituciones y empresas públicas en competencia y el Cuerpo de Bomberos.

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

- a) Los entes públicos no estatales.

- b) Las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva.
- c) El Benemérito Cuerpo de Bomberos.

En este punto se hace necesario realizar una observación importante: la LMEP regula todas las relaciones de trabajo desarrolladas en la Administración Pública, con las exclusiones apuntadas, exceptuando la aplicación de algunas atribuciones gubernativas -p.ej. rectoría en materia de empleo público, art. 6 LMEP- y disposiciones legales -p.ej. art. 18 in fine LMEP- para el personal que desempeña funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias asignadas en la Constitución Política al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Además, la LMEP crea el Sistema General de Empleo Público, compuesto por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Dirección General de Servicio Civil y las oficinas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y órganos regulados por la ley, así como por las regulaciones de empleo público emitidas según lo indicado en la Ley número 6227, Ley General de la Administración Pública (LGAP), de 2 de mayo de 1978. Asimismo, otorga la rectoría del sistema referido al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Como se indicó, la misma normativa excluye de la rectoría en materia de empleo público a las relaciones laborales en las que se ejecute funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, indispensables para el ejercicio de las competencias asignadas en la Constitución Política al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

**ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público.** La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas 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.

Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

- a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).
- b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.
- c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.
- d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.
- e) Las directrices y resoluciones.

La norma transcrita hace referencia a la competencia que da origen al presente criterio. Esa regulación indica que los órganos con competencias constitucionalmente asignadas determinarán las relaciones de empleo -administrativas, técnicas o profesionales- desarrolladas en su organización que estarán excluidas de la rectoría otorgada a MIDEPLAN. El Poder Judicial se encuentra incluido en este supuesto.

El precepto mencionado, así como toda la LMEP, omite establecer o delinear un procedimiento para que cada institución pueda determinar las relaciones de empleo excluidas de la rectoría en materia de empleo público otorgada al órgano ministerial del Poder Ejecutivo.

En ausencia de norma legal o infralegal que establezca el procedimiento o fije las pautas indicadas, le corresponde al jerarca de cada órgano constitucional o ente descentralizado -por región o servicio- (o al centro de imputación de responsabilidades que ese jerarca determine), precisar las pautas que se deben seguir para definir los puestos de trabajo apartados de la supervisión de MIDEPLAN.

La definición de las pautas señaladas, así como la determinación de los vínculos laborales excluidos de la regencia reconocida a favor de MIDEPLAN, se debe ejercer dentro de los parámetros de la discrecionalidad administrativa, pues la ausencia de reglas específicas para el cumplimiento de esa labor no abre la puerta a la arbitrariedad, sino que llama al ejercicio de la prudencia administrativa dentro de los límites fijados por el ordenamiento público.

La discrecionalidad administrativa es la posibilidad otorgada por el ordenamiento jurídico a los órganos y entes públicos de adoptar una decisión con fundamento en criterios políticos, sociales, organizativos, técnicos o de oportunidad y conveniencia, para satisfacer de manera adecuada el interés público, cuando el ordenamiento jurídico omite regular aspectos específicos de la actividad administrativa.

Según Eduardo Ortiz Ortiz (Tesis de Derecho Administrativo, 2002), la discrecionalidad -administrativa- es “(...) *la libertad del funcionario otorgado por el ordenamiento de escoger entre varias interpretaciones posibles de la norma y entre varias conductas posibles, dentro de una circunstancia*”.

El mismo autor añade, “*Las reglas que orientan al funcionario en esta elección se llaman de oportunidad o de buena administración y tienen por finalidad lograr el máximo de satisfacción del interés público en el caso concreto. Estas reglas no se pueden formular en abstracto. Su contenido está determinado por las valoraciones que haga el funcionario ante la realidad en que actúa, como sobre los resultados a perseguir. Las reglas de la oportunidad no son legales y su violación no origina la invalidez del acto. Pero es necesario decir desde ahora que éste debe tener un mínimo de oportunidad para ser válido*”.

El español Miguel Sánchez Morón (Derecho Administrativo. Parte General. 2007) señala “*En cualquier caso, las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa pueden establecer una regulación minuciosa y completa de esa actividad, de manera que*

*ante un supuesto de hecho -por ejemplo, una solicitud de ingreso en la Universidad presentada por quien cumple los requisitos y aporta toda la documentación que las normas jurídicas aplicables, detallan- la Administración sólo puede actuar de una manera precisa - admitir y tramitar la matrícula-. En este caso la Administración ejercita una potestad que suele denominarse reglada. Toda su actuación está predeterminada por las normas jurídicas aplicables, de forma que, constatada la concurrencia del supuesto de hecho previsto por la norma jurídica de aplicación, no hay más que una decisión posible y lícita en derecho. La decisión administrativa es en este caso pura y simple ejecución de la ley (y, en su caso, de los reglamentos). Es una tarea estrictamente jurídica, que se limita a determinar cuál es la legislación aplicable, a comprobar que los hechos se subsumen en el supuesto fáctico definido por ella y a adoptar la consecuencia jurídica igualmente trazada por dicha legislación. Ahora bien, en otros casos, las leyes (y reglamentos) no regulan con tanta exactitud lo que la Administración debe hacer ante un supuesto de hecho, sino que le atribuyen la capacidad de aplicar las normas de diferentes maneras, en principio válidas, en función de las circunstancias o de estimaciones de oportunidad, de conveniencia para los intereses públicos o de valoraciones técnicas que a la propia Administración corresponde realizar. Cuando esto sucede -y sucede en la mayor parte de los casos- la Administración tiene un margen de decisión propia en la aplicación de la ley, que es lo que llamamos discrecionalidad administrativa". (El subrayado es agregado).*

Nuestros tribunales, particularmente la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia define la discrecionalidad administrativa como la potestad de adoptar una decisión extralegal, por no encontrarse la solución dentro de la norma concreta.

“Sobre la discrecionalidad administrativa, esta Sala ha manifestado: “VI.- Todo acto administrativo es el resultado del ejercicio de una potestad. En el caso de actos producto del ejercicio de una potestad discrecional, éstos se componen de elementos legalmente determinados y de otros configurados por la apreciación subjetiva de la Administración ejecutora. La discrecionalidad es esencialmente la libertad de elección que tiene la Administración, de escoger entre una pluralidad de alternativas, todas igualmente justas, según su propia iniciativa, por no estar la solución concreta dentro de la norma. Esta libertad de la Administración no es arbitraria, su existencia tiene su fundamento en la Ley y su ejercicio está delimitado en ésta” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 000567-2022, de las nueve horas y treinta y tres minutos del diez de marzo de dos mil veintidós).

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conceptualiza la discrecionalidad administrativa como la facultad de adoptar decisiones administrativas con base en criterios técnicos o de oportunidad y conveniencia.

“(…) como la facultad de que se dota a los entes y órganos públicos de adoptar decisiones, entre varias posibles, sobre la base de criterios técnicos o de mera oportunidad y conveniencia según el caso concreto; sin que en modo alguno pueda estimarse como una potestad que denota una voluntad arbitraria, en tanto se constituyen en verdaderos límites de esta facultad, parámetros tales como: la finalidad de la Administración; la razonabilidad o también denominado principio de interdicción de la arbitrariedad, los principios generales del derecho, -equidad, igualdad, justicia-; las reglas unívocas de la ciencia y la técnica” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de

Justicia, resolución número 2010-008793, de las once horas y treinta y siete minutos del catorce de mayo de dos mil diez).

Como indica la cita anterior, el ejercicio de la discrecionalidad administrativa tiene límites. Esos márgenes se desarrollan en la LGAP. Según el artículo 15.1 de la ley indicada, la discrecionalidad se encuentra sometida a los límites expresos o implícitos impuestos por el ordenamiento, para lograr su ejercicio eficiente y razonable. Asimismo, el ordinal 16 ibidem prohíbe el dictado de actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. Además, conforme al numeral 17 LGAP, la discrecionalidad estará limitada por los derechos de los particulares.

Sobre el tema, Ernesto Jinesta Lobo (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 2007), menciona *“En el artículo 15, párrafo 1º, de la LGAP, se establece que la discrecionalidad podrá darse, incluso en ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida a los límites que le impone el ordenamiento jurídico de forma expresa o implícita, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable. La norma anterior, debe ser concordada con el ordinal 216, párrafo 1º, ibidem al estipular que la Administración Pública al realizar una actuación discrecional debe hacerlo con estricto apego a los <<límites de racionalidad y razonabilidad>> implícitos en el ordenamiento escrito. Por su parte, los artículos 16, párrafo 1º, y 17 de la LGAP, en concordancia con el 160 ibidem, disponen que en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a las reglas de sentido unívoco o de aplicación exacta de la ciencia o de la técnica, o a los principios elementales de la justicia, la lógica o la conveniencia y a los derechos del administrado”*.

Lo anterior permite concluir que la potestad otorgada en el artículo 6 LMEP a los órganos constitucionales -incluido el Poder Judicial- y de relevancia constitucional, debe ser ejercida dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, acudiendo a las reglas de la discrecionalidad administrativa, para tomar una decisión razonable y proporcionada, que evite incurrir en arbitrariedades que pudieran reñir con el bloque de legalidad y acarrear desacuerdos cuya solución podría implicar la judicialización del tema.

Dentro del marco descrito surge la petición de este criterio, pues, conforme al artículo 6 de la LMEP, le corresponde al Poder Judicial definir las relaciones de empleo de las personas funcionarias y servidoras del Poder Judicial que quedarán excluidas de la rectoría en empleo público de MIDEPLAN, y, para alcanzar ese objetivo, la institución requiere contar con elementos de discernimiento.

Frente a esa necesidad, la Dirección Jurídica del Poder Judicial, estima necesario señalar parámetros técnicos de carácter jurídico para determinar las relaciones de empleo que podrían estar en los supuestos establecidos por la Sala Constitucional y la LMEP para ser excluidas de la rectoría de MIEDPLAN.

En los siguientes apartados, mediante el análisis de los elementos jurídicos relacionados con el trámite y aplicación de la Ley Marco de Empleo Público, se procura cumplir el objetivo señalado.

## **2.2 Definición de los parámetros técnicos de carácter jurídico.**

En esta sección se define y estudia los insumos de naturaleza jurídica que permitirán fijar los parámetros técnico-jurídicos requeridos por la institución para aplicar la Ley Marco de Empleo Público y determinar las relaciones de trabajo internas que quedarán exentas de control por parte del Poder Ejecutivo, según la ley de empleo público.

De manera inicial se debe señalar que la Ley Marco de Empleo Público fue aprobada recientemente, lo cual limita la existencia de información jurídica dedicada a analizar en forma específica ese cuerpo normativo.

Sin embargo, tomando en cuenta que el contenido del proyecto de la Ley Marco de Empleo Público fue sometido a consultas de constitucionalidad, las cuales generaron sendas opiniones consultivas, se considera jurídicamente apropiado utilizar el contenido de las opiniones emitidas por la Sala Constitucional como insumos para determinar los parámetros jurídicos que guiarán la aplicación de la LMEP en el Poder Judicial, particularmente en la definición de los puestos de trabajos excluidos de la rectoría de MIDEPLAN.

En favor de esta premisa se debe acotar que las opiniones consultivas mencionadas se concentraron en analizar la conformidad del citado proyecto de ley con el Derecho de la Constitución, delineando el marco constitucional en el que debe moverse esa normativa y, al mismo tiempo, emitiendo indicaciones de orden jurídico para que ese proyecto se ajustara al bloque de constitucionalidad.

Además, por ser la legislación que se va a aplicar, se estima conveniente revisar el contenido de la Ley Marco de Empleo Público para determinar si contiene elementos jurídicos que puedan coadyuvar en la tarea encomendada a la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. Corresponde revisar el contenido de los documentos referidos.

Al finalizar esta unidad, se enumerará los parámetros técnico-jurídicos que podrá utilizar la institución para definir aquellas relaciones judiciales de trabajo exentas de rectoría por parte de MIDEPLAN.

### **2.2.1. Opiniones consultivas emitidas por la Sala Constitucional durante el trámite de aprobación de la Ley Marco de Empleo Público.**

En este subapartado se analiza las consideraciones realizadas por la Sala Constitucional al evacuar las consultas de constitucionalidad formuladas durante el trámite del proyecto de ley de empleo público. De ese análisis se procurará extraer parámetros técnicos de carácter jurídico que faciliten la labor de precisar las relaciones de empleo que podrían encontrarse apartadas de la rectoría en materia de empleo público de MIDEPLAN.

Es pertinente iniciar señalando que las consideraciones emitidas por la Sala Constitucional constituyen pautas jurídicas generales para el ajuste de la Ley Marco de Empleo Público al Derecho de la Constitución, así como para su incorporación al bloque de legalidad costarricense, y su correspondiente implementación y aplicación. De ahí la importancia de estudiar su contenido para alcanzar el objetivo trazado en este criterio.

Ahora bien, en respuesta a las diferentes consultas de constitucionalidad formuladas para revisar el ajuste al Derecho de la Constitución del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emite las opiniones consultivas número 2021-017098, 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.

En esas resoluciones, la Sala Constitucional resalta el fundamento de la (en ese momento) futura Ley Marco de Empleo Público. Además, dimensiona los alcances y los efectos de esa normativa, puntualizando los límites que deben ser respetados para garantizar su efectiva incorporación al ordenamiento jurídico costarricense.

En su exposición, el tribunal constitucional menciona varios elementos de naturaleza jurídica, que dan consistencia, cohesión y estructura a la LMEP y su aplicación en la administración pública. Es decir, establece las reglas vertebradoras de su puesta en práctica.

Esa reglas o pautas funcionan como -verdaderos- parámetros jurídicos para la implementación de la LMEP en las diferentes instancias públicas, por señalar las líneas que debe seguir esa normativa para su correcta incorporación al ordenamiento jurídico costarricense, sin transgredir el Derecho de la Constitución.

Seguidamente se revisa y analiza las mencionadas resoluciones de la Sala Constitucional, con la intención de extraer de su contenido los parámetros jurídicos que faciliten la definición de las relaciones de empleo que estarían excluidas de la supervisión de MIDEPLAN.

Se aclara que el análisis se centra en el contenido del voto de mayoría de la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, pues constituye la consideración dominante y aborda ampliamente el tema en estudio, mientras que la resolución número 2022-002872, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós, remite a la primera.

#### **2.2.1.1. Opinión consultiva de la Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.**

En la opinión referida, entre otras cosas, en lo que interesa al Poder judicial, se consulta si la Ley Marco de Empleo Público infringe el bloque de constitucionalidad, específicamente los artículos 9, 154 y 156 de la Constitución Política, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por someter al Poder Judicial a las disposiciones dictadas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Dirección General de Servicio Civil, en materia de empleo público.

Al responder las diferentes consultas de fondo, la Sala Constitucional emite un considerando general, en el que analiza la conformidad de la LMEP con el Derecho de la

Constitución, así como otros considerandos particulares, donde examina situaciones específicas relacionadas con el Poder Judicial y con otras instituciones estatales.

En el considerando general, el tribunal constitucional indica que las cuestiones consultadas conducen al análisis de la relación de la ley con el principio de separación de poderes, la independencia de estos en el ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes, así como con la autonomía universitaria y la municipal, agregando que las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las universidades estatales y de las municipalidades no escapan del alcance de la potestad legislativa.

También apunta que los cuestionamientos planteados imponen el deber de analizar si el ejercicio de la competencia constitucional legislativa puede afectar las funciones típicamente administrativas relacionadas con los puestos de trabajo vinculados directamente a las competencias exclusivas o excluyentes de los poderes estatales y entes descentralizados, indicando, inmediatamente, que ese tema se erige como un límite en el ejercicio de la potestad de legislar, pues no se puede suprimir o afectar los elementos esenciales de esa función administrativa, ni ser trasladada a otros entes u órganos.

Añade, teniendo presente que todos los entes públicos están sometidos al principio de unidad estatal, afirma, resulta constitucional someter a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando se observe rigurosamente los principios de separación de poder y no se vacíe de contenido los grados de autonomía de los entes descentralizados.

Agrega, considerando que los poderes legislativo y judicial excepcionalmente realizan actividad administrativa, y que la actividad relacionada con nombramientos, evaluación, régimen disciplinario, fijación de salarios, valoración del trabajo, gestión de la compensación, clasificación de puestos y otros, es actividad típicamente administrativa, sostiene, existe un ámbito de esa actividad administrativa que resulta indispensable para garantizar el ejercicio de las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado y entes descentralizados, por lo que la realización de esa actividad corresponde a los mismos poderes estatales y entes descentralizados, lo cual significa que esos órganos están llamados a acatar los principios y postulados establecidos en la Ley, con la particularidad que a ellos les corresponde su aplicación, resultando contrario al Derecho de la Constitución el ejercicio de un poder de jerarquía, de dirección o reglamentación interna, por parte del Poder Ejecutivo o alguno de sus órganos, sobre los otros poderes del Estado y los entes descentralizados, cuando afecta o incide en las competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes estatales, o en las competencias asignadas en la Constitución Política a los entes descentralizados.

Adiciona, textualmente, *“Partiendo de esta idea cardinal, es claro que en materia de empleo público, en lo que atañe al personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, quienes ejercen tales competencias -jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales- o participan de la gestión pública relativa a los fines constitucionalmente asignados a los citados entes, así como el personal administrativo de apoyo, profesional o técnico, que defina, de forma exclusiva y excluyente, cada poder y ente,*

no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o de Mideplan. Hay, pues, un núcleo duro, un indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público". (El subrayado es agregado).

Complementa indicando "Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos –Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo". (El subrayado es agregado).

En las consideraciones particulares, en lo atiente al Poder Judicial, luego de analizar la relación existente entre los principios de separación de poderes e independencia judicial, la Sala Constitucional indica -textualmente- "Ahora bien, lo señalado en los distintos precedentes supra citados, en el sentido que esta Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores, no excluye reconocer que la Asamblea Legislativa está habilitada por el Derecho de la Constitución -conforme la intención del constituyente originario, según se desarrolló en el considerando VIII de este voto- a establecer un estatuto único que comprenda a todos (as) los (as) servidores (as) públicos, incluso a funcionarios (as) del Poder Judicial, siempre y cuando, tal normativa, por su contenido o sus efectos, no suprima, afecte en lo esencial, ni suponga trasladar las competencias exclusivas y excluyentes que le corresponden al Poder Judicial a otros órganos y entes, en infracción del principio de separación de poderes o funciones y, muy en particular, del principio de independencia judicial, tal y como se analizará continuación, respecto de las distintas normas consultadas". (El subrayado es agregado).

Además, examinando el articulado del proyecto de ley remitido en aquel entonces, advierte "Ante tal panorama, y retomando lo que se expuso supra, en el sentido de que es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para- jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen

*función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios - los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo”.* (El subrayado es agregado).

Seguidamente adiciona “*En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jefes del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones”.* (El subrayado es agregado).

También señala “*En relación con el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto”.* (El subrayado es agregado).

Adicionalmente, subraya “*En cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce*

*la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, hay que tener presente que la construcción de la familia, tal y como se explicó supra, corresponde, de forma exclusiva y excluyente, a cada poder del Estado”.* (El subrayado es agregado).

Por otro parte, refiriéndose al personal de alta dirección política, manifiesta “*Los consultantes señalan la lesión al principio de separación de funciones y a la independencia del Poder Judicial, por cuanto en esta norma se dispone que, tratándose de puestos de alta dirección será Mideplán quien emita las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al respecto. En el mismo sentido en que esta Sala ha venido resolviendo estos aspectos, la injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al Poder Judicial en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio del principio de separación de poderes y de independencia judicial. (...). Nótese que, estos son puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Puestos que son de gran relevancia, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplan como lo dispone la norma en cuestión”.* (El subrayado es agregado).

Finalmente, la Sala Constitucional señala contrarios al Derecho de la Constitución algunos de los artículos del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, y concluye que esa normativa quebrantaba los principios de separación de funciones e independencia judicial, por sujetar al Poder Judicial a MIDEPLAN, otorgándole el ejercicio de algunas facultades que son competencia exclusiva y excluyente del Poder Judicial.

Lo expuesto revela que, según el criterio del contralor de constitucionalidad, en relación con el Poder Judicial, la implementación de la LMEP debe respetar límites de orden constitucional y naturaleza jurídica, tales como el principio de separación de poderes, el principio de independencia judicial, el ejercicio directo de la función jurisdiccional, el ejercicio directo de función parajurisdiccional, la realización de funciones de nivel gerencial, la gestión pública de las cuestiones directamente relacionadas con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial y la realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.

### **2.2.1.2 Ley Marco de Empleo Público.**

Como se indicó anteriormente, la LMEP no establece un procedimiento para definir las relaciones de empleo público excluidas de la rectoría otorgada al MIDEPLAN. Sin embargo, de su contenido se puede extraer elementos que constituyan parámetros técnicos de naturaleza jurídica que resulten útiles para tratar de definir cuales vínculos laborales se encuentran exceptuados de la supervisión concedida al órgano ejecutivo. Seguidamente se revisa su contenido.

La LMEP está compuesta por cincuenta artículos y quince transitorios distribuidos en once capítulos, referidos a disposiciones generales, gobernanza del empleo público, planificación del empleo público, organización del trabajo, gestión del empleo, de la capacitación y promoción de los empleados públicos, de la evaluación del desempeño, de la compensación y de algunos derechos vinculados con las relaciones de trabajo en el sector público, así como modificaciones y derogaciones de otras leyes y disposiciones transitorias.

En lo que interesa para el desarrollo de este criterio, el Capítulo I, Disposiciones Generales, contiene los aspectos introductorios de la ley, estableciendo el objetivo de la normativa, así como su ámbito de cobertura -incluyendo exclusiones-, sus principios rectores y las definiciones de algunos elementos relevantes para entender e interpretar su contenido.

En este apartado destaca el artículo 2 LMEP. Ese numeral establece que la LEMP es aplicable a los Poderes de la República y sus órganos auxiliares y adscritos, sin perjuicio del principio de separación de poderes establecido en la Constitución Política.

La norma citada indica en forma expresa que el principio constitucional de separación de poderes constituye un referente jurídico para fijar el alcance del ámbito de aplicación del articulado de la LMEP. Además, por incluir de manera explícita el precepto de separación de poderes como criterio de aplicación de la LMEP, se debe entender también incluidos aquellos principios (de orden constitucional) que garantizan y permiten la realización práctica del principio de separación de poderes. Tal es el caso del principio de independencia judicial.

El Capítulo II de la LMEP, establece el Sistema General de Empleo Público, señalando su composición, rectoría y competencias. En esa sección resalta el ordinal 6 LMEP, pues su contenido, aparte de delinear el mencionado sistema, indica que se encuentran excluidas de la rectoría de MIDEPLAN “(...) *las relaciones de empleo de las personas 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*”.

Lo anterior significa que los puestos encargados de realizar labores exclusivas y excluyentes para el ejercicio de la competencia constitucionalmente asignada al Poder Judicial quedan fuera del ámbito de cobertura de la rectoría de MIDEPLAN.

De ese enunciado se pueden extraer dos elementos relevantes para definir parámetros técnicos que permitan al Poder Judicial determinar las situaciones de empleo exentas de supervisión por parte de MIDEPLAN.

El primero de ellos es el ejercicio directo de la competencia asignada al Poder Judicial en la Constitución Política. El segundo, estrechamente relacionado con el anterior, es la realización de labores inmediatamente vinculadas con la ejecución de la competencia constitucional recién mencionada, caso en el que resulta importante definir el alcance de la frase “funciones o labores exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial”.

Conforme a lo expuesto, el contenido de los artículos 2 y 6 de la Ley Marco de Empleo Público permite inferir que el principio constitucional de separación de poderes, el ejercicio de la competencia constitucional del Poder Judicial y la realización de labores inmediatamente vinculadas con la ejecución de la competencia constitucional asignada al Poder Judicial, funcionan como parámetros técnicos de carácter jurídico para determinar las relaciones de empleo que estarían fuera de la rectoría de MIDEPLAN.

En razón de lo anterior, se entiende que el eje de la toma de decisiones en la materia debe ser necesariamente la separación de poderes y la independencia judicial, y por ende estos parámetros implican que el ejercicio de la función pública para aquellas personas servidoras excluidas posee un carácter instrumental respecto del núcleo duro de las competencias constitucionales, y no es un fin en si mismo.

### **2.2.3. Enumeración de los parámetros técnico-jurídicos para definir las relaciones de empleo del Poder Judicial excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.**

De conformidad con lo expuesto en este apartado, se puede indicar que, la revisión de las opiniones consultivas de constitucionalidad número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, y número 2022-002872, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós, y de la Ley Marco de Empleo Público, permite establecer los siguientes parámetros técnico-jurídicos para que el Poder Judicial pueda definir las relaciones de empleo desarrolladas en la institución que quedarán excluidas de la rectoría en materia de empleo público ejercida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica dentro del Sistema General de Empleo Público:

- a) Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de separación de poderes;
- b) Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de independencia judicial (ejercicio independiente de las funciones asignadas al Poder Judicial en la Constitución Política);
- c) Ejercicio directo de la función constitucionalmente asignada (función jurisdiccional);
- d) Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia);
- e) Realización de funciones de nivel gerencial;
- f) Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial, y;
- g) Realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial (debiendo tenerse presente que la Sala Constitucional menciona que “existen servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo”).

A continuación, se analiza cada uno de los parámetros señalados.

### **2.3. Análisis de los parámetros técnico-jurídicos para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en materia de empleo público.**

La fijación de pautas jurídicas como elementos técnicos que pueden coadyuvar en la toma de decisión de la institución al momento de definir las relaciones de empleo judicial excluidas de rectoría externa, responde a las exigencias planteadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de competencias legales cuya regulación omite describir con detalle la actuación de la administración.

En esa dirección, se hace necesario, también, tener claro el contenido y alcance de esos parámetros. En esta sección se analiza cada una de las guías técnico-jurídicas establecidas en el apartado anterior. Para cumplir esa tarea, en cada uno de los subapartados, se expone el enunciado y contenido básico del parámetro, así como sus reglas generales de aplicación, agregándose citas doctrinales y jurisprudenciales para facilitar su comprensión y delinear o precisar su puesta en práctica.

#### **2.3.1. Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de separación de poderes.**

El enunciado inicia mencionando los términos *instrumentalidad e inmediatez*, porque esos aspectos van a ser determinantes al momento de definir cuales relaciones de empleo judicial quedarán excluidas de la rectoría de MIDEPLAN, en materia de empleo público. Valga señalar que la importancia de esos términos se extiende a otros parámetros.

La instrumentalidad de la relación de trabajo para garantizar el principio de separación de poderes se debe entender como la función de medio o instrumento que cumple ese vínculo laboral para materializar o asegurar el precepto de separación de poderes, de manera tal que su afectación o supresión incida directa y negativamente sobre ese postulado, con intensidad suficiente para vaciar su contenido.

Por su parte, la inmediatez del vínculo de empleo para garantizar el principio de separación de poderes se debe entender como la relación próxima -o inmediata- de la función laboral con el cumplimiento o aseguramiento del precepto de separación de poderes, de modo que su afectación o supresión influya directa y negativamente sobre el contenido del precepto, impidiendo su consumación.

La importancia de los conceptos señalados radica en que las funciones judiciales eventualmente apartadas de la rectoría del órgano del Poder Ejecutivo deben tener una estrecha relación con las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial y, consecuentemente, con los principios que estructuran el ejercicio de esas facultades.

En cuanto al concepto del principio de separación de poderes, iniciamos señalando que hoy día se prefiere hablar de principio de división de poderes o separación de funciones, pues el ejercicio de las funciones del Estado implica interacción entre los órganos que lo conforman.

En términos generales, el principio constitucional de separación de poderes, división de poderes o separación de funciones, hace referencia a la -necesaria e indispensable- independencia organizativa y funcional que debe existir entre los diferentes poderes que conforman el Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como al ejercicio de las funciones encomendadas a cada poder, libre de interferencias indebidas de los otros poderes.

En nuestro país, el principio de separación de poderes se encuentra previsto en el artículo 9 de la Constitución Política, el cual establece que el gobierno de Costa Rica lo ejerce tres poderes distintos e independientes entre sí, agregando que esos poderes tienen prohibido delegar el ejercicio de sus funciones. Su contenido se encuentra desarrollado -entre otros- en los numerales 105, 121, 130, 139, 140, 147, 152, 153, 154 y 156 de la misma Constitución Política.

Sobre su contenido y alcances, en doctrina nacional, Rubén Hernández Valle (El Derecho de la Constitución, tomo I, págs. 261 a 262) nos dice que *“Este principio es la traducción al plano jurídico del problema básico planteado a toda organización humana de la división del trabajo, en el sentido de que los diferentes órganos estatales tienen que cumplir determinadas tareas”*.

Ese autor agrega, *“En términos constitucionales, lo anterior se expresa como la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político entre varios detentadores. Por lo tanto, lo que usual aunque erróneamente se suele denominar como “separación de poderes” estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones públicas entre diferentes órganos del Estado”*.

A nivel internacional, los españoles Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina (Derecho Constitucional, 2014, pág. 48), señalan que *“La división de poderes se define como una técnica constitucional tendiente a impedir la concentración absoluta del poder y a garantizar la libertad de la ciudadanía. De este modo, se atribuirán las tres principales funciones de un Estado (legislar, ejecutar y juzgar) a diversos titulares distintos que permanecen separados y se controlan mutuamente, pues, según Montesquieu, <el poder frena al poder>. Esta separación no implica, sin embargo, que los distintos órganos titulares de los poderes sean absolutamente independientes, sin conexiones ni interferencias entre ellos”*.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha desarrollado ampliamente el contenido y los alcances de este principio, señalando que ese precepto hace referencia a la forma de distribuir y ejercer las funciones del Estado, la cuales deben ser ejecutadas dentro del marco competencial definido por la Constitución Política, sin injerencias indebidas.

Desde la resolución número 1994-005484, de las dieciocho horas y cincuenta y cuatro minutos del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, la Sala

Constitucional indica que la separación de poderes se debe entender como separación de funciones.

“La Constitución Política confiere al Poder Ejecutivo una serie de competencias, cuyo ejercicio implica, desde luego, el permanente respeto a las demás disposiciones constitucionales que estructuran el sistema de división de poderes y separación de funciones dentro del Gobierno, que ejerce conjuntamente con el Legislativo y el Judicial (art.9°), sobre lo cual esta Sala ha expresado que:

“La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9° de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función -no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuera un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente”.

Además, en resolución número 2004-013428, de las catorce horas con trece minutos del veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, establece el contenido de este principio, precisando que se encuentra compuesto por dos (sub)principios, a saber, distribución y especialización de funciones e independencia recíproca entre los órganos competentes para ejercer esas funciones.

“IV.- Sobre la división del poder. El artículo 9 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

El modelo de la separación de los poderes, en sentido estricto, resulta de la combinación de dos principios: el primero atiende a la distribución de las funciones estatales; el segundo, a las relaciones entre los órganos competentes para ejercerlas. El principio de especialización de las funciones según el cual una función es una atribución exclusiva de un órgano si existen reglas que prohíben a cada órgano del Estado: 1) ejercer aquella función; 2) interferir en el ejercicio de esa función por parte del órgano al que está atribuida (obstaculizando o impidiendo el ejercicio), y 3) privar de eficacia los actos de ejercicio de esa función. Por su parte el principio de independencia recíproca de los órganos donde dos órganos son recíprocamente “independientes” cuando cada uno de

estos está libre de cualquier interferencia por parte del otro en cuanto a su formación, a su funcionamiento y a su duración. La interpretación tradicional de este modelo implica la necesidad de que cada órgano del estado ejerza su función con independencia de los otros; es decir no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada a cada uno de ellos. Sin embargo, la doctrina y la práctica constitucionales, han dado paso a otro modelo, el de la división del poder; basado en un complejo sistema de frenos (o controles) y contrapesos (Montesquieu). Para evitar que los diversos órganos del Estado abusen de las competencias conferidas a ellos es necesario —no ya que los poderes estén perfectamente separados sino, al contrario— que a cada “poder” se contraponga otro, capaz de condicionarlo y de frenarlo. Siguiendo este modelo no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función -no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión. El Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias”.

Luego, en resolución número 2005-014286, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del diecinueve de octubre de dos mil cinco, delimita -aún más- el concepto de independencia recíproca entre los órganos competentes para ejercer esas funciones, señalando que la independencia entre poderes conlleva la prohibición expresa de interferir en las cuestiones propias de la competencia de sus semejantes.

“IV.- Sobre el principio de Separación de Funciones e Independencia de Poderes en la jurisprudencia constitucional.- El régimen democrático que impera en Costa Rica está fundado sobre la base de la división de los poderes. Precisamente el artículo 9 de la Constitución Política establece claramente que el Gobierno de la República lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que ninguno de ellos puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Este principio pretende dividir la detentación del poder en Poderes de igual rango, independientes el uno del otro, de tal forma que un Poder pueda fiscalizar la labor de los otros, y se crea así, un sistema de “frenos y contrapesos” que se encarga de garantizar que las labores de cada uno de ellos se enmarque dentro de ciertos límites establecidos, procurando así no violentar o vulnerar los derechos y libertades de los ciudadanos, y permite el correcto control del poder y el respeto de la voluntad popular, garantizando a los ciudadanos que el poder político no se concentre en unos pocos y en perjuicio de las mayorías. En los gobiernos democráticos se suelen distribuir entre los distintos poderes las actividades propias del Estado, lo que se conoce como competencias. De forma tal que, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, interpretándose la necesidad de que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9° de la Constitución Política) sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrantemente el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1.) y 140 incisos 3.) y 18.) constitucionales. Claro está, la división de poderes se ha entendido más como separación de funciones, pues si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función -no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón

de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente. De esta forma, corresponde al Poder Ejecutivo, dirigir la función administrativa, ejecutar las leyes y establecer las políticas económicas, sociales, de relaciones internacionales que debe seguir el país. Por su parte, el Poder Legislativo tiene la labor de propugnar por la creación de leyes que, a la postre, serán las que sirvan de fundamento para implementar las políticas del gobierno, amén de sancionar, dicho sea de paso, las reformas parciales, o totales a la Constitución a través de una Asamblea Constituyente, creada para tales efectos. Finalmente, al Poder Judicial se le asignan las labores de administración de justicia, la cual busca el restablecimiento de la paz social mediante la solución de conflictos originados en la violación de las leyes que rigen en el país. El discurso anterior resulta necesario para entender lo que se conoce como "la independencia entre poderes", frase que identifica la prohibición expresa para cualquier poder público para interferir en las cuestiones propias de la competencia de los demás. Según se dijo, la coexistencia de los tres poderes dentro de un régimen democrático, con competencias claramente establecidas por la Constitución para cada uno de ellos, impide el acceso, por ejemplo, del Poder Judicial, en cuestiones propias del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Asimismo, el artículo 121 de la Constitución Política en su inciso a) establece que le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: "1) Dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica...". El procedimiento para la aprobación y modificación de leyes son aspectos que la Constitución Política ha reservado en forma expresa al Poder Legislativo; se trata de materia que la Constitución Política delega exclusivamente en el Poder Legislativo y sobre el cual aquel es soberano. En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo no puede regular normativamente -reglamentariamente- las libertades o derechos fundamentales, porque puede y debe fiscalizar u ordenar en concreto la conducta de sus titulares: a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar de concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularle normativamente (ver al respecto las resoluciones números 93-6829, 03-2771, 95-0031, 01-04169, 01-03181, 91-1618)"

Asimismo, en resolución número 2006-007965, de las dieciséis horas con cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis, el órgano jurisdiccional constitucional resalta dos consecuencias jurídicas del principio de separación de funciones, la distinción material de funciones y la atribución específica de funciones, para reiterar que el precepto estudiado prohíbe a los órganos estatales invadir la esfera de atribuciones constitucionales asignadas a los otros poderes.

“IV.- EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE FUNCIONES. El principio de separación de funciones -preferimos esa denominación a la tradicional división de poderes, pues, el poder fáctico o jurídico es uno solo- supone un sistema de frenos y contrapesos, donde el poder contiene al poder, tal objetivo se logra mediante la separación de las funciones estatales entre diversos órganos. Tal distribución de funciones, se efectúa según lo establecido en el texto constitucional, empero la mayoría de las Constituciones respeta los postulados esenciales de Montesquieu en el sentido

"que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no puede hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute". Tal principio del Estado Social de Derecho, en su formulación clásica, tuvo y tiene gran trascendencia al instituirse como garante de la libertad de los administrados frente a los detentadores del poder. Tanto es así que el artículo 16 de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 26 de agosto de 1789, dispuso que "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". El sustrato ideológico del principio de la separación de funciones lo constituye la preservación de las libertades de los administrados frente a los privilegios y prerrogativas de la Administración Pública, entendida en un sentido amplio. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional, ha insistido en que el principio de separación de funciones no es un simple mecanismo de distribución de las competencias sino una garantía a favor de los administrados. Así en el Voto No. 4091-94 sostuvo que "Los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución, entre otros, claramente asignan funciones especializadas a diferentes órganos –Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esta perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país". En el Voto No. 1618-91 de las 14:16 hrs. del 21 de agosto de 1991, este Tribunal señaló que:

"La división de los poderes públicos principio capital del Estado Democrático de Derecho, tiene en éste, desde su consagración a partir de las grandes revoluciones del siglo XVIII -la norteamericana y la francesa- un específico sentido de garantía de la libertad, en favor, por lo tanto, de los súbditos, y no de mera eficacia o distribución del poder entre gobernantes. De conformidad con ese principio total, los órganos del Estado capacitados para dictar actos subjetivos concretos que incidan en la esfera de la libertad, no pueden ser al mismo tiempo los llamados a regularla normativamente. Por esto, en vista de que, fuera de los tribunales de justicia, las administraciones públicas ejercen aquellas competencias concretas respecto de los particulares poderes de policía administrativa, en general, al lado de las normativas de su rango -reglamentos autónomos y ejecutivos de las leyes-, un principio general hoy indiscutido de derecho público establece que, como lo recoge el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública "el régimen jurídico de los derechos constitucionales está reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes". ( los cuales, ni pueden regular esos derechos ex novo, ni, desde luego, imponerles restricciones o limitaciones no contenidas en la propia ley). Con otras palabras, el Poder Ejecutivo no puede regular normativamente -reglamentariamente- las libertades o derechos fundamentales, porque puede y debe fiscalizar u ordenar en concreto la conducta de sus titulares; a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar de concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularle normativamente; y en este contexto en el que debe enmarcarse la función legislativa de fiscalización política, la cual, en consecuencia, sólo puede ejercerse respecto de los entes, órganos y funcionarios públicos como tales (...)"

Modernamente, se sostiene que la separación de funciones es tanto una técnica para debilitar el poder público, evitando su concentración en un solo ente u órgano, como también un medio para dividir y racionalizar el ejercicio del poder, haciéndolo más eficiente. Actualmente, se puede afirmar que como consecuencia directa de la íntima relación y coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, el aludido principio ha asumido un carácter fundamentalmente organizativo, con el propósito de asegurar un

desarrollo ordenado y coordinado de la actividad estatal. Esto es, constituye un medio organizativo en favor de los individuos o grupos sociales intermedios para evitar la concentración y exceso de poder de los partidos políticos mayoritarios que dominan transitoriamente los órganos estatales, razón por la cual la doctrina ha sostenido los conceptos de distinción y colaboración de poderes. De la vigencia del principio de separación de funciones en el Estado moderno pueden deducirse dos consecuencias jurídicas inmediatas y de gran trascendencia: a) La distinción material de las funciones; b) la atribución, normal y permanentemente, de una determinada función a un conjunto determinado de órganos constitucionales, lo que implica como corolario lógico la prohibición impuesta a los órganos estatales para delegar el ejercicio de sus funciones propias, o invadir la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponde a otros órganos (artículos 9º, párrafo 2º, de la Constitución Política y 86 de la Ley General de la Administración Pública). La división de funciones supone que cada órgano constitucional o Poder del Estado tiene a su cargo una sola función constitucional. Sin embargo, es notorio y evidente que en el ámbito normativo y práctico-institucional no existe una partición perfecta y rígida de funciones, al contrario, la realidad demuestra que un órgano constitucional puede desempeñar varias funciones simultáneamente. Es por lo anterior que se afirma que lo que opera en la práctica es una interdependencia funcional entre los diversos órganos estatales. En ese respecto, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 6829-93 de las 8:33 hrs. del 24 de diciembre de 1993 sostuvo que “La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9º de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función –no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y de la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente (...)”.

Recientemente, en las resoluciones emitidas al evacuar las consultas de constitucionalidad formuladas en el trámite del proyecto de ley de empleo público, la Sala Constitucional indicó que el principio de separación de poderes se interpreta como la necesidad de que cada poder estatal ejerza su función con independencia de los otros, sin injerencias, en un marco de colaboración.

“Para comprender lo trascendental que resulta el tema de la independencia judicial para un Estado de Derecho como el nuestro, se debe partir de otro principio básico en todo sistema democrático, el principio de separación de poderes. Desde la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789, en el artículo 16, se indica lo siguiente: “Artículo 16.- Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución. “

Lo cual quiere decir que, uno de los dos pilares fundamentales para la existencia verdadera de una Constitución, es el resguardo del principio de separación de poderes. Según reiterada jurisprudencia constitucional sobre este principio, el Gobierno de la República lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política y se erige en “uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático, en tanto establece un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de los habitantes del país.” (sentencia n°2006-013708). Desde la sentencia n°6829-1993 se indicó que, la teoría de la separación de Poderes se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9 de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales” (resolución número 2022-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno).

Además, señaló que ese precepto comprende dos facetas. La primera referida a la distribución de funciones entre los poderes estatales y, la segunda, al cumplimiento de las funciones distribuidas, sin interferencia de los otros poderes, en un marco equilibrado de potestades y límites.

“De esta manera, a los efectos del sub examine, se debe tener presente lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido en cuanto al “principio de División de Poderes”, nombre clásico, o principio de “Separación de Funciones” o de “Separación de Funciones e Independencia de Poderes”, denominaciones más modernas, empleadas con frecuencia por la Sala Constitucional. Con independencia de la multiplicidad de sentidos y definiciones que doctrinariamente se le da a tal nomenclatura, grosso modo se infiere de la jurisprudencia constitucional, que tal principio alude a dos aspectos: por un lado, la distribución de funciones de los Poderes, es decir, cada Poder Público se especializa en el ejercicio de determinadas funciones que son consustanciales a su naturaleza jurídica constitucional en el entorno del régimen republicano y democrático resguardado en la Ley Fundamental; por otro, las funciones especializadas de cada Poder Público se cumplen sin interferencias indebidas de los otros Poderes, pero dentro de un sistema político de pesos y contrapesos (“checks and balances”); en palabras de Montesquieu (idea que también se observa expresamente en Locke y está inserta en la política de Aristóteles): solo el poder frena al poder (le pouvoir arrête le pouvoir). Ahora, en esta materia hallar el punto medio entre los extremos de la cuerda, es decir, encontrar el justo punto de equilibrio demanda un análisis de cada caso concreto, dentro de una concepción más bien dinámica y flexible, antes que anquilosada y rígida”. (resolución número 2022-002872, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós).

Conforme a lo expuesto, el principio de separación de poderes se debe entender como la distribución de las competencias materiales del Estado y la atribución específica de funciones entre los poderes que conforman ese Estado, garantizándose el ejercicio independiente de esas facultades, mediante la recíproca prohibición de interferir indebidamente en el ejercicio de las competencias asignadas a cada poder, recordando que entre poderes siempre existirán relaciones de diversa naturaleza, resultando primordial

garantizar que esas vinculaciones no afecten el desarrollo de las competencias constitucionales.

En relación con el objetivo de este criterio, se debe apuntar que el contenido del precepto de separación de poderes opera como parámetro jurídico para definir las relaciones de empleo judicial excluidas de rectoría por parte de MIDEPLAN, en un doble sentido. En primer lugar, se debe excluir de esa rectoría las relaciones de trabajo que garanticen el cumplimiento del contenido del principio de separación de poderes, de forma instrumental e inmediata, y; en segundo lugar, se debe evitar remitir a la rectoría de MIDEPLAN aquellos vínculos de trabajo cuyo desenvolvimiento pueda afectar el contenido y la implementación práctica del precepto estudiado.

### **2.3.2. Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de independencia judicial.**

Retomando lo indicado en el parámetro anterior, para este caso, la instrumentalidad de la relación de trabajo para garantizar el principio de independencia judicial deberá entenderse como la función de medio o instrumento que cumple ese vínculo laboral para materializar o asegurar el precepto de independencia judicial, de forma que su afectación o supresión incida directa y negativamente sobre ese postulado, con intensidad suficiente para vaciar su contenido.

Asimismo, la inmediatez del vínculo de empleo para garantizar el principio de independencia judicial se debe entender como la relación próxima -o inmediata- de la función laboral con el cumplimiento o aseguramiento del precepto de independencia judicial, de manera que su afectación o supresión actúe directa y negativamente sobre el contenido del precepto, impidiendo su consumación.

Sobre la aplicación del principio de independencia judicial, se debe tener presente que éste representa la puesta en práctica del principio de separación de poderes -o separación de funciones- en materia judicial, pues se refiere al ejercicio independiente de la función estatal de juzgar, concretizada en un Poder Judicial autónomo, así como a la realización de la función jurisdiccional exenta de injerencias, plasmada en un juez libre de presiones externas e internas.

El precepto se encuentra consagrado en los artículos 9 y 154 de la Constitución Política y desarrollado en varias leyes, destacando -principalmente- la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como otra serie de regulaciones legales relacionadas con el funcionamiento del Poder Judicial.

En relación con esta máxima jurídica, afirma Rubén Hernández Valle (El Derecho de la Constitución, tomo II, 2008, págs. 171 y 172) que *“De la combinación armónica de los artículos 9 y 154 de la Constitución, se deriva el principio fundamental de la independencia del Poder Judicial, en el sentido de que constituye un orden autónomo e independiente de los otros Poderes y órganos constitucionales”, agregando “Desde el punto de vista del principio de la separación de poderes significa que el orden judicial no se encuentra subordinado ni a la Asamblea Legislativa ni al Poder Ejecutivo”.*

Analizando el contenido del precepto referido en España, los escritores Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina (Op. Cit., pág. 672 y 673) indican que “*La Constitución no se refiere expresamente a la independencia del Poder Judicial, sino a la de los jueces y magistrados integrantes del mismo. Es decir, parece contemplar la independencia de los miembros del Poder Judicial, tanto de otros poderes del Estado como respecto de sus propios órganos de gobierno, distinguiendo entre lo que se ha llamado <<independencia externa>> e <<independencia interna>>. Las dos vertientes se encuentran reguladas en los artículos 12 y 13 LOPJ. El primero contempla la interna, es decir, la que se predica de cada juez y magistrado frente a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial. Por su parte, el art. 13 se refiere a la independencia judicial en sentido general, es decir, a su vertiente externa, señalando que todos están obligados a respetar la independencia de los jueces y magistrados. Se trata pues, de una cuestión que afecta también al estatus jurídico de los miembros del Poder Judicial*”.

Por su parte, Javier Pérez Royo (Curso de Derecho Constitucional, 2014, págs. 697 a 699) señala que “*La independencia del juez es absoluta, tanto en el interior del poder judicial como frente al exterior. Como dice la STC 108/86: <<naturalmente, la independencia judicial (es decir, de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por “todos” (art. 13 de la misma ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de la Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y los Magistrados (art.122.1) y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2)>>*”.

La Sala Constitucional -también- ha tenido oportunidad de analizar el contenido del precepto de la independencia judicial. Entre las resoluciones más importantes sobre este tema, destacan los votos número 005795-1998, de las dieciséis horas con doce minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y ocho, 006759-1998, de las quince horas con cincuenta y uno minutos del veintidós de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, 001807-1999, de las quince horas con tres minutos del diez de marzo de mil novecientos noventa y nueve y 006968-1999, de las quince horas con veinticuatro minutos del ocho de setiembre de mil novecientos noventa y nueve.

En resolución número 005795-1998, de las dieciséis horas con doce minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y ocho, el tribunal constitucional establece que el precepto de independencia judicial cubre al Poder Judicial como institución, y a la persona juzgadora, como encargada de ejecutar la competencia constitucionalmente asignada al Poder Judicial, señalando los ámbitos de la cobertura prevista para los encargados de ejercer la función jurisdiccional.

“De lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, -que dice-:

"El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos"

deriva el principio de la independencia del Poder Judicial, el cual comprende tanto al órgano o institución como un todo, como al Juez en el conocimiento de los asuntos que le son sometidos a su juicio. En relación con este funcionario, también debe reconocerse que existe una doble protección a su investidura, ya que la independencia del juez -como garantía de las partes involucradas en el asunto sub judice- es hacia lo externo y lo interno, en el sentido de que se le protege de las influencias e incidencias -tanto externas como internas-, que pueda tener en uno u otro sentido en la decisión de un caso concreto sometido a su conocimiento, para que fallen con estricto apego a lo dispuesto en la normativa vigente; en otros términos, se protege al juez para que ni las partes que intervienen en el proceso, terceros, jueces superiores en grado, miembros "influyentes" de los Poderes del Estado, aún el Judicial, puedan, influir en su decisión, por lo que mucho menos cabría, la obligación -impuesta por parte del superior en grado- de fallar en una determinada manera un caso concreto o coaccionar al juzgador en ese sentido”.

En resolución número 006759-1998, de las quince horas con cincuenta y uno minutos del veintidós de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, de manera genérica, el tribunal constitucional establece la importancia, el concepto y las facetas del principio en estudio.

“Vale la ocasión para recordar que, respecto de la independencia judicial, esta Sala ha expresado que:

"La independencia del Poder Judicial se encuentra garantizada constitucionalmente en los artículos 9 y 154. También la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normativa de rango internacional de aplicación directa en nuestro país se refiere al tema. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la independencia del juez como un derecho humano, al disponer en el artículo 8.1 que:

"1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter..."

La independencia del Órgano Judicial se plantea hacia lo externo. El Órgano Judicial es independiente frente a los otros Poderes del Estado, no así el juez cuya independencia debe ser analizada de una forma más compleja. Pero cuando se asegura que un Poder Judicial es independiente, lo mismo se debe predicar de sus jueces, pues éstos son los que deben hacer realidad la función a aquél encomendada (...).- La independencia que verdaderamente debe interesar -sin restarle importancia a la del Órgano Judicial- es la del juez, relacionada con el caso concreto, pues ella es la que funciona como garantía ciudadana, en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Posteriormente, el tema fue abordado de manera amplia en el voto número 005493-2000, de las quince horas con cuarenta y siete minutos del cuatro de julio de dos mil, en el cual se indica que el precepto de independencia judicial está reconocido en la Constitución Política y desarrollado en la ley, otorgando al Poder Judicial y a las personas juzgadoras la posibilidad de ejercer su competencia en forma independiente, sin injerencias de carácter externo o interno.

“En cuanto al principio de independencia judicial, debemos señalar que constitucionalmente este principio deriva del artículo 153 de la Constitución Política que señala:

"Corresponde al Poder Judicial además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario."

El artículo 154 constitucional, en este mismo sentido indica:

"El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos."

El marco jurídico establecido constitucionalmente relacionado con la independencia judicial se ve complementado por los artículos 1 a 8 al de la Ley Orgánica del Poder Judicial que desarrollan los presupuestos constitucionales. Debemos hacer referencia además de los artículos 162 al 173 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que hacen mención de la jurisdicción y competencia de los jueces, en especial interesa citar los siguientes:

"Artículo 162. La facultad de administrar justicia se adquiere con el cargo al que está anexa y se pierde o suspende para todos los negocios cuando, por cualquier motivo, el juez deja de serlo o queda suspendido temporalmente en sus funciones."

"Artículo 165. Todo juez tiene limitada su competencia al territorio y a la clase de asuntos que le estén señalados para ejercerla; las diligencias que los procesos de que conozca exijan se hagan en el territorio de otro juez, sólo podrán practicarlas por medio de éste, salvo autorización legal en contrario. El juez sólo podrá conocer de los asuntos no sometidos a su competencia, cuando le fuere legalmente prorrogada o delegada."

Tomando en consideración el marco jurídico anterior, esta Sala considera que el principio de independencia del juzgador podría definirse como aquella potestad dada por la Constitución y la ley por medio de la cual el juez, cumpliendo en su ámbito competencial y jurisdiccional ejerce el poder que le ha sido delegado por el Estado de resolver un conflicto planteado por los particulares o por la misma Administración. Este principio va ligado directamente a los principios de unidad y monopolio de la jurisdicción, así como de imparcialidad y competencia.

La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas. Ahora bien, en el plano interno, la independencia consiste en la autonomía de que deben gozar en sus decisiones las instancias judiciales inferiores con respecto a las de rango superior. Además, en un Estado Democrático y de Derecho como el nuestro, la otra cara de la independencia es la responsabilidad del personal judicial, así como el control sobre sus actividades. Sobre el contenido y naturaleza de la independencia judicial interna el aparato judicial supone, que los tribunales inferiores gozan de autonomía en sus decisiones jurisdiccionales con respecto a los de rango superior. Sin embargo, legalmente no constituye una violación a este principio la existencia de los recursos tradicionalmente previstos por la ley (apelación, revisión, casación y otros), a menos que sean utilizados en forma irregular. Esta Sala en la Sentencia No. 2838-98 de las quince horas veintisiete minutos del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y ocho, refiriéndose al principio de independencia e imparcialidad ha indicado:

"La independencia e imparcialidad del juez constituyen conceptos relacionados entre sí y son indudablemente principios constitucionales en un régimen político como el nuestro. La independencia determina que el juez esté solo sometido a la Constitución

y a la Ley y la imparcialidad significa que para la resolución del caso el juez no se dejará llevar por ningún otro interés fuera del de la aplicación correcta de la ley y la solución justa del caso".

Además, por su claridad a la hora de definir los alcances del principio de independencia judicial y su relación directa con el tema de fondo de este criterio, pues se emitió en virtud de la consulta de constitucionalidad del proyecto de ley de empleo público, conviene señalar el voto número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, en el que, luego de exponer los lineamientos generales del precepto, la Sala Constitucional dice que la independencia judicial se manifiesta a lo externo, en las relaciones del Poder Judicial con los otros órganos estatales, brindando mecanismos para evitar que el Poder Judicial sea controlado por esos otros órganos estatales, y a lo interno, posibilitando que las personas juzgadoras dicten resoluciones libres de injerencias, sin temor de represalias.

Es en ese sentido que debe interpretarse el principio de independencia judicial como parámetro técnico para determinar los vínculos de trabajo separados de la intervención de MIDEPLAN: se debe excluir de la rectoría de MIDEPLAN las relaciones de empleo que -de forma instrumental e inmediata- aseguren a lo externo y a lo interno del Poder Judicial el ejercicio independiente de las funciones asignadas a la institución en la Constitución Política y, con ello, la consecución del principio de independencia judicial.

Igual que en el subapartado interior, se debe evitar remitir a la rectoría de MIDEPLAN las relaciones de trabajo cuyas funciones pudieran comprometer el contenido y la implementación práctica del precepto estudiado.

### **2.3.3. Ejercicio directo de la función constitucionalmente asignada al Poder Judicial (función jurisdiccional).**

Este parámetro se encuentra enunciado en términos muy claros, precisos y concretos. Su contenido y aplicación comparten esas características: Se encuentran excluidas de la rectoría otorgada en la LMEP al MIDEPLAN, las relaciones de empleo que ejecutan en forma directa la función asignada al Poder Judicial en la Constitución Política. Sobre este tema conviene hacer las siguientes precisiones.

Conforme al artículo 153 de la Carta Magna, el Poder Judicial es el encargado de ejecutar la función jurisdiccional, pues se le atribuye el conocimiento de las causas judiciales que establezca la ley, la resolución de estas y la ejecución de las resoluciones que dicte.

En términos genéricos, la función jurisdiccional consiste en la potestad de dirimir conflictos de carácter jurídico y ejecutar lo resuelto. En el contexto de un Estado Democrático de Derecho, con separación de funciones, la función jurisdiccional pública o de administración de justicia la ejerce un poder u órgano especializado, el Poder Judicial, con la participación del juez, como delegado de la potestad jurisdiccional.

Sobre el tema, el tratadista Ernesto Jinesta Lobo (Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, 2009, págs. 323 a 330) manifiesta que, desde una enfoque sustancial u objetivo, "La

*función jurisdiccional se traduce en la decisión imperativa de conflictos de interés, determinando el derecho aplicable al caso concreto con fuerza de verdad legal (cosa juzgada)”. Agrega, “Desde una perspectiva sustancial, se dice que consiste en la decisión con fuerza de verdad legal de una controversia o litigio entre partes. Desde ese ángulo, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo podrían, ocasionalmente, ejercer esa función. Efectivamente, la ley faculta a la Administración Pública, en ciertas hipótesis, para decidir, con carácter de verdad legal, las controversias entre particulares o entre ella y los administrados. Sin embargo, el régimen jurídico de la función jurisdiccional exige que la decisión sea definitiva, y que sea producida por un órgano imparcial e independiente. En ese sentido, el artículo 154 de la Constitución Política dispone que <<El Poder Judicial solo está sometido a la Constitución y a la Ley...>> (en igual sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Por su parte, el artículo 152 de la Constitución Política, dispone que <<El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley.>> (en idéntico sentido, el artículo 1º, párrafo 1º, LOPJ). Es así como sería inconstitucional atribuir a la Administración Pública la facultad de decidir controversias entre particulares en forma definitiva, sin posibilidad de acudir a la justicia por atentar flagrantemente contra el derecho de acceso a la jurisdicción o a la tutela judicial efectiva -pronta y cumplida- consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 49, párrafo in fine, ibídem”. Además, señala, desde la óptica subjetiva, que es función jurisdiccional la emanada por el Poder Judicial.*

Para Rubén Hernández Valle (El derecho de la Constitución, tomo I, págs. 280 a 281), -también- desde una perspectiva objetiva, el contenido de la función jurisdiccional “(...) es la valoración de un comportamiento humano en base a una norma con el fin de establecer una litis. Es decir, esta función se concreta en la actividad del Estado dirigida a establecer y hacer valer concretamente en los casos particulares el ordenamiento jurídico vigente. En palabra de Biscaretti “Y el Estado, a través de su solicitada intervención objetiva (que se realiza especialmente, aunque no únicamente, mediante un procedimiento apropiado que se denomina proceso), tutela, al mismo tiempo, los intereses, que aún siendo protegidos por normas de derecho objetivo, han quedado insatisfechos, sea porque hay incertidumbre sobre los términos de la norma que debería tutelarlos, sea porque esta última, aun siendo desconocida por todos en su exacto valor, ha sido incumplida en el caso supuesto”, añadiendo que, partiendo de un punto de vista subjetivo, es función jurisdiccional la proveniente de los tribunales de justicia.

Por otra parte, desde su creación, la Sala Constitucional ha delineado el concepto y alcance de la función jurisdiccional, señalando que esa potestad se encuentra asignada de manera exclusiva al Poder Judicial, tal y como se observa en la resolución número 001148-1990, de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa:

“II.- El meollo de la cuestión se reduce a considerar:

a) Si, como lo pretende el accionante, en el sistema constitucional costarricense el Poder Judicial, bajo la dependencia de la Corte Suprema de Justicia, ejerce en forma exclusiva, la función jurisdiccional del Estado, de manera que cualquier tribunal de justicia propiamente dicho no integrado en aquél, violaría las disposiciones que establece ese/aquella exclusividad y que el accionante identifica en los artículos 35, 152 y 153 de la Constitución;

b) Si, en caso afirmativo, el Tribunal de Servicio Civil, aparte de su denominación o por ella, tiene el carácter de un "tribunal" en el sentido propio de función jurisdiccional;

y

c) Si, de nuevo en caso afirmativo, las previsiones expresas respecto del régimen de servicio civil y su estatuto, contenidas en los artículos 191 y 192 de la Constitución, rechazan, como lo alega el accionante, o bien autorizan, como lo pretenden la Procuraduría General y el accionado, la existencia y funcionamiento de un Tribunal de Servicio Civil integrado orgánicamente en la Administración Pública y no en el Poder Judicial.

III.- En cuanto a lo primero, la respuesta afirmativa es incuestionable: las normas, principios y valores fundamentales de la Constitución establecen claramente que en nuestro Ordenamiento jurídico la función jurisdiccional corresponde, en forma exclusiva, al Poder Judicial. Para esta conclusión no entra en juego, del todo, el artículo 152, porque éste no se refiere al contenido o a los alcances de la "función jurisdiccional" ni reserva esta función al "Poder Judicial", sino que se limita o vincula a este último, sin definirlo, a su "ejercicio por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley".

En lo que se refiere al artículo 35, éste resulta pertinente de modo parcial: no, en cuanto se limita a prohibir la creación de tribunales especiales para el conocimiento de casos concretos y, por ende, a consagrar el derecho de toda persona a ser juzgada por su juez natural, pero sí, en cuanto garantiza que nadie puede ser juzgado... sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con esta Constitución " en la medida en que ésta no autorice, aunque sea implícitamente, la creación de tribunales ajenos al Poder Judicial, y, en concreto, del de Servicio Civil, en la forma dispuesta por las normas impugnadas, como se dirá infra.

En cambio, sí interesa en su totalidad lo dispuesto por el artículo 153, en cuanto establece, no sólo que

"corresponde al Poder Judicial además de las funciones que la Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas así como de las otras que establezca la ley.... resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario"

sino también le atribuye su conocimiento, "cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan..."

IV.- En efecto, de este texto se desprende, en forma, si no expresa, al menos inequívoca la exclusividad- y, más aún, la universalidad- de la función jurisdiccional en el Poder Judicial, con la consiguiente interdicción de cualquier otro con ese carácter y cualquiera que sea su denominación; con lo cual nuestra Constitución hizo indivisible lo jurisdiccional y lo judicial, sin admitir otras salvedades que, si acaso, la intervención prejudicial de la Asamblea Legislativa en el levantamiento del fuero constitucional de los miembros de los supremos poderes y ministros diplomáticos (art. 121 incs. 9 y 10), y la que corresponda al Tribunal Supremo de Elecciones en materia de su competencia exclusiva (arts. 99, 102 y 103); salvedades ambas cuyos alcances no es necesario precisar aquí, porque es obvio que nada tienen que ver con la presente acción.

V.- No prevé la Constitución ningún otro régimen ni ningún otro órgano jurisdiccionales propiamente dichos -los de la Jurisdicción Constitucional, aunque especializados, están también integrados en el régimen y organización del Poder Judicial (arts. 10, 48 y 128)-; ni sería posible establecerlos, en virtud del dicho artículo 153 y del 9 párrafo 2. Establece este último que "ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias"; lo cual carecería de sentido si tan sólo significara, chatamente, una prohibición directa a los Poderes Públicos de delegar ellos mismos sus

funciones, atribuciones o competencias -obviamente aludidas ahí en general, como conceptos intercambiables-, y no también una interdicción general a la ley para transferir las propias de uno a otro Poder.”

Además, en resolución número 2006-007695, de las dieciséis horas cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis, acudiendo al numeral 153 de la Constitución Política, el tribunal constitucional delimita el concepto de función materialmente jurisdiccional y la exclusividad de su ejercicio por parte del Poder Judicial.

V.- LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL Y RESERVA DE JURISDICCIÓN. El principio constitucional de exclusividad o reserva de jurisdicción en el ejercicio de la función jurisdiccional, se encuentra establecido en el artículo 153 de la Constitución Política que estatuye “(...) Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas (...) resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie”. Este precepto constitucional también enuncia el núcleo duro de la función materialmente jurisdiccional, la cual le corresponde ejercer, privativa y exclusivamente, a ese Poder de la República a través de las diversas Salas de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley (artículo 152 ibidem). De este modo, el principio de reserva de jurisdicción significa que los tribunales han sido instituidos, exclusivamente, para ejercer esa función material, a través del dictado de sentencias con fuerza de verdad legal para dirimir una controversia o litigio entre las partes –extremo que no excluye la terminación anormal o anticipada de los procesos a través de otro tipo de resoluciones- y de su debida ejecución. Al respecto, este Tribunal Constitucional en la sentencia No. 441-91 de las 16:15 hrs. del 20 de febrero de 1991 señaló lo siguiente:

“(...) Ciertamente (...) en Costa Rica no se puede dudar de que la administración de justicia es competencia exclusiva del Poder Judicial. Así lo establece la Constitución Política, con toda claridad, en su artículo 153. La función judicial -jurisdiccional- está excluyentemente en manos del Poder Judicial y ante ella cede cualquier función similar ejercida por otro Poder del Estado, como ya se ha dicho por esta misma Sala (...)”.

Adicionalmente, se debe indicar que la resolución de Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, indica en forma expresa que la Ley Marco de Empleo Público incurre en infracción al bloque de constitucionalidad si somete -de cualquier forma- el ejercicio de la función jurisdiccional al control del Poder Ejecutivo, recalando que esta función, por constituir el núcleo de la competencia constitucional del Poder Judicial, queda excluida de rectoría por parte del Poder Ejecutivo

Consecuentemente, este parámetro técnico se debe interpretar como su enunciado lo indica: las relaciones de empleo judicial encargadas de ejercer en forma directa la función jurisdiccional quedan excluidas de la supervisión de MIDEPLAN, en materia de empleo público, dado el ligamen directo de las mismas con el núcleo duro de la competencia constitucional de este Poder.

#### **2.3.4. Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia).**

A pesar de la claridad y precisión del enunciado, este criterio presenta un inconveniente. Las frases función *para-jurisdiccional* o competencia *para-jurisdiccional* no se encuentran definidas de manera concreta y unívoca en el ordenamiento jurídico nacional.

No obstante lo anterior, dentro de los insumos estudiados para confeccionar este trabajo, existen referencias que permiten deducir que esa expresión hace referencia a las funciones desplegadas en el ámbito auxiliar de la administración de justicia, en relación de inmediatez con la función jurisdiccional, es decir, en forma previa, preparatoria, conjunta o paralela a la función jurisdiccional.

Según el diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, el prefijo para (para-) significa “*junto a*”, “*semejante a*” “*al margen o en contra de*”, como se aprecia en las palabras paradoja, paráfrasis, paramilitar, parafarmacia y parapsicología. Consecuentemente, *función parajurisdiccional* quiere decir *junto a la función jurisdiccional, semejante a la función jurisdiccional o al margen de la función jurisdiccional*, desechándose la posibilidad de entender ese término como contrario a la función jurisdiccional, según se desprende del contenido de la resolución de la Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

Además, como ya se indicó, la frase se utiliza en las consideraciones realizadas por la Sala Constitucional en torno al tema de empleo público, en las resoluciones número 2021-017098, 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, resultando necesario indicar que la segunda resolución lo emplea para reiterar lo señalado en la primera.

En el voto número 2021-017098, el tribunal constitucional indica que, en atención al diseño constitucional de distribución de competencias estatales, resulta contrario al Derecho de la Constitución que el Poder Ejecutivo incida a través de la función directiva sobre las competencias de los otros poderes o en los fines asignados a los entes descentralizados, incluyendo a quienes ejercen competencias parajurisdiccionales.

“De acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos -Mideplán- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía que gozan ciertos entes. Dicho de otra forma, la potestad de dictar directrices -mandatos especiales que ordenan la actividad de un órgano o un ente fijándole metas y objetivos, mas no un acto concreto- no es constitucional cuando afecta o incide en las competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes del Estado o en los fines constitucionalmente asignados a los entes de base corporativa o institucional que gozan de un grado de autonomía tres -autoorganizativa o normativa- o dos -política- o en aquellas actividades administrativas necesarias para el ejercicio de esas competencias. Partiendo de esta idea cardinal, es claro que en materia de empleo público, en lo que atañe al personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, quienes ejercen tales

competencias -jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales- o participan de la gestión pública relativa a los fines constitucionalmente asignados a los citados entes, así como el personal administrativo de apoyo, profesional o técnico, que defina, de forma exclusiva y excluyente, cada poder y ente, no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o de Mideplán. Hay, pues, un núcleo duro, un indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público”. (El subrayado es agregado).

En esa misma resolución, el órgano jurisdiccional menciona la frase funciones para-jurisdiccionales haciendo referencia a las labores desplegadas por fiscales y defensores, así como por profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial.

“En cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales”. (El subrayado es agregado).

Adicionalmente, en este tema es importante tener presente lo que señala el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo contenido establece que -aparte de los órganos indicados en la ley o el reglamento- actúan como auxiliares de la administración de justicia el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.

“Artículo 149.- Además de otros órganos que establezcan la ley o el reglamento, actuarán como auxiliares de la administración de justicia: el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registros Judiciales”.

Entonces, este parámetro técnico debe interpretarse dentro de los límites indicados, teniendo presente que se encontrarán excluidos de la rectoría ejecutiva en materia de empleo público quienes realicen labores parajurisdiccionales, entendidas estas como el núcleo esencial de las funciones auxiliares de la administración de justicia en relación de inmediatez directa con la función jurisdiccional (lo cual deberá determinarse en forma específica para cada caso).

Debe entenderse que, con lo anterior, se requiere un análisis pormenorizado y particularizado de los puestos de los órganos auxiliares de la justicia, a efecto de determinar los cargos que corresponden per se al núcleo esencial de las funciones auxiliares, a efecto de delimitarlos de las funciones de apoyo a estos y que no están comprendidos dentro de los

alcances de lo resuelto por la Sala Constitucional y la LEP, por no estar consustancialmente ligados a dicha competencia parajurisdiccional.

### **2.3.5. Realización de funciones de nivel gerencial considerados como de alto nivel gerencial.**

Este parámetro -también- ofrece un enunciado claro y preciso. Las relaciones de empleo encargadas de realizar funciones de nivel gerencial (o alta dirección pública, como lo denomina la LMEP), quedan excluidas de la órbita competencial del MIDEPLAN, en materia de empleo público.

En este tema es importante tener presente el artículo 5 de la LMEP, que define (al personal de) la alta dirección pública como *las personas servidoras públicas de cada uno de los órganos y entes que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas*. Agrega, [Q]uedan excluidos de la presente definición todos los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política.

Es relevante señalar que los *Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas* del MIDEPLAN, ubican dentro del nivel directivo a las Direcciones o Gerencias, términos que considera equivalentes, aunque se prefiere la denominación Dirección.

Asimismo, resulta trascendental mencionar las consideraciones realizadas por la Sala Constitucional al analizar este tema, en la resolución número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

Dice el tribunal constitucional que la Ley Marco de Empleo Público eventualmente podría infringir el Derecho de la Constitución si omite excluir de la competencia rectora en empleo público otorgada al MIDEPLAN a los puestos de nivel gerencial o alta dirección política.

“Ante tal panorama, y retomando lo que se expuso supra, en el sentido de que es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para- jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplan. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplan cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y

excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo. Se podrá argumentar en contra de lo que estamos afirmando que el numeral 49 del proyecto de ley consultado, en el inciso g) que adiciona el artículo 85 a la Ley n.º 5155, Estatuto Judicial, de 10 de enero de 1973, en el sentido de que las competencias en el proyecto de ley, para los órganos del Poder Judicial, se realizarán en coordinación con Mideplan, en los que corresponde a los temas a que se refiere el citado proyecto; y el inciso h), que adiciona el artículo 17 a la Ley n.º 2422, Ley de Salarios del Poder Judicial, de 11 de agosto de 1959, en el sentido de que las competencias definidas en el proyecto de ley, para los órganos del Poder Judicial, también es realizada en coordinación con el citado ministerio, en la misma dirección, así como el hecho de que el inciso a) del artículo 2 establece que el ámbito de cobertura el proyecto de ley lo es sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política, el Poder Judicial lo hará a través de la coordinación institucional con MIDEPLAN, por lo que no es cierto que está sometido al primero a las directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita el segundo en lo que atañe; empero tal objeción resulta injustificada a causa de la imprecisión de la normativa que se pretende aprobar, pues en una materia de tanta importancia la Ley debe de ser clara y precisa, aspecto que, en muchos casos, se echa de menos. De ahí que resulta pertinente concluir que sí hay vicios de inconstitucionalidad. Nótese que en el numeral 3 del proyecto de ley consultado, que regula la exclusión de los entes de esta normativa, no se hace ninguna salvaguarda en favor del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones”. (El subrayado es agregado).

Además, analizando el tema de este apartado, los jueces constitucionales indicaron que la incidencia del Poder Ejecutivo sobre el personal de alta dirección del Poder Judicial resulta violatoria de los principios de separación de poderes y de independencia judicial, por lo que esos puestos deben quedar excluidos de rectoría por parte de MIDEPLAN.

“Los consultantes señalan la lesión al principio de separación de funciones y a la independencia del Poder Judicial, por cuanto en esta norma se dispone que, tratándose de puestos de alta dirección será Mideplán quien emita las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al respecto. En el mismo sentido en que esta Sala ha venido resolviendo estos aspectos, la injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al Poder Judicial en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio del principio de separación de poderes y de independencia judicial. Además, la regulación de todo lo atinente a los puestos de alta gerencia del Poder Judicial ya cuenta con la normativa especial de dicho poder de la República. Existen varios precedentes de la Sala en que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada - aunque, sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192-. Se puede citar, en primer lugar, el voto n°2019-25268 (reiterando lo dicho en el voto n°550-1991), que indica:

“(…) en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9º de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jefes la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro,

naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados.”

Siendo que el mismo artículo 154 constitucional somete al Poder Judicial únicamente a la Constitución y a la ley, pero no, a disposiciones del Poder Ejecutivo. Nótese que, estos son puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Puestos que son de gran relevancia, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión”. (El subrayado es agregado).

Adicionalmente, en este tema será importante tomar en cuenta las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial que regulen la organización y el gobierno judicial.

Epílogo de lo señalado en este acápite es que el parámetro técnico reseñado debe ser interpretado y aplicado en consonancia con los lineamientos expuestos, considerando que estarán fuera del ámbito de competencia de MIDEPLAN, en materia de empleo público, quienes realicen funciones de nivel gerencial.

No sobra agregar que, en aplicación del artículo 17 de la LMEP, el cual confiere potestad autonormativa a los sujetos del artículo 2 LMEP sobre el personal de alta dirección, se excluye la posibilidad de emitir directrices, reglamentación, etc., por parte de MIDEPLAN para ese sector. Lo anterior es reafirmado en el artículo 18 LMEP in fine, con excepción del artículo 24 LMEP, que sí mantiene regulación, más únicamente en materia de capacitación.

### **2.3.6. Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial.**

Este parámetro jurídico se encuentra relacionado con las demás pautas técnicas, porque la realización de gestión pública vinculada con los fines institucionales previstos en la Constitución Política resulta básica para determinar las relaciones de empleo judicial excluidas de la rectoría ministerial.

En términos sencillos, gestión pública es actuar en representación de la Administración Pública, con el objetivo de cumplir los fines asignados a la institución correspondiente. Ello conlleva realizar actividad por cuenta de la Administración Pública, para cumplir los fines de la administración, mediante conductas productoras

de efectos en la relación jurídico-administrativa de la administración con las personas administradas, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicamente relevantes dentro de esas relaciones.

Esa definición se debe interpretar teniendo presente lo estipulado en los artículos 3, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que establecen el marco normativo aplicable a las relaciones de empleo desarrolladas en la Administración Pública.

El ordinal 3 LGAP indica que el derecho público regula la organización y actividad de los entes públicos, mientras que el derecho privado regula la actuación de las instituciones en régimen empresarial industrial o comercial.

El numeral 111 LGAP estipula que es servidor público quien presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter de la actividad. Agrega, se consideran equivalentes los términos funcionario público, servidor público, empleado público o encargado de servicio público y similares. Además, estipula, se encuentran excluidos del régimen de los servidores públicos los empleados de empresas de servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Por su parte, el canon 112 LGAP dice que el régimen de derecho administrativo es aplicable a las relaciones de servicio existentes entre la Administración y los servidores públicos, mientras que las relaciones de empleo con obreros, trabajadores y empleados ajenos a la gestión pública de la Administración se rigen por el derecho laboral o mercantil, como se indica en el párrafo tercero del artículo 111.

Importante destacar la relevancia concedida a la relación directa o inmediata que debe existir entre la función ejecutada en determinado puesto y los fines asignados al órgano o ente público, para determinar en cual momento se está frente a gestión pública, y en cual se está delante de simple función administrativa. En el caso particular del Poder Judicial, se debe tener presente que la tarea constitucionalmente asignada a esta institución es el ejercicio de la función jurisdiccional.

También se debe prestar atención a la definición de personal de la gestión pública, acuñada en el inciso o) del artículo 5 de la LMEP, el cual indica que realizan función pública las *“personas servidoras públicas que presten servicios por cuenta y a nombre de la Administración mediante un acto válido y eficaz de investidura, cuyas relaciones se rigen por el derecho administrativo y que, ejerciendo una competencia pública, realicen funciones de naturaleza administrativa cuyo resultado sea la creación, supresión o alteración de relaciones jurídicas con el resto de personas servidoras públicas de la institución y con los administrados, sin perjuicio de las regulaciones especiales contenidas en la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, y el artículo 112 de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, relativas a negociación colectiva y el pago de derechos laborales”*.

Además, se debe tener presente lo señalado por la Sala Constitucional. En distintas ocasiones, en forma indirecta, al resolver asuntos relacionados con la implementación o vigencia de convenciones colectivas en el sector público, el tribunal constitucional ha hecho referencia a la figura de la gestión pública, sin brindar una definición concreta, señalando que la determinación de quienes realizan gestión pública es competencia de la misma Administración Pública o, eventualmente, de las personas juzgadas al conocer y resolver casos específicos, siguiendo las pautas señaladas por la jurisprudencia de la propia sala.

Así, en resolución número 2013-014499, de las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de octubre de dos mil trece, analizando los antecedentes jurisprudenciales

sobre negociación colectiva en el sector público, el tribunal constitucional recalcó la posibilidad de entablar y suscribir negociaciones colectivas en el sector público, para los empleados que no participan de la gestión Pública de la Administración, refiriéndose a los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al derecho común, señalando que esa posibilidad estaba vedada para quienes sí participan de la gestión pública, agregando, “(...) (siendo estos en general, no sólo los jerarcas institucionales y órganos de control legal y financiero como dice el representante del Sindicato, sino todos aquellos trabajadores que ejerzan competencias públicas) (...)” (el subrayado es agregado). Ese criterio se reiteró en resoluciones número 2015-010292, de las once horas cero un minuto del ocho de julio de dos mil quince, y 2020-008396, de las nueve horas y veinte minutos del seis de mayo de dos mil veinte.

En el ámbito administrativo, la Procuraduría General de la República si ha brindado una definición más concreta de lo que se debe entender por gestión pública, cuyos elementos sirven para completar e interpretar la definición que hemos establecido como parámetro en ese apartado.

En el dictamen legal número C-371-2008, del trece de octubre de dos mil ocho, luego de realizar un análisis jurídico del ámbito subjetivo de aplicación de las convenciones colectivas en el sector público, recordando que los funcionarios participantes de la gestión pública se encuentran excluidos de los beneficios de esas negociaciones, la Procuraduría General de la República definió el personal que realiza gestión pública, utilizando como insumos el artículo 49 de la Constitución Política, la definición de función administrativa, la normativa de la Ley General de la Administración Pública y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, emitida hasta aquel entonces, para concluir que son servidores de la gestión pública “(...) aquellos funcionarios que en el ejercicio de una competencia pública (artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública) realicen actuaciones administrativas cuyo resultado sea la alteración, creación y supresión de relaciones jurídicas administrativas con los administrados o con el resto de los servidores de la institución, actuaciones que pueden ser de fiscalización (como los desempeñados para resguardar el patrimonio de la institución o los efectuados por los auditores institucionales), de dirección (como la emisión de directrices, instrucciones, o el ejercicio de la potestad disciplinaria) o de servicio público, entre otros” (el subrayado es agregado).

Esa posición fue reiterada en el dictamen C-183-2011, del ocho de agosto de dos mil once, en el que la Procuraduría General de la República indicó “*Por otro lado, para los efectos de la presente consulta nos interesa indicar que efectivamente se han excluido del ámbito de aplicación de las convenciones colectivas en el sector público, los funcionarios públicos [que] “ejercen gestión pública”; es decir, aquellos que prestan servicios a nombre y por cuenta de la Administración mediante un acto válido y eficaz de investidura, cuyas relaciones con la Administración se rigen por el Derecho Público y que en el ejercicio de la competencia que le ha sido designada por ley, ejerce la función administrativa a través de conductas que inciden en las relaciones jurídico administrativas con los administrados o sus propios funcionarios para crear modificar o extinguir dichas relaciones (...)*”. (El subrayado es agregado).

Conforme a este parámetro se puede concluir que se encuentran excluidos de rectoría en materia de empleo público, por parte de MIDEPLAN, los empleados judiciales que realizan gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial.

Lo anterior mantiene una relación sustantiva con el pensamiento evocado por la Sala Constitucional en el voto 17098-2021, en un sentido inverso, al señalar esa Sala cuáles podrían ser los puestos que sí deberían estar sujetos a la rectoría de MIDEPLAN. Concretamente señaló el Tribunal Constitucional lo siguiente:

“(…) Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos – Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo”. (El subrayado es agregado).

Entonces, se entenderá que el sector que hace gestión pública abstraído de la rectoría de MIDEPLAN, será todo aquel que no brinde servicios administrativos, básicos, auxiliares **comunes y similares en toda la Administración Pública.**

El ejercicio pragmático para tal determinación implicará necesariamente el contraste del Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial en relación con los puestos de la Administración Pública con el fin de detectar aquella similitud y comunidad de funciones y tareas en toda la Administración Pública. Véase que entre menor sea la gradiente de coincidencia entre los puestos a comparar -v.g. puestos en el Poder Judicial en relación con el resto de la Administración Pública-, mayor será la lejanía de las funciones y tareas de un puesto de trabajo en relación con la función constitucional asignada al Poder Judicial.

Conforme a los razonamientos empleados ut supra, deberá entenderse en este supuesto que la gestión pública extraída de la rectoría es aquella directa y necesariamente vinculada con la separación de poderes y la independencia judicial, sea que la labor que realice constituya un factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.

**2.3.7. Realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.**

Este parámetro contiene varios elementos que deben ser apropiadamente dimensionados, para alcanzar su correcta aplicación. En primer lugar, actividad o función administrativa. La doctrina no ofrece una definición unívoca y precisa de lo que se debe entender por función administrativa genérica o de carácter general. Sin embargo, existen aproximaciones valiosas que no permiten delinear el concepto de esa función.

El autor Ernesto Jinesta Lobo (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 2009, págs. 342 a 343) apunta que “*el concepto de función administrativa es el más difuso, pues no tiene un contenido unívoco*”. Añade, “*La función administrativa, desde la perspectiva de su contenido, puede consistir tanto en el dictado de normas jurídicas generales (v.gr. reglamentos), decisión de controversias inter-partes (v.gr. resoluciones administrativas), como en actuaciones materiales concretas (preparación y ejecución de un acto administrativo, prestación de un servicio público, responsabilidad objetiva, vías de hecho, etc.)*”.

Además, agrega “*Las otras funciones estatales tiene un contenido preciso y único, además, son realizadas por los órganos específicamente creados por la Constitución*”, resaltando que “*en contraposición, la (función) administrativa no esta solo a cargo de la Administración central, también es desempeñada por otros poderes públicos (órganos y entes), bajo el mismo régimen jurídico*” (Op. Cit., págs. 342 a 343)

Asimismo, señalando que la Administración Pública es una sola, pese a las divisiones orgánicas que la componen, Jinesta Lobo (Op. Cit., págs. 343 a 356) indica que la esencia de la actividad administrativa siempre es la misma, sin variar por tratarse de función activa o consultiva, de control o jurisdiccional. Adiciona, los órganos de la Administración activa además de decidir, ejercen control, mientras que los órganos de control, también deciden, pues, en la realidad, no se encuentra órganos o entes “*químicamente*” puros, dedicados a un solo tipo de actividad, porque no hay un órgano específico para cada función, ni una función administrativa específica para cada órgano administrativo; sino que cada órgano puede ejercer más de una función, lo cual queda evidenciado en nuestra realidad jurídico-normativa, por ejemplo, cuando la Contraloría General de la República, aparte de su función fiscalizadora, ejerce función consultiva.

Pese a las circunstancias expuestas, tomando como referencia los principales criterios de clasificación de la función administrativa, Jinesta Lobo (Op. Cit. pág. 356) concluye, desde una perspectiva ecléctica, que la función administrativa se puede definir como “*(...) la realizada por los órganos y entes públicos para la tutela concreta, inmediata y directa de los intereses públicos y que se encuentra sujeta a la ley*”.

Además, analizando la función administrativa realizada por los tres poderes del Estado, Jinesta Lobo (Op.Cit. pág. 342) indica que esa actividad se rige por su propio régimen, resultando improcedente aplicarle el régimen jurídico de la función jurisdiccional o legislativa. Para explicar la idea, expone el siguiente ejemplo “*(...) cuando un órgano del Poder Judicial que ejerce función administrativa le comete una lesión antijurídica a un tercero (v.gr. con un vehículo particular o atropella a una persona causándole lesiones o la muerte), la responsabilidad se rige por los artículos 190 y siguientes de la LGAP y no por lo*

*que dispone la LOPJ, los Códigos Procesales Civil y Penal sobre la responsabilidad en el ejercicio de la función jurisdiccional”.*

Con base en ello, se puede decir que la actividad administrativa es común a toda la Administración Pública, incluido el Poder Judicial. De hecho, así lo ha entendido la Sala Constitucional, como consta en resolución número 2006-007965, de las dieciséis horas y cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis, donde se reconoce la realización excepcional de actividad administrativa en el Poder Judicial.

“VI.- CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL. Si bien al Poder Judicial le corresponde, por antonomasia, el ejercicio exclusivo de la función jurisdiccional –tal y como se señaló en el considerando anterior-, lo cierto es que, también, ejerce de forma excepcional o extraordinaria funciones de índole administrativo. En ese sentido, resulta menester apuntar que la función administrativa no está constitucional ni legalmente asignada de forma exclusiva a un órgano o ente y, tampoco, posee un contenido típico que la caracterice, puesto que, como bien ha apuntado la doctrina es más fácil describir a la administración pública que definir la función administrativa por su carácter heterogéneo. 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 función, materialmente, jurisdiccional”.

Ahora bien, aceptada la realización de actividad administrativa en el Poder Judicial, para los efectos de este criterio, se debe indicar que las relaciones de empleo que efectúan función administrativa quedarán excluidas de la rectoría de MIDEPLAN, en materia de empleo público, cuando esa actividad, técnica o profesional, sea exclusiva y excluyente para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial, o tenga relación inmediata con el ejercicio de esas competencias, como lo señalan el artículo 6 de la

LMEP y el voto de la Sala Constitucional número 2021-017098, de las veintitrés horas y quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, cuando indica expresamente que existen servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo. Para entender esta idea conviene reiterar el siguiente fragmento de la resolución citada:

“Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos – Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo”. (El subrayado es agregado).

Importante destacar que la Sala describe tres atributos de los servicios administrativos que deberían quedar bajo la rectoría de MIDEPLAN, a saber básicos, comunes y similares a toda la Administración Pública. Esos caracteres pueden servir de guía para determinar las relaciones de empleo judicial que si estarían sometidas a la rectoría de MIDEPLAN, pero no agotan los criterios de selección utilizables para cumplir ese fin.

Los términos exclusiva(o) y excluyente se deben entender e interpretar en función de la competencia constitucional asignada al Poder Judicial, pues esta última es la que ostenta la característica de ser exclusiva y excluyente. Esto quiere decir que será función -labor-exclusiva y excluyente aquella que materialice de forma directa o inmediata la competencia constitucional de la institución. En esa apreciación, se debe tener presente el contenido otorgado en este criterio a la palabra inmediatez.

En este parámetro es fundamental delimitar una instrumentalidad precisa, clara, necesaria, directa y técnicamente fundada del cargo en función de la actividad jurisdiccional o parajurisdiccional y en el entendido de que dichos cargos deberán tener una especificidad propia reflejada en los respectivos manuales, que la distingan de otros cargos similares en el resto de la Administración Pública, que funde la respectiva exclusión como funciones que implican que el puesto sea factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.

Finalmente, en este parámetro, se debe tener presente que al hablarse de funciones técnicas o profesionales se pretende englobar a todo el funcionariado judicial, de manera que en el ámbito técnico -en sentido genérico- se incluye a los puestos de trabajo que realizan

actividades manuales, operativas y técnicas -en sentido estricto-, y dentro del ámbito profesional a todos los puestos judiciales que requieren especialistas en cualquier materia (p. ej. abogados, ingenieros, médicos, administradores, contadores, etc.).

## **2.4. Conclusiones y Recomendaciones.**

Conforme a lo expuesto, se formulan las siguientes conclusiones y recomendaciones generales:

**2.4.1.** Con base en las opiniones consultivas de la Sala Constitucional número 2021-017098, 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, y el contenido de la Ley Marco de Empleo Público, se recomienda adoptar los siguientes parámetros técnico-jurídicos para facilitar la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y definir las relaciones de empleo judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

1. Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de separación de poderes.
2. Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de independencia judicial (ejercicio independiente de las funciones asignadas al Poder Judicial en la Constitución Política).
3. Ejercicio directo de la función jurisdiccional.
4. Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia).
5. Realización de funciones de nivel gerencial consideradas como de alto nivel directivo.
6. Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial y en el entendido de que la función resulta factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.
7. Realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial y en el entendido de que la función resulta factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.

**2.4.2.** La determinación de los indicados parámetros implica que el análisis a realizar respecto de la rectoría de MIDEPLAN con relación a determinados cargos, no puede realizarse desde una visión puramente orgánica de exclusión, sino que requiere una valoración particularizada en cada caso en concreto.

**2.4.3.** En caso de acogerse el presente informe, disponer que los órganos administrativos encargados de recomendar las relaciones de trabajo excluidas o incluidas en la rectoría del

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en materia de empleo público, analicen la normativa legal e infralegal que regula las relaciones de empleo en el Poder Judicial (incluidas la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, normativa específica, el Manual de Puestos del Poder Judicial y la respectiva relación de puestos aprobada con el presupuesto de la República) con base en los parámetros señalados en este documento, y recomienden las relaciones de empleo que permanecerán bajo la rectoría de la Corte Suprema de Justicia, así como las que quedarán bajo la rectoría del órgano del Poder Ejecutivo.

**2.4.4.** Se recomienda que con base en los parámetros realizados se llene de contenido los diferentes supuestos de puestos institucionales, a efecto de determinar si los mismos corresponden o no a la rectoría del MIDEPLAN y en el entendido de que debe tomarse en consideración necesariamente si existen cargos que tengan una especificidad propia reflejada en los respectivos manuales de puestos, que la distingan de otros cargos similares en el resto de la Administración Pública, a fin de que se funde la respectiva exclusión.

**2.4.5.** Se recomienda valorar la determinación de un haz de indicios para poder determinar la ubicación de determinados cargos en los supuestos de zonas grises o frontera, en que se considere difícil delimitar su ubicación o no dentro de la rectoría de MIDEPLAN. Como parte de ese haz de indicios puede valorarse a manera de descarte que entre menor sea la gradiente de coincidencia entre los puestos en el Poder Judicial en relación con el resto de la Administración Pública, mayor será la lejanía de las funciones y tareas de un puesto de trabajo en relación con la función constitucional asignada al Poder Judicial.

### **3. Ampliación Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.**

#### **Subparámetros para la aplicación de los parámetros.**

##### **3.1. Introducción.**

El proceso desarrollado por la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y sus equipos técnicos ha evidenciado la existencia de múltiples opiniones y criterios técnicos vinculados a la temática del procedimiento que debe seguir la institución para determinar el órgano que ejercerá la rectoría en materia de empleo público sobre los puestos de trabajo que conforman el organigrama judicial, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público.

Entre otros insumos, ese proceso generó un criterio técnico jurídico denominado *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público*, el cual establece siete parámetros jurídicos para facilitar la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y determinar la rectoría en materia de empleo público sobre los puestos de trabajo existentes en la institución.

También propició la emisión de un producto técnico administrativo denominado *Metodología de Análisis de las clases de puestos angostas del Poder Judicial, desde una visión estamental y otra orgánica*, (para la implementación de la) *Ley Marco de Empleo Público* (en el Poder Judicial), que propone una serie de subparámetros para la sistematización del análisis de los puestos de trabajo judiciales desde el contenido de los parámetros jurídicos y así definir las relaciones de empleo judicial que deben mantenerse bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia y las que debe ser expuestas a la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

Asimismo, dio paso a la realización de varias mesas redondas que contaron con la participación de las Magistradas Julia Varela, Damaris Vargas, Ileana Sánchez, el Magistrado Gerardo Rubén Alfaro y las personas integrantes de la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, los equipos técnicos institucionales encargados de ofrecer apoyo a la citada comisión y los representantes de diferentes oficinas y gremios judiciales.

En esas actividades se discutió el contenido de la Ley Marco de Empleo Público y sus alcances dentro del Poder Judicial, lo que generó gran cantidad de documentos emitidos por las diferentes oficinas y colectivos judiciales, en los que se expone la posición de cada una de esas oficinas y representaciones sobre el tema de la implementación de la ley Marco de Empleo Público en su ámbito particular y en general en el Poder Judicial.

### **3.2. Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos para instrumentalizar la aplicación de los parámetros jurídicos que rigen la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.**

En este criterio, el término subparámetro se entenderá como un aspecto técnico específico, con contenido propio, pero perteneciente y subordinado a un parámetro, y constituirá un factor concurrente en una relación de empleo cuya presencia resultará necesaria e imprescindible para incluirla dentro del contenido de un parámetro y así determinar la institución rectora en materia de empleo público.

Tomando como punto de partida los parámetros jurídicos propuestos por la Dirección Jurídica y utilizados como pautas para facilitar la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, así como el significado asignado al término subparámetro, seguidamente se analizarán los subparámetros propuestos por el equipo técnico de la Dirección de Gestión Humana, para verificar su ajuste al ordenamiento jurídico vigente y, posteriormente, se propondrán siete subparámetros adicionales, derivados de los productos generados por el proceso de concertación llevado a cabo por la Comisión para la Implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

#### **3.2.1. Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de separación de poderes.***

El parámetro denominado “*Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de separación de poderes*” que sustenta los subparámetros mencionados más adelante, se erige ante la potestad rectora en materia de planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público otorgada por la LMEP al MIDEPLAN, a fin de resguardar el principio de separación de poderes o de funciones.

El enunciado “Instrumentalidad”, enfoca a la relación estatutaria judicial como un instrumento o medio que materializa y asegura el principio mencionado. Por su parte, la “Inmediatez”, refiere a la proximidad o carácter contiguo o indispensable del instrumento con el precepto constitucional referido.

El instrumento, está hecho de responsabilidades y tareas contenidas en un puesto de trabajo, así como de los aportes que directa o inmediatamente inciden en la obtención de los objetivos del Plan Estratégico Institucional. Así las cosas, el análisis de las responsabilidades y tareas y de los aportes de dicho instrumento, permitirá constatar el nexo con las funciones constitucionalmente asignadas al Poder Judicial. Si de ese estudio se evidencia que, la cercanía del instrumento (relación estatutaria judicial) con la función jurisdiccional es directa o inmediata (contigua, próxima, cercana o indispensable); entonces, deberá estar excluida de la potestad rectora.

Estas nociones son transversales a los sub-parámetros que nacen del presente parámetro; por tanto, constituyen a su vez el fundamento de cada uno.

**3.2.1.1. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes”.**

La rectoría de MIDEPLAN violenta el principio de separación de poderes o de funciones cuando se imponga a algún puesto de trabajo cuyas responsabilidades o funciones, deberes o tareas, o aportes a nivel del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, estén relacionados directa o inmediatamente con la función jurisdiccional.

**3.2.1.2. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta deben ser atendidas sin interferencia de otros poderes del Estado”.**

Un puesto de trabajo cuyas responsabilidades o funciones, deberes o tareas, o aportes directos o inmediatos a nivel del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, están relacionados directa o inmediatamente con la función jurisdiccional, no puede estar sometido a la rectoría de MIDEPLAN. Lo contrario significaría una interferencia del Poder Ejecutivo para el Poder Judicial.

**3.2.2. Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de independencia judicial.**

El parámetro denominado “Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de independencia judicial” que sustenta los subparámetros mencionados a continuación, se erige ante la potestad rectora en materia de planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público otorgada por la LMEP al MIDEPLAN, a fin de resguardar el principio de independencia judicial.

Las concepciones de “Instrumentalidad e inmediatez” son las mismas que las dadas en el apartado 2.1., solamente que, su tendencia es tutelar el principio de independencia judicial tanto interna como externa. Estas consideraciones son transversales a los subparámetros que nacen del presente parámetro; por tanto, constituyen a su vez el fundamento de cada uno.

**3.2.2.1. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta tienen una relación inmediata con la función jurisdiccional”.**

Si las responsabilidades o funciones, deberes o tareas de un puesto de trabajo, o los aportes inmediatos a nivel del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, están relacionadas de manera inmediata, es decir; **contigua, próxima, cercana o indispensable** a la función jurisdiccional, entonces ese puesto no puede estar sometido a la rectoría de MIDEPLAN. Lo contrario significaría una violación del principio de independencia judicial.

**3.2.2.2. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado, pueden comprometer el principio de independencia judicial”.**

La rectoría de MIDEPLAN violenta el principio de independencia judicial cuando se imponga a algún puesto de trabajo cuyas responsabilidades o funciones, deberes o tareas, o aportes directos o inmediatos a nivel del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, están relacionados directa o inmediatamente con la función jurisdiccional estatal.

### **3.2.3 Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Ejercicio directo de la función jurisdiccional*.**

El parámetro denominado “*Ejercicio directo de la función jurisdiccional*” refiere a la judicatura.

La administración de justicia recae en la judicatura; por tanto, los puestos de trabajo que la conforman estarán exentos de la rectoría de MIDEPLAN. No sobra agregar, que la anterior premisa concuerda con los parámetros que evocan la tutela de los principios de separación de poderes o funciones y de independencia judicial.

En todo caso, para la Sala Constitucional la rectoría de MIDEPLAN sobre las relaciones estatutarias con cargos de judicatura es inconstitucional, pues en el voto número 17098-2021 expresamente indicó que el proyecto de ley que originó a la LMEP sí era inconstitucional por el hecho de “...*no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces-*...” (Se suple el énfasis).

#### **3.2.3.1. Subparámetro: “*Las funciones que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes y la independencia judicial*”.**

La rectoría de MIDEPLAN violenta el principio de independencia judicial y de separación de poderes o funciones cuando se imponga a algún puesto de trabajo de la carrera judicial.

#### **3.2.3.2. Subparámetro: “*Las funciones que conforman la clase de puesto angosta están referidas al ejercicio directo de la función jurisdiccional*.”.**

Los puestos que ejercen directamente la administración de justicia, es decir, los de la carrera judicial (jueces), deberán estar excluidos de la rectoría de MIDEPLAN.

### **3.2.4 Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Ejercicio directo de la función parajurisdiccional*.**

El ejercicio de la función parajurisdiccional como parámetro jurídico para aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial propone utilizar la ejecución de labores auxiliares de la administración de justicia como criterio técnico para definir quien ejercerá la rectoría en materia de empleo público sobre las relaciones de empleo judiciales, de manera que, los puestos de trabajo encargados de realizar labores parajurisdiccionales se mantengan bajo la regencia de la Corte Suprema de Justicia.

Como se indicó en el criterio denominado *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público*, la función parajurisdiccional engloba las funciones desplegadas en el ámbito auxiliar de la administración de justicia, en relación de inmediatez con la función jurisdiccional, es decir, en forma previa, preparatoria, conjunta o paralela a la función jurisdiccional.

Las nociones de “*Instrumentalidad e Inmediatez*” son transversales al presente parámetro. La visión de la relación estatutaria judicial como instrumento inmediato que materializa la consecución de la función constitucional del Poder Judicial supone que, todos los puestos de trabajo con responsabilidades y tareas, o que aportan a nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, conectados todos de forma inmediata, es decir; contigua, próxima, cercana o indispensable a la función jurisdiccional y directa a la parajurisdiccional, en todo el ámbito auxiliar de justicia contemplado en el numeral 149 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), deberán estar abstraídos de la rectoría de MIDEPLAN.

Se considera que las actividades desarrolladas en el ámbito auxiliar de justicia se encuentran de manera inmediata conectadas con la función jurisdiccional, porque, esas actividades forman parte de un proceso jurisdiccional y son indispensables para este, de ahí la cercanía de tales actividades al núcleo duro de funciones del Poder Judicial.

Estas nociones son transversales a los sub-parámetros que nacen del presente parámetro; por tanto, constituyen a su vez el fundamento de cada uno.

Seguidamente se analizan los subparámetros propuestos por la Dirección de Gestión Humana para aplicar el parámetro relacionado con el ejercicio de la función parajurisdiccional.

#### **3.2.4.1. Subparámetro: “*Las tareas que conforman la clase de puesto angosta están referidas a la ejecución de la acción penal*”.**

Los puestos cuyas funciones y tareas, o aportes a nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales en materia penal no pueden estar sometidos a la rectoría de MIDEPLAN, si es que se relacionan de manera inmediata o directa con la función parajurisdiccional.

Es importante denotar a manera de ejemplo que mediante la Ley de Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada en Costa Rica (Ley 9481), se adicionará el numeral 101 bis a la LOPJ, el cual exige como uno de los requisitos para ocupar un puesto de judicatura en esa jurisdicción especial, haber ocupado un puesto de profesional en derecho en el ámbito auxiliar de justicia en materia penal. Lo anterior permite inferir que el desempeño de un cargo profesional en derecho dentro de aquel ámbito auxiliar de justicia (para jurisdiccional), configura un antecedente valiosísimo para ocupar un cargo en aquella jurisdicción; ergo, supone que los puestos de profesionales en derecho en el ámbito auxiliar

de justicia en materia penal auguran un grado intenso de cercanía, de proximidad o inmediatez con la función jurisdiccional.

No sobra indicar que, para la Sala Constitucional la rectoría de MIDEPLAN sobre las relaciones estatutarias con cargos de fiscales, defensores públicos, y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, es inconstitucional, pues en el voto número 17098-2021 expresamente indicó que el proyecto de ley que originó a la LMEP sí era inconstitucional por el hecho de no excluirlos de esa rectoría.

#### **3.2.4.2. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta tienen como función principal la defensa técnica de imputados, demandados, denunciados o actores”.**

El contenido de este subparámetro hace referencia a la ejecución de la función parajurisdiccional de asistencia legal y defensa técnica en un proceso judicial, brindada por un servidor o funcionario judicial a un usuario interno o externo del servicio de administración de justicia, según lo previsto en el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial u otras leyes que habiliten ese tipo de representación en otros procesos judiciales.

Evidentemente, ese postulado se encuentra cobijado por el contenido principal del parámetro al que se encuentra vinculado, pues la prestación de servicios de asistencia y defensa técnica en un proceso judicial constituye una función auxiliar de la administración de justicia, o función parajurisdiccional.

Sobre la redacción de este subparámetro se recomienda mantener la relevancia del ejercicio de la función parajurisdiccional de asistencia y defensa técnica, como factor determinante para la aplicación del parámetro, pero, sin exigir que ella constituya la función principal del puesto, sino parte integral de esas funciones, pues su ejecución como parte del puesto de trabajo constituye el factor determinante para aplicar el parámetro y determinar el ente rector en materia de empleo público.

Redacción propuesta: **Las tareas que conforman la clase de puesto angosta incluyen como parte de sus funciones la defensa técnica de imputados, demandados, denunciados o actores.**

#### **3.2.4.3. Subparámetro: “Las tareas que conforman la clase de puesto angosta son propias del escalafón policial”.**

Este subfactor propone utilizar el contenido del Escalafón Policial como herramienta para definir las relaciones de empleo judicial que estarían bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia y las que quedarían bajo la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

Dentro de la organización administrativa del empleo en el Poder Judicial, según lo indicado por la Dirección de Gestión Humana, el escalafón policial es una *clase ancha* de puestos que reúne las relaciones de trabajo integrantes de la estructura policial del Organismo de Investigación Judicial, encargadas de ejecutar las tareas policiales de investigación judicial asignadas a ese organismo.

Esas labores forman parte del ámbito auxiliar de la administración de justicia y se encuentran relacionadas de manera inmediata con el ejercicio de la función jurisdiccional, de manera que constituyen función parajurisdiccional, según el concepto desarrollado en el criterio denominado *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público*.

La redacción del postulado de este subparámetro se estima correcta. El enunciado es claro, concreto y preciso. Además, involucra un elemento técnico de carácter administrativo (el escalafón policial) en el proceso de implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial. Según este subparámetro, el escalafón policial sirve como herramienta para dimensionar el alcance del parámetro *función parajurisdiccional* en la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en la institución.

### **3.2.5 Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Realización de funciones de nivel gerencial*.**

La realización de función gerencial como parámetro para aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial establece que los puestos de trabajo con deberes y responsabilidades gerenciales se encuentran excluidos de la rectoría ejecutiva en materia de empleo público, con la intención de resguardar la operatividad de la institución y, a la vez, respetar el contenido de los principios de separación de poderes e independencia judicial.

Conforme se indicó en el criterio denominado *Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público*, al momento de definir quienes integran el personal de nivel gerencial del Poder Judicial se debe tomar en cuenta las regulaciones sobre el tema existentes en la Ley Marco de Empleo Público (artículos 5, 17 y 18) y en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 2, 59.2 y 59.7) (las cuales otorgan a la institución la posibilidad de regular su organización administrativa).

A continuación, se exponen las consideraciones relacionadas con los subparámetros recomendado por la Dirección de Gestión Humana para poner en práctica el parámetro jurídico del ejercicio de la función gerencial en el Poder Judicial.

#### **3.2.5.1. Subparámetro: “*Las tareas que conforman la clase de puesto angosta cumplen una función de tipo directiva, mediante el rol de líder, enlace, portavoz, emprendedor, gestor en la resolución de problemas y negociador*”.**

Este subparámetro propone utilizar la ejecución de una función directiva como elemento para distinguir la presencia de la función gerencial. Es decir, sugiere determinar la concurrencia del nivel gerencial en una relación de empleo judicial a partir de la ejecución de actividades propias de un puesto directivo (o de dirección).

En términos generales, la propuesta parece acertada. Es apropiado relacionar el nivel gerencial con la ejecución de labores directivas o de dirección. De hecho, así lo sugiere el artículo 5 de la Ley Marco de Empleo Público.

Ahora bien, desde una perspectiva técnica, la aplicación de este subparámetro demanda la existencia un elemento objetivo que defina en forma precisa y unívoca lo que debe entenderse como funciones directivas, o ejecución de funciones directivas, en el Poder Judicial o en la Administración Pública. De esa manera, la decisión tomada por la institución contara con la fundamentación correspondiente.

Es necesario señalar que el proceso institucional desarrollado para definir el órgano rector en materia de empleo público, sobre las relaciones de empleo judicial, debe evitar la utilización de conceptos genéricos o ambiguos al conceptualizar un término utilizado como criterio determinante de esa competencia rectora.

A partir de lo anterior, se considera que vocablos o expresiones como actividades o roles de liderazgo, enlace, comunicación, emprendimiento, gestión o negociación, podrían formar parte del contenido del subparámetro analizado, siempre que -previamente- así lo establezca un instrumento técnico.

Caso contrario, es recomendable evitar su utilización, pues podría incurrirse en imprecisiones técnicas o subjetividades incapaces de soportar una rigurosa revisión técnica.

Redacción propuesta: **Las tareas que conforman la clase de puesto angosta cumplen una función de tipo directiva, según la descripción de clases y funciones desarrollada en el Manual de Puestos del Poder Judicial y documentos conexos.**

### **3.2.5.2. Subparámetro: *La clase de puesto está contenida dentro del grupo ocupacional denominado estrato gerencial.***

Esta guía subordinada al parámetro de *Realización de funciones de nivel gerencial* recomienda emplear la reglamentación institucional que 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) como instrumento para delimitar las relaciones de empleo judicial encargadas de realizar funciones gerenciales, las cuales se mantendrían bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de justicia.

En este supuesto sucede algo similar a lo señalado en el caso del escalafón policial. En ejercicio de sus competencias (artículos 2 y 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), la Corte Suprema de Justicia definió el nivel gerencial del Poder Judicial. Ese nivel gerencial corresponde al agrupamiento de varios puestos en una clase denominada estrato gerencial, que reúne las relaciones de trabajo judiciales encargadas de dirigir la organización y administrar la actividad de la institución.

Esas labores forman parte de la actividad gerencial o alta dirección pública del Poder Judicial, que, de acuerdo con la Sala Constitucional, deben quedar excluidas de la cualquier

injerencia por parte del Poder Ejecutivo y, consecuentemente, de la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

Esta Dirección respalda la redacción de este subparámetro. Su postulado es comprensible y contiene un elemento técnico de carácter administrativo, que permite definir en forma precisa lo que se considera nivel gerencial en el Poder Judicial.

### **3.2.6 Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial.***

Como parámetro jurídico que delimita la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, la realización de gestión pública relacionada con la competencia constitucionalmente asignada a la institución emerge como criterio técnico para definir el órgano rector en materia de empleo público, a partir de la ejecución de conductas generadoras de efectos palpables en la relación jurídico-administrativa del Poder Judicial con las personas administradas (internas o externas), siempre que esos efectos tengan relación con la función jurisdiccional o su ejecución.

Los puestos de trabajo judiciales que realizan gestión pública vinculada con las competencias constitucionales del Poder Judicial deberían mantenerse bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia, no solo para garantizar el cumplimiento de esas atribuciones constitucionales, sino también para asegurar la operatividad de la institución y resguardar el contenido de los principios de separación de poderes e independencia judicial.

De seguido examinamos los subparámetros propuestos por la Dirección de Gestión Humana, para verificar la concurrencia del parámetro jurídico referido a la ejecución de gestión pública vinculada con la competencia constitucional asignada al Poder Judicial.

#### **3.2.6.1. Subparámetros: *Las tareas que conforman la clase de puesto angosta implican la toma de decisiones de actos administrativos finales, vinculados con la función jurisdiccional.***

El subparámetro transcrito aconseja tomar la emisión directa de actos administrativos relacionados con la función jurisdiccional como un criterio para identificar los puestos de trabajo encargado de ejecutar gestión pública vinculada con la competencia constitucional del Poder Judicial.

Tal propuesta resulta congruente con el contenido y la finalidad del parámetro al que se encuentra asociada. La emisión de actos administrativos finales con efectos propios es una manifestación del ejercicio de la gestión pública. El ejercicio de la gestión pública relacionada con la competencia constitucional del Poder Judicial es una pauta determinante de los efectos derivados de la Ley Marco de Empleo Público aplicables a las relaciones de empleo judicial.

Adicionalmente, se destaca que el postulado en estudio incluye un elemento técnico que permite identificar de manera objetiva los puestos de trabajo afectados por el subparámetro: la competencia legal para emitir actos administrativos finales vinculados con la función jurisdiccional.

En virtud de lo expuesto, se comparte la redacción de este subparámetro. Su enunciado es entendible, e incluye un elemento técnico de carácter administrativo y jurídico, apropiado para discernir objetivamente las relaciones de empleo afectadas por su contenido.

### **3.2.6.2. Subparámetro: *Las tareas que conforman la clase de puesto angosta implican emitir actos administrativos declarativos, vinculados con la función jurisdiccional.***

Este subfactor sugiere utilizar la emisión de actos administrativos declarativos, relacionados con la función jurisdiccional, como guía para identificar las relaciones de empleo judicial que realizan gestión pública vinculada con los fines constitucionales del Poder Judicial.

Siguiendo la línea de razonamiento aplicada al analizar el subparámetro anterior; se considera que esta propuesta también es congruente con el contenido y la finalidad del parámetro al que está asociada.

Los actos administrativos declarativos son aquellos que acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir en su contenido. Las certificaciones constituyen un ejemplo de este tipo de actos administrativos. La emisión de actos administrativos declarativos relacionados con la función jurisdiccional es una manifestación del ejercicio de la gestión pública vinculada con la competencia constitucionalmente asignada al Poder Judicial. La realización de ese tipo de gestión pública constituye un criterio para determinar los alcances de la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público aplicables a las relaciones de empleo judicial.

También, en este caso, el subparámetro propuesto contiene un elemento técnico que facilita la identificación objetiva de las relaciones de empleo aludidas por el enunciado: la competencia legal para emitir actos administrativos declarativos, relacionados con la función jurisdiccional.

Consecuentemente, se estima apropiada la formulación de este subparámetro. Su redacción es comprensible y contiene un elemento técnico de carácter administrativo y jurídico que le otorga validez y fundamentación legal.

### **3.2.7. Subparámetros técnicos administrativos y jurídicos del parámetro denominado *Realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.***

Este parámetro postula que la ejecución de actividad administrativa vinculada con el ejercicio de las competencias asignadas en la Constitución Política al Poder Judicial funciona

como criterio delimitador de la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en la institución.

Esa actividad administrativa puede ser técnica o profesional, pero, necesariamente, debe ser una función exclusiva y excluyente para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial, o tener relación inmediata con el ejercicio de esas competencias.

Conforme se ha hecho en los apartados anteriores, ahora corresponde analizar el subparámetro propuesto por la Dirección Jurídica para facilitar la aplicación del parámetro relacionado con la ejecución de actividad administrativa relacionada con las competencias constitucionales del Poder Judicial.

### **3.2.7.1. Subparámetros: *Las tareas que conforman la clase de puesto angosta son únicas para el Poder Judicial e inmediatamente vinculadas con las funciones jurisdiccional y parajurisdiccional.***

El criterio secundario propuesto en este caso reitera la idea principal del parámetro que lo cobija, introduciendo un elemento técnico apropiado para definir los puestos de trabajo que resultarían afectados por su contenido, a saber, la valoración de las tareas que conforman la clase de puesto angosta, según el Manual de Puestos del Poder Judicial.

La estructura descrita le otorga claridad, precisión y fundamentación técnica al subparámetro analizado, por lo que se considera innecesario realizar modificaciones en la redacción propuesta por la Dirección de Gestión Humana.

### **3.2.8. Recomendación de variación en la forma de la redacción de los subparámetros.**

Legalmente, el artículo 5 inciso q) LMEP define “Puesto” como el “conjunto de deberes y responsabilidades<sup>16</sup> ordinarias y extraordinarias, asignados o delegados por la persona servidora pública que tenga autoridad para ello, que requieran el trabajo permanente o temporal de una persona, siempre y cuando esté conforme a la organización del trabajo.”.

El Estatuto de Servicio Judicial define “Puesto” como el “conjunto de tareas y responsabilidades que requieran la atención permanente de una persona durante la totalidad o una parte de la jornada de trabajo.”.

“Puesto” es técnicamente definido como el “conjunto de tareas concretas que constituyen, como responsabilidad de un funcionario, el elemento indivisible de una organización”<sup>17</sup>. Según FÉREZ MANUEL, “siguiendo a TOÑA y GORRITI (2006), podemos decir que dentro del puesto se puede diferenciar entre las funciones del puesto (una función es el enunciado de una responsabilidad que un puesto de trabajo asume respecto de

---

<sup>16</sup> Deber = Cómo se hace (Tarea) / Responsabilidad = Qué se hace (función).

<sup>17</sup> Lorenzo de Membiela, J., (2010), *Derechos Fundamentales de los Funcionarios en la Administración: Nuevos Retos en las Organizaciones Burocráticas*, Navarra, España, p.563.

un ámbito concreto; una *función* identifica qué se hace o qué se debe hacer) y las *tareas* del puesto (una tarea es el enunciado de actividad que identifica un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad enunciada por la función; la tarea identifica cómo se hace algo o cómo se debe hacer)”<sup>18</sup>. En esa línea textual, JIMENEZ ASENSIO (2007), ejemplifica “una función, por ejemplo, es archivar expedientes o atender al público, mientras que una tarea es cómo se desempeñan esas funciones...” (Criterio DJ-C-213-2022).

Así las cosas, se recomienda que en cada uno de los sub-parámetros en los que se alude a “tareas” o conceptos análogos, se adicione o modifique su redacción indicando “Responsabilidades o Funciones y Deberes o tareas”.

### **3.3. Sub-parámetros adicionados posteriormente y de los que la Dirección de Gestión Humana (DGH) requiere de algunas aclaraciones.**

Como parte de la labor constructiva que ha implicado la emisión de los criterios técnicos que pretenden fundamentar la decisión de exclusión de la rectoría de MIDEPLAN en lo que a la materia de empleo público se refiere, se adicionaron otros subparámetros de los cuáles la DGH tuvo algunas inquietudes, por ello, en este apartado se pretende aclarar tales dudas como sigue.

#### **3.3.1. Subparámetro “Las tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento normativo particular que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial”.**

La función o funciones de los puestos revisados presenta un origen normativo propio o recibe un tratamiento normativo particular, que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública; o una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones de los puestos revisados afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

De manera tal que, en cualquiera de los supuestos indicados, el contenido especial de la ley sustentadora se traduce en la creación o modificación de puestos de trabajo necesarios para la ejecución o implementación de las competencias o funciones previstas en esa legislación. Este supuesto hace referencia a puestos ubicados en órganos creados en virtud de competencias exclusivas o especiales y derivadas de una ley, por ejemplo, Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley 8720 denominada “Ley de la Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el Proceso penal, reformas y Adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”; decretos (p. ej.: CONAMAJ); la competencia de la Dirección de Gestión Humana dedicada a la función medular del Poder Judicial según la Ley Marco de Empleo

---

<sup>18</sup> FÉREZ, M. (2009), “Conceptos Generales de la Gestión de Recursos Humanos en el Empleo Público”. En el “Manual de Empleo Público” (1º edición), p.65, Editorial Iustel.

Público; Sección especializada de Asistencia Social creada en la reforma procesal laboral (artículo 454 CT).

La preexistencia de normativa que otorga competencias especiales (únicas o exclusivas) a las funciones de determinados puestos judiciales (profesionales, técnicos o administrativos) que inciden directamente en la función jurisdiccional o parajurisdiccional o que afectan la organización y funcionamiento del Poder Judicial, permitirá justificar el mantenimiento de esa relación o relaciones de empleo dentro de la rectoría -en materia de empleo público- de la Corte Suprema de Justicia (con la consecuente exclusión de la rectoría -en esa materia- del Sistema General de Empleo Público).

### **3.3.1.1. Consideraciones adicionales.**

Cuando se alude al origen normativo, el subparámetro refiere únicamente a las leyes. En la exposición ampliativa del subparámetro se indica que los puestos de trabajo bajo el supuesto planteado deberán estar ubicados en órganos “*creados en virtud de competencias exclusivas o especiales y derivadas de una ley...*”.

Las competencias con potestades de imperio están reservadas a la ley (artículo 56 de la LGAP), tal fuerza normativa implica una señal o un haz de indicios que apunta a la instrumentalización e inmediatez de los puestos de trabajo cuyas responsabilidades y tareas o los aportes directos e inmediatos que haga en el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, se relacionan con cualquiera de los parámetros generales.

Por otra parte, la Corte Plena sólo puede referirse en cuanto a la afectación a la organización y funcionamiento del Poder Judicial ante un proyecto de ley; de manera que, las calificaciones especiales que haga ese órgano relativa a los instrumentos o relaciones estatutarias judiciales probablemente originadas o modificadas por el proyecto y futura ley, configuran un elemento más que fundamenta la abstracción de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Las leyes que deben previsualizarse como parte del subparámetro indicado son únicamente aquellas que otorgan competencias. Las leyes de presupuesto en tesis de principio sólo comprenden regulaciones relativas a todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico (artículo 176 de la Constitución Política), mas no otorgan competencias.

Debe valorarse que este subparámetro está sujeto a los parámetros y al análisis particular que se haga de las tareas y funciones de los puestos de trabajo según el Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial.

La inclusión de un puesto de trabajo que colabora en algún órgano especial cuyas competencias exclusivas y excluyentes se derivan de una ley, no supone automáticamente la exclusión de la rectoría del Sistema General de Empleo Público. Cada una de las responsabilidades y tareas de los puestos de trabajo de esos órganos, deberán ser revisadas a fin de verificar si encajan con los parámetros y subparámetros propuestos para implementar y aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

Se reitera, la fuerza normativa de las normas creadoras de competencias implica un indicio de la exclusividad de las funciones y tareas de un puesto de trabajo asociado a los órganos descritos. Si bien puede no tenerse claro qué normas exigen o suponen una sujeción de un puesto de trabajo específico a un órgano especial, lo cierto es que, de la revisión del perfil competencial se puede determinar de primera mano si un puesto cualquiera encaja o no dentro del marco definido en los parámetros y subparámetros como primer paso de la determinación de exclusión; y, como segundo paso, sólo en caso de no tenerse claro lo primero, entonces, deberá indagarse sobre las razones de hecho y derecho (motivos) que fundaron la determinación inclusiva de un puesto en dichos órganos. Esa averiguación permitirá orientar a los órganos técnicos de valoración que, un puesto de trabajo se asoció a un determinado órgano en virtud de una ley específica.

Finalmente, se considera que la revisión de las tareas y funciones que conlleva a la recomendación de exclusión de la rectoría del Poder Ejecutivo en materia de empleo público debe partir del análisis de las clases de puestos especificadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial. El Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial es el instrumento legal que debe respetar la administración activa para la determinación de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de una clase de puesto (artículo 14 del Estatuto de Servicio Judicial).

El respeto al Manual indicado es aparejado con el respeto al principio de legalidad. En tal sentido la Sala Segunda ha definido reiteradamente que “...*la Administración es la primera llamada a respetar el principio de legalidad, por lo que no resulta válido que, en irrespeto de los distintos manuales descriptivos de puestos y funciones, los cuales forman parte del bloque de legalidad al que está sometido, imponga a las personas que desempeñan una función pública la obligación de ejercer las actividades determinadas para un puesto diferente al que ocupan.*” (Voto 00073-2016. En igual sentido pueden observarse de esa misma Sala los votos número 2116-2022, 1691-2022, 2102-2021, 1912-2020, 1339-2020 y 1443-2018, entre otras).

**3.3.2. Subparámetro: “*Las tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias*”.**

La función o funciones de los puestos revisados, en relación con la competencia de la oficina en la que laboran, incluyen una labor técnica-asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa -entre otras cosas- en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial (con repercusión en cuestiones

relacionadas con materia de empleo público) y en la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacía las personas usuarias.

Todo lo anterior, según los postulados de los artículos 152, 153 y 156 de la Constitución Política, en relación con los artículos 1, 2, 3, 48, 59, 67 y 81 -y concordantes- de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como se indica, el contenido de la función o de las funciones mencionadas en este subparámetro se enmarca en la realización de labores de asesoría profesional y técnica de carácter especiales, por carecer de situaciones iguales en el resto del sector administrativo costarricense.

El carácter especial deriva de su naturaleza jurídica. Las relaciones de empleo sometidas a revisión deben respetar y ajustarse a los principios de separación de poderes e independencia judicial. Estas relaciones de empleo existen dentro del Poder Judicial como una forma de garantizar el contenido y cumplimiento de los principios de separación de poderes e independencia judicial en la toma de decisiones relacionadas con el ejercicio de las competencias -constitucional y legales- asignadas al Poder Judicial. Por ello, cuando exista normativa que regule el funcionamiento de estos puestos dentro y para el Poder Judicial, también les resulta aplicable el principio de legalidad.

Además, es especial porque la puesta en práctica de sus funciones debe garantizar el cumplimiento de los principios de separación de poderes e independencia judicial, así como la operatividad de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, sin olvidar la funcionalidad de las atribuciones asignadas a los superiores jerárquicos del Poder Judicial.

Asimismo, es de carácter exclusiva, porque su situación jurídica las adscribe intencionalmente al Poder Judicial. La función o las funciones de estas relaciones de empleo encuentran sentido dentro de la organización del Poder Judicial, para garantizar el cumplimiento de la competencia constitucional asignada a la institución, y los fines de ella derivados.

También es de carácter exclusiva por el contenido particular de sus competencias y funciones, todas ellas asignadas por formar parte del Poder Judicial. Esa circunstancia les impone el deber funcional de tomar en cuenta los requerimientos del Poder Judicial para resolver situaciones en las que se encuentra involucrada la institución, sin perder la objetividad exigida en el ejercicio de sus funciones.

Aparte de fundamentarse en principios y normas constitucionales, este subparámetro encuentra asidero en normas de rango legal. Sin perjuicio del contenido de los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial antes mencionados, destaca el numeral 136 de la Ley General de la Administración Pública, el cual exige a la administración motivar todas aquellas decisiones finales que puedan afectar la situación jurídica de las relaciones establecidas entre la administración y los administrados.

La afectación de las relaciones de empleo cubiertas por este subparámetro podría generar un riesgo directo para el Poder Judicial, en el ejercicio de su competencia constitucional. Este supuesto cobija personal judicial profesional o especializado, encargado de emitir actos preparatorios destinados a conformar la voluntad administrativa en materia vinculada directamente con la labor sustantiva del Poder Judicial, de modo que su afectación podría comprometer el funcionamiento institucional. En este punto es importante reiterar que la función o las funciones desarrolladas por este tipo de personal no tiene parangón en la administración pública, lo cual evidencia su valor para el Poder Judicial.

La aplicación de este subparámetro empata con el propósito de evitar que criterios técnicos de entes u órganos ajenos al Poder Judicial (p.ej.: MIDEPLAN) incidan en el desarrollo de las labores constitucional y legalmente asignadas a la institución. Resultaría contradictorio que el Poder Judicial contara con unidades de apoyo técnico asesor que coadyuvaran en la prestación de la actividad sustantiva, dependientes de un órgano externo. Ello implicaría un riesgo para el desarrollo de las funciones asignadas a la institución.

Finalmente, este supuesto cubriría no solo las relaciones de empleo encargadas de garantizar el cumplimiento de los principios de separación de funciones e independencia judicial, sino también aquellas destinadas a contribuir de manera directa en la construcción de decisiones que conforman la gestión pública vinculada con los fines institucionales previstos en la Constitución Política, circunstancia que -eventualmente- justificaría mantener esos puestos laborales bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia

### **3.3.2.1. Consideraciones adicionales.**

El análisis técnico de la función o de las funciones de determinado puesto judicial debe tomar como punto de partida la descripción de las competencia, tareas, funciones, labores o responsabilidades correspondientes a los puestos de trabajo coincidentes con las clases de puestos que conforman el Manual de Puestos del Poder Judicial, porque este constituye el elemento técnico-objetivo idóneo para sustentar y desarrollar esa labor.

La asesoría profesional y técnica referida en este subparámetro se debe entender como una función (competencia, tarea, actividad o labor) propia del puesto sometido a revisión. El perfil funcional del puesto debe incluir la ejecución de labores de asesoría. Esa asesoría puede ser profesional, en virtud de la especialidad requerida para asesorar en determinado tema, o técnica, por la especialidad del tema, o ambas si fuera el caso.

En este tema es imperativo tener presente que el aspecto determinante para encajar en este subparámetro es la realización de funciones de asesoría técnica especializada, necesaria e indispensable para construir la motivación de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incida de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial y en la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.

Finalmente, se debe indicar que el grado académico requerido para ocupar el puesto profesional o técnico, no constituye la nota determinante para caer en el supuesto previsto en este subparámetro. Reiteramos, lo importante es que el perfil funcional del puesto contemple la realización de labores de asesoría según los términos apuntados en el párrafo anterior.

Como se apunta en la enunciación y fundamentación del subparámetro analizado, el elemento diferenciador entre las labores de asesoría cobijadas en este subparámetro y las demás labores de asesoría presentes en -el Poder Judicial o- en el resto de la Administración Pública radica en las características y el objeto de esa asesoría. En primer lugar, esa asesoría debe ser necesaria e indispensable para construir la motivación de las decisiones finales de la institución. En segundo lugar, esa asesoría debe referirse a temas cuyo contenido incida en forma directa sobre el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, o sobre la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo Superior del Poder Judicial, o sobre la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacía las personas usuarias.

En cuanto al segundo punto, se destaca el ligamen que debe existir entre la asesoría referida en el subparámetro y las funciones constitucionales asignadas al Poder Judicial, así como entre esa asesoría y las funciones legales asignadas a la institución por formar parte del ámbito auxiliar de la administración de justicia, actualmente denominadas funciones parajurisdiccionales.

Conforme al desarrollo de la fundamentación de este subparámetro, cuando se indica que la asesoría aludida es especial porque su puesta en práctica debe -y permite- garantizar la funcionalidad de las atribuciones asignadas a los superiores jerárquicos del Poder Judicial, se quiere decir que la ejecución de esas funciones asesoras facilita y asegura (garantiza) la operatividad (funcionalidad) de las competencias (atribuciones) asignadas a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo superior del Poder Judicial (superiores jerárquicos del Poder Judicial).

Conviene agregar que, dentro del contexto analizado en esta pregunta, la frase “*superiores jerárquicos del Poder Judicial*” no incluye a todas las jefaturas del Poder Judicial, sin que ello impida que otro subparámetro pueda abarcar al personal que brinda asesoría a las jefaturas administrativas subordinadas a los superiores jerárquicos de la institución.

La atribución de la característica de “exclusiva” a la asesoría referida en este subparámetro deriva de la ausencia de situaciones iguales en el resto del sector administrativo costarricense, como se indica en la parte final del párrafo tercero del enunciado y justificación del subfactor.

Lo que se pretende destacar con la palabra “exclusiva” es la exclusividad de los puestos judiciales que desarrollan labores de asesoría para construir los elementos de la motivación de las decisiones institucionales. Esa exclusividad radica en su ubicación dentro de la organización administrativa del Poder Judicial y en el contenido de sus competencias, pues su trabajo debe tomar en cuenta los requerimientos del Poder Judicial para resolver

situaciones en las que se encuentra involucrada la institución, sin perder la objetividad exigida en el ejercicio de sus funciones.

La lectura del enunciado y la justificación del subparámetro se debe realizar en forma integral, no por partes y de manera aislada. El criterio de exclusión propuesto en este subparámetro se encuentra reflejado en la justificación del subfactor, pues allí se alude a puestos de trabajo que realizan actividades de asesoría técnica encargadas de confeccionar insumos necesarios para construir la motivación de las decisiones finales de la institución.

Finalmente, se reitera, tal y como se indica en la enunciación y fundamentación de este subparámetro, el elemento diferenciador entre las labores de asesoría (de cualquier tipo) cobijadas en este subfactor y las demás labores de asesoría presentes en el Poder Judicial o en el resto de la Administración Pública radica en las características y el objeto de esa asesoría: necesaria e indispensable para construir la motivación de las decisiones finales de la institución, y referida a temas que inciden en forma directa sobre el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, o sobre la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo Superior del Poder Judicial, o sobre la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.

#### **3.4. Revisión de subparámetros surgidos a partir de la visión ecléctica.**

Retomando lo indicado al inicio de este documento, cuando se mencionó los aportes obtenidos a partir del proceso de diálogo interno desarrollado por la Comisión para la Implementación de la LMEP en el Poder Judicial, esta Dirección Jurídica considera oportuno ofrecer una perspectiva ecléctica del tema, basada en las visiones orgánica y estamental desarrolladas en la construcción del marco técnico para la exclusión de la rectoría de MIDEPLAN, en la que se propone fusionar los postulados de ambas visiones, apoyados por criterios técnicos debidamente sustentados.

A partir de lo anterior, se proponen los siguientes subparámetros adicionales para instrumentalizar la aplicación de la LMEP en el Poder Judicial.

**3.4.1. Subparámetro:** *“El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.*

Se reitera que, la revisión de las tareas y funciones que conlleva a la recomendación de exclusión de la rectoría de MIDEPLAN y exclusividad de funciones en el Poder Judicial, debe partir desde el análisis de las clases de puestos especificadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial. El Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial, es el instrumento legal que debe respetar la administración activa para la determinación de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de una clase de puesto (artículo 14 del Estatuto de Servicio Judicial).

El respeto al Manual indicado es aparejado con el respeto al principio de legalidad. En tal sentido la Sala Segunda ha definido reiteradamente que “...*la Administración es la primera llamada a respetar el principio de legalidad, por lo que no resulta válido que, en irrespeto de los distintos manuales descriptivos de puestos y funciones, los cuales forman parte del bloque de legalidad al que está sometido, imponga a las personas que desempeñan una función pública la obligación de ejercer las actividades determinadas para un puesto diferente al que ocupan.*” (Voto 00073-2016. En igual sentido pueden observarse de esa misma Sala los votos número 2116-2022, 1691-2022, 2102-2021, 1912-2020, 1339-2020 y 1443-2018, entre otras).

Las labores de control y administración de riesgos de los titulares subordinados, es decir, de aquellos funcionarios de la administración activa responsables de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones<sup>19</sup> (artículo 2 de la Ley General de Control Interno -número 8292-), son un signo inequívoco de la contribución directa que hacen esos cargos en la mejora de la prestación de servicios y la consecución de los objetivos institucionales del Poder Judicial. Cualquier actividad situada en el estadio de control y administración de riesgos en los términos de la Ley 8292, sugiere la integración de un elemento propio de la planificación coexistiendo con el funcional, insertos ambos en el instrumento que constituye cada puesto de trabajo.

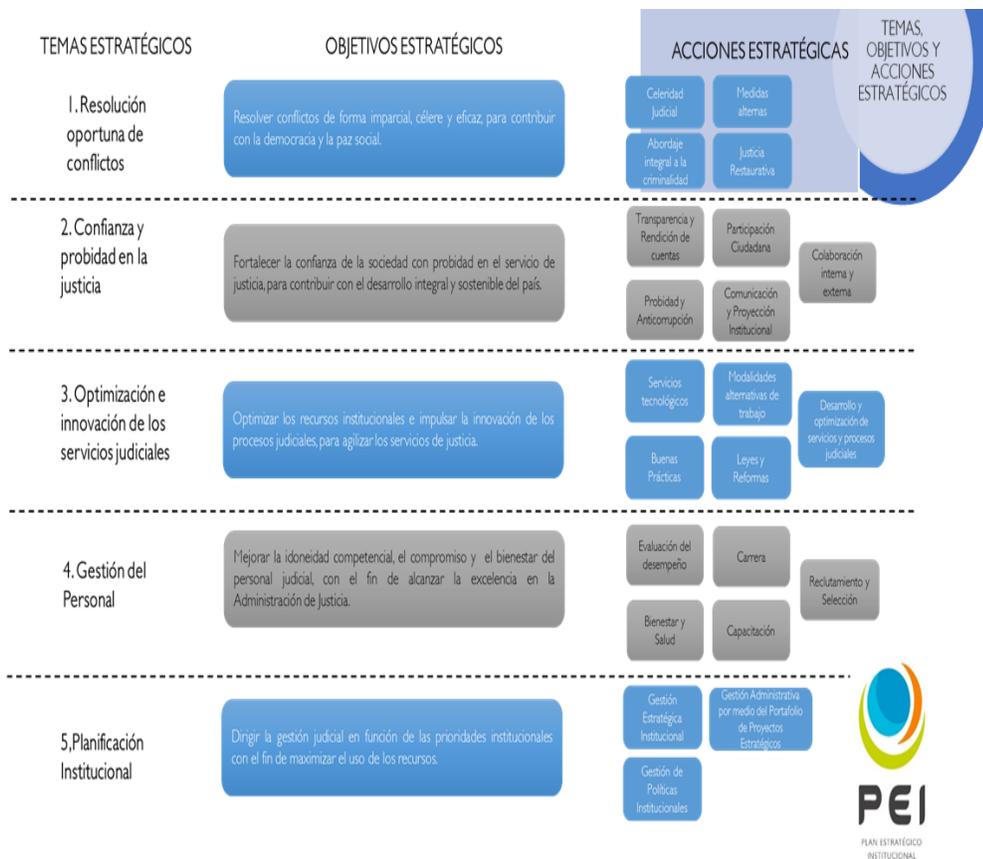
Aquellas actividades tienen como piedra angular al Plan Estratégico Institucional. La Corte Plena en la sesión número 56-18 del 10 de diciembre de 2018, artículo XXIII, aprobó el Plan Estratégico Institucional 2019-2024, el cual parte de la máxima constitucional de justicia pronta, cumplida y accesible (artículo 41 de la Constitución Política), aspecto que, diáfano está vinculado con la función constitucional, parajurisdiccional y gerencial asignada al Poder Judicial.

A partir de ese horizonte, se establece en dicho plan la misión de “*Administrar justicia pronta, cumplida y accesible, de conformidad con el ordenamiento jurídico para contribuir con la paz social, el desarrollo integral y sostenible del país.*”. Sobre la misión se afirma: “*se encuentra definida, según Armijo (2011), como “una descripción de la razón de ser de la organización, establece su quehacer institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferentes de otras instituciones y justifican su existencia”* (sic).

Por otra parte, se determinan como temas estratégicos: 1) la Resolución oportuna de los conflictos, 2) la Confianza y probidad en la justicia, 3) la Optimización e innovación de los servicios judiciales, 4) la Gestión del Personal y 5) la Planificación Institucional. Cada uno de esos temas, contiene a su vez objetivos estratégicos y acciones según puede observarse de la siguiente imagen:

---

<sup>19</sup> La Oficina de Control Interno en su glosario interno indica que ejemplos de titulares subordinados son “gerentes o jefes de unidad”.



Si bien la descripción contenida en la misión institucional podría cambiar, no es así con la razón de ser, ni con el quehacer, ni con los bienes y servicios, ni las funciones principales que distinguen y hacen diferentes de otras instituciones al Poder Judicial y justifican su existencia; por tanto, la misión y los temas y objetivos estratégicos siempre orbitarán al fin constitucional del Poder Judicial que no puede modificarse salvo que se altere sustancialmente la Constitución Política.

Así las cosas, toda labor orientada a la consecución de la meta institucional, debe entenderse protegida de cualquier injerencia de la rectoría de MIDEPLAN, a fin de no violentar el principio de separación de poderes y de independencia judicial.

El efecto de las actividades de control y administración de riesgos en la función sustancial, parajurisdiccional y gerencial justifica la exclusión de esos puestos de la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

**3.4.2. Subparámetro: “El puesto contribuye a determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.”.**

Las responsabilidades o funciones de los cargos directa o inmediatamente relacionadas con la potestad disciplinaria y sancionatoria relativa a los puestos de carrera judicial y de los órganos auxiliares de justicia, implican una garantía de idoneidad, eficiencia, corrección, decoro en la administración de justicia y del servicio judicial en general; además, aseguran el buen cumplimiento de los deberes de todos los servidores judiciales (artículo 5, 184 y 188 LOPJ).

Por otra parte, en lo que a la judicatura se refiere, de manera reiterada la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “...de la independencia judicial se derivan las garantías (a) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, (b) a un adecuado proceso de nombramiento, y (c) a ser protegidos contra presiones externas. Sobre la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la Corte ha considerado que implica, a su vez, (i) que la separación de los jueces de sus cargos deba obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque han cumplido el término de su mandato; (ii) que los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia; y (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley...” (Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. Entre otras pueden observarse además Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 75.).

Así que, el ejercicio de la potestad disciplinaria y sancionatoria debe garantizar la estabilidad del juez que a su vez garantiza la independencia judicial; por tanto, se considera que las actividades del personal que buscan determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales así como parajurisdiccionales son conexas de forma inmediata a la función constitucional y parajurisdiccional y deben estar separadas de la rectoría de MIDEPLAN.

**3.4.3. Subparámetro: “El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades sustantivas institucionales puedan desarrollar su labor de manera eficaz, eficiente e independiente”.**

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 poderes<sup>20</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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.).

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.*”<sup>21</sup>.

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...**”<sup>22</sup>.*

---

<sup>21</sup> Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

<sup>22</sup> 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 supone la rectoría de una dependencia del Poder Ejecutivo sobre las relaciones estatutarias judiciales que administren, controlen y doten de información, recursos y servicios necesarios e imprescindibles para la función jurisdiccional individual y parajurisdiccional.

**3.4.4. Subparámetro:** *El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el almacenamiento de información personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de*

*ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.*

Las responsabilidades y deberes de las clases angostas revisadas incluyen la ejecución de funciones y tareas operativas, técnicas o profesionales de recopilación, manejo, utilización, trasiego y almacenamiento de información personal y sensible de quienes laboran en el Poder Judicial o de las personas usuarias del sistema de administración de justicia.

Debido al desarrollo de las tecnologías informáticas, la sociedad contemporánea se caracteriza por la producción, recopilación y sistematización de información general o personal, pública o privada. La recolección y sistematización de esa información genera bases de datos. Esas bases de datos son administradas por los encargados de recolectar la información, quienes también fungen como responsables del tratamiento brindado a esos datos y como centro de imputación de las consecuencias administrativas y legales derivadas de esa gestión, sobre todo cuando se trata de datos personales.

Ese fenómeno incide en forma directa y positiva en la prestación del servicio de administración de justicia. Como parte del desarrollo actual y ordinario de sus labores, el Poder Judicial recopila información personal de sus servidores y funcionarios, así como de las personas usuarias externas del servicio de administración de justicia, creando y gestionando bases de datos, alimentadas y administradas por diferentes servidores, funcionarios o dependencias judiciales.

La información compilada en las bases de datos contiene aspectos sensibles de la vida de las personas, lo cual impone la obligación de someter esos datos a los principios y reglas jurídicas rectoras de la materia, con la intención de armonizar el cumplimiento de los fines institucionales y el contenido de los derechos fundamentales de las personas titulares de la información, sean usuarias internas o externas.

Por ello, la información requerida por el Poder Judicial para fines administrativos o jurisdiccionales debe ser recopilada, manejada, utilizada, trasegada y almacenada únicamente por servidores o funcionarios judiciales, exclusivamente ligados al régimen administrativo de la institución, exentos de injerencias externas de cualquier tipo; de manera que todo el proceso involucrado en la confección y administración de bases de datos judiciales quede sujeto al control y fiscalización del Poder Judicial.

Adicionalmente, la recopilación de esa información debe estar autorizada por el titular de esta o mediante disposición legal habilitante, a favor del Poder Judicial, cuyo contenido deberá ser recibido y administrado únicamente por el funcionariado judicial, para garantizar el contenido, el control y la seguridad de los datos.

En relación con el tema analizado, en voto número 2016-004623, de las nueve horas del seis de abril de dos mil dieciséis, la Sala Constitucional indicó lo siguiente: “**V.- SOBRE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL Y DE SUS FUNCIONARIOS EN EL RESGUARDO Y PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE EN RAZÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA SE**

**ENCUENTRAN EN SU PODER.** *En el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, caracterizada por la alta sistematización de esa información, las nuevas tecnologías son valiosas herramientas al servicio que presta la Administración de Justicia. En el quehacer judicial, esas innovaciones se traducen en la creación y gestión de las bases de datos y sistemas que se encuentran bajo responsabilidad de las dependencias judiciales. En este contexto, la acumulación de una cantidad importante de información por parte de la Administración Pública -incluida la Administración de Justicia-, impacta muchas veces, aspectos relevantes y sensibles de la vida de las personas e impone someter el proceso de administración de esos datos a los principios jurídicos que regulan la materia, con el fin de armonizar el cumplimiento de los fines públicos y el ejercicio de los derechos fundamentales de los usuarios y de los titulares de los datos, particularmente, tratándose de información sensible. Precisamente, por lo anterior, la información sólo puede ser obtenida, tratada y utilizada de forma lícita, ya sea con previa autorización del titular o mediante mandato legal, máxime en tratándose de información sensible. Por lo anterior, los sistemas judiciales - y por ende los datos que se recaben- deben ajustarse al alcance y finalidades que se procure conseguir. De ahí que, no solo deben ser necesarios, sino que se encuentra vedado el registro y divulgación de toda aquella información que no guarde estrecha relación con el objetivo que motivó su obtención. Por lo anterior, es que resulta relevante el tratamiento que recibe esa información, y el grado de protección y garantías que se adopten para utilizarla. Por esto, el responsable del sistema o archivo -y por ende sus usuarios- debe adoptar las medidas técnicas y organizativas que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de modo que se evite su adulteración, consulta o tratamiento no autorizado, y todas aquellas desviaciones, intencionales o no, de la información que conste en los sistemas, al margen que esos riesgos provengan de la actividad humana o del medio técnico dispuesto, que debe reunir condiciones adecuadas de integridad y seguridad. De ahí que la Administración de Justicia y sus funcionarios, deberán asumir la responsabilidad de amenazas o lesiones a los derechos fundamentales que se produzcan por el incumplimiento de esas exigencias, pues, está de por medio los derechos a la intimidad, a la vida privada y a la autodeterminación informativa, que como bien es sabido encuentran fundamento en la dignidad de la persona” (el subrayado es agregado).*

Lo anterior encuentra sustento constitucional y legal en los principios y reglas jurídicas desarrolladas en los artículos 24, 152, 153, 154 y 156 de la Constitución Política, 1, 2, 3, 47, 48, 59, 67 y 81 -y concordantes- de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1, 2 y 3 del Estatuto de Servicio Judicial y 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 14, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Protección de datos de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales.

La afectación de los puestos de trabajo encargados de recopilar, manejar, utilizar, trasegar y almacenar información personal podría generar un riesgo directo para el Poder Judicial, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, porque se podría comprometer la seguridad de la información recabada y almacenada por la institución, y por consiguiente vulnerar los derechos fundamentales de justicia pronta y cumplida, protección de datos personales y sensibles y autodeterminación informativa, así como el deber de confidencialidad que cobija al servicio de administración de justicia.

Sobre la importancia del tema de la autodeterminación informativa, en criterio jurídico número DJ-C-478-2021, esta Dirección Jurídica indicó lo siguiente:

#### **a. La autodeterminación informativa. –**

En palabras de la Sala Constitucional costarricense, la autodeterminación informativa<sup>1</sup> “*es una ampliación del derecho a la intimidad*”<sup>2</sup>, regulado este último en el artículo 24 de la Constitución Política<sup>3</sup>. La intimidad como derecho fundamental, surge de la lucha contra la expansión del poder estatal y ha de funcionar como protección de las personas de su propia esfera de libertad contra toda intervención estatal arbitraria, antagonismo que origina los derechos humanos.

Para GARRIGA DOMINGUEZ, del choque de la idea de la libertad con el poder público, aparece el derecho a la intimidad “*como un conjunto de poderes y facultades para garantizar la exclusión del Estado en el ámbito más arcano del individuo*” que se “*configura como un típico derecho de “no interferencia” con un evidente contenido negativo de “no hacer”*”<sup>4</sup>. Ese contenido, imprime en el derecho de la autodeterminación informativa, un elemento de la misma naturaleza, relacionado con la comprensión de que la tutela de los derechos de la ciudadanía en este campo no es la prohibición del tratamiento de los datos personales, sino sus límites para que así se concilien los valores del respeto a la vida privada y de la circulación de la información.

Según la autora, aquellos límites que responden a la “*necesidad del tratamiento de informaciones personales y los derechos de los ciudadanos, se concretan en exigencias específicas relativas a la recogida, registro y uso de los datos personales y están encaminados a garantizar tanto la veracidad de la información contenida en los datos, como la congruencia y racionalidad de su utilización*”. Agrega, que el contenido negativo del derecho a la autodeterminación informativa “*impone a los poderes públicos la prohibición de que (los individuos) se conviertan en fuentes de información sin las debidas garantías; y también, el deber de prevenir los riesgos que puedan (sic) del acceso o divulgación indebidas de dicha información*”; por lo que, “*los poderes públicos (...) están obligados a establecer las medidas, garantías y límites necesarios para contrarrestar los peligros y riesgos que el tratamiento de datos personales entraña, garantizando la idoneidad de la información y su seguridad*”<sup>5</sup>. Así las cosas, “*La protección estatal, por ende, no debe estar sólo dirigida a tutelar la intimidad del individuo, sino que debe ir más allá: debe controlar el uso que de los datos de las personas -íntimos o no- se haga. Es así como se puede hablar de un verdadero derecho a la autodeterminación informativa, como principio constitucional desprendible a partir del texto del artículo 24 ya citado*”<sup>6</sup>.

A esos límites se les denomina en el ordenamiento jurídico costarricense como “*Principio de calidad de la información*” que contiene una serie de elementos que deben cumplirse para que la recolección de datos sea legítima. Dichos elementos son la actualidad, veracidad, la exactitud y la adecuación al fin, de los cuales para el caso bajo análisis importa más el último por lo que se dirá, no sin antes dar una mirada a la Ley 8968 y su reglamento primeramente sobre lo que establece en cuanto al derecho de autodeterminación informativa y luego sobre el principio de calidad de la información.

#### **b. Contenido negativo del derecho de la autodeterminación informativa. -**

El artículo 4 de la Ley 8968 “*Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales*” y el 12 del Decreto Ejecutivo 37554-JP conceptualizan el derecho de autodeterminación informativa como sigue:

*“Artículo 4. - Toda persona tiene derecho a la autodeterminación informativa, la cual abarca el conjunto de principios y garantías relativas al legítimo tratamiento de sus datos personales reconocidos en esta sección. Se reconoce también la autodeterminación informativa como un derecho fundamental, con el objeto de controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona, derivado del derecho a la privacidad, evitando que se propicien acciones discriminatorias”,*

*“Artículo 12.- Es el derecho fundamental de toda persona física, a conocer lo que conste sobre ella, sus bienes o derechos en cualquier base de datos, de toda naturaleza, pública o privada, el fin para el cual está siendo utilizada o recabada su información personal, así como exigir que sea rectificadora, actualizada, complementada o suprimida, cuando la misma sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para un fin distinto del autorizado o del que legítimamente puede cumplir”.*

Por otra parte, sobre el principio de calidad de la información el artículo 6 de la ley *ídem* requiere:

*“Solo podrán ser recolectados, almacenados o empleados datos de carácter personal para su tratamiento automatizado o manual, cuando tales datos sean actuales, veraces, exactos y adecuados al fin para el que fueron recolectados.*

*1.- Actualidad*

*Los datos de carácter personal deberán ser actuales. El responsable de la base de datos eliminará los datos que hayan dejado de ser pertinentes o necesarios, en razón de la finalidad para la cual fueron recibidos y registrados. En ningún caso, serán conservados los datos personales que puedan afectar, de cualquier modo, a su titular, una vez transcurridos diez años desde la fecha de ocurrencia de los hechos registrados, salvo disposición normativa especial que disponga otra cosa. En caso de que sea necesaria su conservación, más allá del plazo estipulado, deberán ser desasociados de su titular.*

*2. Veracidad*

*Los datos de carácter personal deberán ser veraces.*

*La persona responsable de la base de datos está obligado a modificar o suprimir los datos que falten a la verdad. De la misma manera, velará por que los datos sean tratados de manera leal y lícita.*

*3.- Exactitud*

*Los datos de carácter personal deberán ser exactos. La persona responsable de la base de datos tomará las medidas necesarias para que los datos inexactos o incompletos, con respecto a los fines para los que fueron recogidos o para los que fueron tratados posteriormente, sean suprimidos o rectificados.*

*Si los datos de carácter personal registrados resultan ser inexactos en todo o en parte, o incompletos, serán eliminados o sustituidos de oficio por la persona responsable de la base de datos, por los correspondientes datos rectificados, actualizados o complementados. Igualmente, serán eliminados si no media el consentimiento informado o está prohibida su recolección.*

*4.- Adecuación al fin*

*Los datos de carácter personal serán recopilados con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines.*

*No se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando se establezcan las garantías oportunas para salvaguardar los derechos contemplados en esta ley.*

*Las bases de datos no pueden tener finalidades contrarias a las leyes ni a la moral pública.”.*

El conjunto de facultades de control “ARCO”, es decir, de los derechos o potestades de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, otorgadas a las personas en los artículos anteriores, señalan al elemento positivo del derecho de la autodeterminación informativa<sup>7</sup>; mientras que, el agrupamiento de los principios y garantías circundantes al tratamiento legítimo de los datos personales evidencia el aspecto negativo del derecho de la autodeterminación informativa; estadio en el que, se desarrollará a partir de este momento el análisis pedido porque importa muchísimo que, los datos personales que se recolecten -v.g huellas dactilares del personal del OIJ- deben por imperio legal adecuarse al fin para el cual fueron obtenidos.

Es una exigencia que los datos por obtener se relacionen con el fin perseguido y no sean excesivos en proporción con las finalidades para las que se hayan registrado. Ello supone que únicamente se pueden recoger y tratar de forma automática los datos personales que sean adecuados a las finalidades legítimas para las que se hayan obtenido; de manera que, se restringe su uso para aquellos objetivos por los cuales no fueron captados; inclusive debido a su finalidad, deben ser eliminados si dejan de ser pertinentes o necesarios o bien si al ser inexactos deban rectificarse o suprimirse. En tal sentido, la Sala Constitucional ha dicho:

*“V. Sobre el derecho a la autodeterminación informativa. Como se indicó líneas atrás, la ampliación del ámbito protector del Derecho a la intimidad surge como una respuesta al ambiente global de fluidez informativa que se vive. Ambiente que ha puesto en entredicho las fórmulas tradicionales de protección a los datos personales, para evolucionar en atención a la necesidad de utilizar nuevas herramientas que permitan garantizar el derecho fundamental de los ciudadanos a decidir quién, cuándo, dónde y bajo qué y cuáles circunstancias tiene contacto con sus datos. **Es reconocido así el derecho fundamental de toda persona física o jurídica a conocer** lo que conste sobre ella, sus bienes o derechos en cualquier registro o archivo, de toda naturaleza, incluso mecánica, electrónica o informatizada, sea pública o privada; así como **la finalidad a que esa información se destine y a que sea empleada únicamente para dicho fin, el cual dependerá de la naturaleza del registro en cuestión. Da derecho también a que la información sea rectificada, actualizada, complementada o suprimida, cuando la misma sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para fin distinto del que legítimamente puede cumplir.** Es la llamada protección a la autodeterminación informativa de las personas, la cual rebasa su simple ámbito de intimidad. **Se concede al ciudadano el derecho a estar informado** del procesamiento de los datos y **de los fines que con él se pretende alcanzar**, junto con el derecho de acceso, corrección o eliminación en caso el que se le cause un perjuicio ilegítimo.*

VI. El derecho de autodeterminación informativa tiene como base los siguientes principios: el de **transparencia sobre** el tipo, dimensión o **fines del procesamiento de los datos guardados**; el de **correspondencia entre los fines** y el uso del almacenamiento y empleo de la información; el de exactitud, veracidad, actualidad y plena identificación de los datos guardados; de prohibición del procesamiento de datos relativos a la esfera

*íntima del ciudadano (raza, creencias religiosas, afinidad política, preferencias sexuales, entre otras) por parte de entidades no expresamente autorizadas para ello; y de todos modos, el uso que la información se haga debe acorde con lo que con ella se persigue; la destrucción de datos personales una vez que haya sido cumplidos el fin para el que fueron recopilados; entre otros.*”<sup>8</sup> (El resaltado no es prístino).

**3.4.5. Subparámetro: “El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme los votos N° 2018-19511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas éstas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial”.**

Conforme lo indicado en el aparte denominado “La existencia de un régimen jurídico vigente singular y específico como uno de los factores determinantes en la determinación de lo exclusivo y excluyente de las personas servidoras del Poder Judicial” este Poder cuenta con normativa vigente y especial, encargada de regular el contenido de las relaciones de servicio laboral de la institución con su funcionariado. La existencia de esa normativa crea un régimen de sujeción especial (régimen estatutario judicial), conformado por regulaciones, impedimentos, incompatibilidades y prohibiciones aplicables de manera única y exclusiva a todas las personas servidoras judiciales.

Previo a la emisión de la normativa genérica que instituye el Sistema General de Empleo Público (Ley Marco de Empleo Público -año de emisión: 2022-) y otorga la rectoría de ese sistema al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas –2018- y Ley Marco de Empleo Público -2022-), el Poder Judicial ya contaba con normativa especial para regular la temática del empleo público en las relaciones estatutarias con sus trabajadores (Ley Orgánica del Poder Judicial -1933, reformado integralmente en 1993-, Estatuto de Servicio Judicial -1973- y Ley de Salarios del Poder Judicial -1959, reformada en 1982-).

Esa legislación se encuentra vigente, en lo que se refiere a la relación estatutaria, porque no fue derogada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ni la Ley Marco de Empleo Público.

Sobre la vigencia -y el alcance- de la normativa judicial mencionada en los párrafos anteriores conviene repasar lo señalado por la Sala Constitucional en la resolución número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho.

Como referencia introductoria se indica que ese voto analizó el contenido y la interacción normativa del articulado del proyecto de ley denominado “Ley de

Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (proyecto número 20.580), que terminó convertido en ley número 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

En el voto aludido, la Sala indicó que el reconocimiento constitucional de la independencia judicial (principalmente artículos 9, 154 y 156 de la Constitución Política) ha permitido desarrollar y emitir un amplio marco normativo encaminado a regular en forma específica al Poder Judicial, para garantizar su independencia frente a otros poderes. Dentro de ese marco normativo destaca la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial (incluidas sus reformas).

Añadió, el marco normativo referido regula -entre otras cosas- la evaluación del desempeño y la competencia en la toma de decisiones en materia laboral -empleo público-, impidiendo que un órgano externo asuma la rectoría o imponga criterios -en esa materia- sobre el Poder Judicial, pues el bloque normativo judicial se encuentra diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y proteger a los servidores judiciales de injerencias externas, tal y como se desprende del artículo 1 del Estatuto de Servicio Judicial.

Además, luego de ampliar sus consideraciones sobre los temas mencionados en los párrafos precedentes, señaló enfáticamente que la normativa especial contenida en el Estatuto de Servicio Judicial se impondría a las normas generales del proyecto (si entrará en vigor), pues el contenido de este último no derogaba ni modificaba al estatuto, cuya modificación o derogatoria no podría ser tácita ni provenir de una inferencia (permitiendo suponer que debería ser expresa).

Ese razonamiento, sobre la modificación y derogatoria de la normativa especial judicial, debe aplicarse a la hora de revisar la vigencia de las demás normas especiales referidas al Poder Judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Salarios del Poder judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial y demás conexas).

Como refuerzo de esa tesis, se debe mencionar que, al analizar los efectos del proyecto legislativo sobre la materia salarial, la resolución estudiada reiteró que la propuesta de ley no afectaba el contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o de la Ley de Salarios del Poder Judicial o del Estatuto de Servicio Judicial<sup>23</sup>.

Por su relevancia para la comprensión del tema, seguidamente se transcribe el extracto de la resolución de la Sala Constitucional que contiene las consideraciones recién expuestas.

***“a) En cuanto a la rectoría en materia de empleo público del MIDEPLAN y el acatamiento de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil.***

---

<sup>23</sup> 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 se 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 (resolución número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho).

*Las primeras dos objeciones mencionadas son:*

*“2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:*

*a.- Las disposiciones establecidas en la reforma de los artículos 46 y 47 a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, referente a la rectoría de la materia empleo público de MIDEPLAN para con el Poder Judicial.*

*b.- Las disposiciones establecidas en la reforma de la adición del artículo 49 in fine a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, en lo referente a la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil para con el Poder Judicial.”*

*A fin de conocer con claridad estos puntos, se transcriben las normas correspondientes:*

*“Artículo 46- Rectoría de Empleo Público*

*Toda la materia de empleo del Sector Público estará bajo la rectoría del Ministro (a) de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, asesoría y apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público; velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, metas y acciones definidas.*

*Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes, en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad; y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.*

*Artículo 47- Fundamento metodológico de la evaluación del desempeño*

*La evaluación del desempeño de los funcionarios se fundamentará en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y proyectos que realice la dependencia a la que pertenece; y la del cuerpo gerencial en todos sus niveles para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.*

*Será responsabilidad de cada superior, definir los procesos y proyectos de la dependencia, así como los productos y servicios prestados; de conformidad con la normativa vigente y los planes estratégicos gubernamentales institucionales.*

*Los lineamientos generales aplicables para todo sector público, los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el objetivo de homogenizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.*

*(...)*

*Artículo 49.- Efectos de la evaluación anual*

*El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.*

*Las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y*

*desarrollo de los recursos humanos. Será considerado para los ascensos, promociones, reconocimientos, capacitaciones y adiestramientos, y estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario. Igualmente el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.*

*Anualmente la Dirección General de Servicio Civil dictará los lineamientos técnicos y metodológicos para la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño los cuales será de acatamiento obligatorio.”*

*Según se desprende de la literalidad del acuerdo, los primeros dos preceptos son objetados porque disponen una “...rectoría de la materia empleo público de MIDEPLAN ...”, mientras que el tercero habla de “... la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil para con el Poder Judicial.”*

*Para precisar las implicaciones concretas de esta normativa con respecto al Poder Judicial, se debe efectuar tanto el examen interno de su articulado como verificar su interacción con el resto ordenamiento jurídico. En otras palabras, debe valorarse la literalidad de las normas del proyecto, así como su hipotética interpretación sistemática en caso de que pasara a formar parte de nuestra legislación.*

*En cuanto al primer nivel de análisis, los numerales 46 y 47 conceden y detallan el tema de la rectoría de empleo público a cargo del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.*

*En torno al tema, las diputadas y los diputados consultantes señalan que*

*“... el artículo 46 y el 47 (sic) no interfieren con la organización ni el funcionamiento del Poder Judicial en vista de que una interpretación conforme con los límites constitucionales acota necesariamente su aplicación a aquellos entes sobre los que existe efectiva dirección intersubjetiva, respetando el principio de Separación de Poderes y la independencia judicial. Siempre que se interprete así la mencionada norma, como en efecto debe serlo de acuerdo al espíritu del legislador, esta resultará conforme al derecho de la Constitución, sin trastocar en modo alguno la función jurisdiccional del Poder Judicial ni aquellas labores administrativas esenciales para su cumplimiento.”*

*La Sala también rescata que la Ministra de Hacienda explicó a la Corte Suprema de Justicia lo siguiente: “...en cuanto a la rectoría de MIDEPLAN en materia de evaluación del empleo público, el proyecto es claro en señalar que esta rectoría se ejerce con las excepciones respectivas. En ese sentido sé que existe voluntad de las y los diputados la voluntad (sic) de presentar una interpretación auténtica que garantice absoluta independencia del Poder Judicial en materia de evaluación de desempeño...” (Oficio n.º DM-2362-2018 de 16 de octubre de 2018. El subrayado es agregado).*

*Se extrae de lo expuesto que la rectoría del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público tiene excepciones en el proyecto de ley. La Sala comprueba la veracidad de este argumento, pues el cuestionado ordinal 47 establece in fine:*

*“Los lineamientos generales aplicables para todo sector público, los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el objetivo de homogenizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.” (El subrayado es agregado).*

La Sala observa que los mencionados artículos 46, 47 y 49 se encuentran en el capítulo VI, denominado “RECTORÍA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

La aplicación de este capítulo al Poder Judicial es asumida en la propuesta de reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, que introduce un numeral 26 con la siguiente redacción:

“Artículo 26- Aplicación

Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

1. La Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos. (...)”

La Sala llama la atención al hecho de que casi todos los capítulos de la modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública remiten, al menos en uno de sus artículos, al citado ordinal 26. Así, el capítulo III es el que justamente contiene el numeral 26, mientras que el capítulo IV lo cita en sus preceptos 39 y 40:

“Artículo 39- Auxilio de cesantía

La indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los funcionarios de las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley se regulará según lo establecido en el Código de Trabajo, y no podrá superar los 8 años.

Artículo 40- Incentivos adicionales improcedentes

No procede la creación, incremento, ni el pago de remuneración por concepto de “discrecionalidad y confidencialidad”, ni el pago o reconocimiento por concepto de bienios, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distintos a las anualidades, en ninguna de las instituciones contempladas en el artículo 26 de esta ley.” (El subrayado es agregado).

Por su parte, el capítulo V refiere a tal norma en su ordinal 42:

“Artículo 42- Límite a las remuneraciones totales en la función pública

La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular, así como los jefes, titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación contemplado en el artículo 26 de la presente ley, no podrá superar por mes el equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, salvo lo indicado en el artículo 41 sobre la remuneración del Presidente. (...)” (El subrayado es agregado).

Mientras que el capítulo VII lo hace en su numeral 52:

“Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos

Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios, con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.” (El subrayado es agregado).

*Así, se verifica que los únicos capítulos que no remiten al citado numeral 26 son el VIII –relacionado con la reforma y derogación de otra normativa- y el cuestionado VI, que es, ciertamente, el que habla de “salvedades”.*

*La relevancia de este hecho radica en la interpretación que se deriva de la conjunción de ambos supuestos. Si, por un lado, la norma general contemplada en el artículo 26 no se menciona ni trae a colación en el capítulo VI y, por otro, dicho capítulo es el que habla de “salvedades”, entonces se revela la necesidad ineludible de efectuar una interpretación sistemática, a fin de establecer tales salvedades con claridad. Es evidente que, si el legislador remite literalmente a excepciones, la labor del operador jurídico es, precisamente, determinar tales excepciones.*

*Siguiendo esta línea, la extensión de estas “salvedades” al Poder Judicial se verifica y comprende mejor cuando se efectúa el segundo nivel de análisis, que implica una lectura sistemática del ordenamiento jurídico.*

*Los principios que regulan la interpretación sistemática permiten solucionar problemas de colisiones (aparentes) de normas. A los efectos del sub lite, debe reconocerse que la Constitución tiene un influjo directo sobre la exégesis de todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es un texto vivo, cuyas previsiones imbuyen de sentido el resto de la normativa infra constitucional.*

*Aunado a lo anterior, la solución de una colisión de normas presupone la aplicación de otros principios interpretativos, como es la prevalencia de las normas especiales sobre las generales.*

*Estos elementos básicos de hermenéutica jurídica orientan el estudio de las normas cuestionadas.*

*La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:*

*“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”*

*“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”*

*“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”*

*Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.*

*De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.*

*El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.*

*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:*

*“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”*

*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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:*

*“Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.*

*La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial".”*

*Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas:*

*“Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.”*

*Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan:*

*“Artículo 8º.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal:*

*c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...)*

*Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)*

*Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor.*

*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 consonancia 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.*

*Por otro lado, ante el cuestionamiento de que el artículo 49 del proyecto ordena al Poder Judicial el acatamiento obligatorio de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil, lo cierto es que la relación entre dicha Dirección y el Poder Judicial conoce una norma específica, según se desprende del citado ordinal 8:*

*“(...) El Jefe del Departamento de Personal podrá hacer a la Dirección General de Servicio Civil las consultas que fueran necesarias y solicitar a esta Dirección el asesoramiento que corresponda, para la mejor realización de sus funciones. (...)”*

*Es decir, el marco legal del Poder Judicial prevé la potestad del Jefe de su Departamento de Personal (hoy denominado Gestión Humana) de consultar a la Dirección General de Servicio Civil y solicitar su asesoramiento para la realización de sus funciones. Dichas funciones incluyen, tal como se vio, la obligación de determinar los procedimientos e instrumentos técnicos para la calificación periódica del personal (numeral 8 supra citado). Tal disposición de ley especial vuelve inaplicable al Poder Judicial las normas cuestionadas del proyecto n.º 20.580.*

*De nuevo, se recuerda que se trata de una norma especial que tiene preponderancia frente a la disposición general. Además, se destaca que las normas del Estatuto de Servicio Judicial permanecerían incólumes tras la reforma propuesta mediante el proyecto n.º 20.580, pues este no lo modifica ni deroga.*

*En conclusión, visto que el capítulo VI de la pretendida modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública contempla una excepción al Poder Judicial, aunado al hecho de que este último tiene normativa de rango legal especial relacionada con la evaluación del desempeño de sus funcionarios, no se observa que el proyecto de ley consultado incida realmente en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial” (el subrayado pertenece al original).*

Ahora bien, partiendo de la vigencia de la normativa especial referida al Poder Judicial, se afirma que los puestos de trabajo sometidos a una relación de sujeción especial derivada del régimen estatutario judicial (creado por la legislación particular), deberán mantenerse bajo la rectoría en materia de empleo público de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar la separación de poderes, la independencia judicial, la prestación integral del servicio de administración de justicia y la eficiencia de la función judicial, toda vez que la característica exclusiva y excluyente de la regulación normativa que les ampara.

Además, esos puestos de trabajo deberían quedar excluidos de la rectoría en materia de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica no solo para tutelar la dimensión objetiva de la independencia judicial (Poder Judicial como sistema), sino también para asegurar la protección de los servidores judiciales de injerencias externas, tal y como lo indicó en forma expresa la Sala Constitucional en el recién citado voto y como se deriva del contenido normativo de los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial, los cuales no pueden entenderse derogados singularmente para un determinado grupo de servidores, por la vía de la inferencia o interpretación tácita.

Este último subparámetro parte de las consideraciones que se indicarán como transversales a cualquier razonamiento y valoración sobre el régimen estatutario propio del Poder Judicial:

#### **3.4.5.1 Fundamento transversal: La existencia de un régimen jurídico vigente singular y específico como uno de los factores determinantes en la determinación de lo exclusivo y excluyente de las personas servidoras del Poder Judicial:**

Dentro de los alcances subjetivos de la Ley Marco de Empleo Público se contemplan los Poderes de la República, en el entendido de que la aplicación de dicho cuerpo normativo es sin perjuicio del principio de separación entre Poderes.

Este enunciado de carácter general se traduce posteriormente de manera reiterada en el cuerpo normativo indicado, haciendo referencia a que la rectoría de MIDEPLAN se ejercerá en tales supuestos en aquellas personas servidoras que no sean exclusivas y excluyentes.

Empero al analizar el resto del articulado de la Ley en mención, no se advierten referentes o elementos que contribuyan a determinar el concepto indeterminado de “exclusivo y excluyente”, por lo que resulta necesario acudir al uso de la técnica para su concreción.

En este orden de ideas se advierte que los conceptos de “exclusivo y excluyente” son conceptos jurídicos indeterminados y no tanto materia propia de la discrecionalidad administrativa.

Doctrinariamente se ha distinguido la discrecionalidad administrativa como la posibilidad de escogencia entre opciones -sea el ejercicio de un acto de voluntad- por parte de la persona que ejerce la competencia administrativa, en tanto que en el caso de los

concepto conceptos jurídicos indeterminados, “*cualquiera que sea el grado de su indeterminación, no admite, si la norma no dispone otra cosa, más que una sola solución correcta y que, por tanto, la corrección de la decisión que se tome puede ser controlada judicialmente sin que tal control implique una mera sustitución de criterios, sino el resultado de la búsqueda de la solución justa*”. (Sainz Moreno, Fernando). Conceptos Jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Madrid, Editorial Civitas, primera edición, 1976, pp.191-192.

Al respecto, Eduardo García Enterría indicó lo siguiente:

*“... la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la Ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con la intención de acotar un supuesto concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamente por ello es un proceso reglado, que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido de que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional. .. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite...”* García Enterría Eduardo, citado por Allan R. Brewer-Carías. La Técnica de los Conceptos Jurídicos Indeterminados como Mecanismo de Control Judicial de la Actividad Administrativa.

En este sentido la Ley General de la Administración Pública indica que «en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica» autorizando al Juez para «controlar la conformidad con esas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad» (art. 16).

Al ser un concepto jurídico indeterminado, se nos indica que los conceptos tienen diferentes umbrales conforme la cercanía a la esencia misma del concepto.

En este sentido se señala:

*“En relación a los conceptos jurídicos indeterminados es habitual distinguir una “zona de certeza positiva” o claridad (sobre cuál es la interpretación correcta de la expresión lingüística; es claro e indiscutible que el edificio sí que está en ruina, y por tanto procede su demolición), una “zona de certeza negativa” o de oscuridad (sobre cuál es la interpretación incorrecta de esa o expresión); es claro e indiscutible que el edificio no está en ruina y por tanto puede ser conservado), y una “zona de incertidumbre” o duda (en la que es discutible y opinable cuál es la interpretación correcta y adecuada, por lo que no hay una simple declaración de conocimiento objetivo sobre el hecho de que el edificio está en ruina, sino hay que expresar una opinión o un juicio subjetivo sobre el que no hay plena certeza)”. Blanquer David citado por Cordoba Ortega Jorge. LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS, LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COSTARRICENSE.*

Ante la evidente falta de definición de la Ley Marco, se estima que para precisar los alcances del concepto y en orden a la ciencia y la técnica, se debe partir que la determinación de si en el caso de las personas servidoras judiciales estamos en presencia de situaciones jurídicas particulares “exclusivas y excluyentes”, debe hacerse uso de criterios definitorios, fundados en los siguientes supuestos:

a.- La naturaleza jurídica de la función y actividades que ejerce cada persona judicial, conforme las particularidades de su perfil y funciones vinculadas a la actividad sustantiva institucional, diferenciadora de otros cargos que pueden ser o no ser de similar perfil, pero que se particularizan en razón del ejercicio de las competencias constitucionales del Poder Judicial.

b.- El ordenamiento jurídico particular que rige a cada persona judicial de manera “exclusiva y excluyente” y que se mantiene vigente en orden a su vigencia actual y singular, y que requiere necesariamente un derogatoria expresa y no tácita ni por vía de inferencia, conforme lo indicó el voto 19.511-2018, a fin de tutelar el derecho de las personas costarricenses a una justicia independiente ad intra y ad extra del Poder Judicial frente a los otros Poderes de la República y los poderes económicos y políticos de sujetos de derecho privado.

c.- Los efectos del ejercicio de la función administrativa por parte de las personas servidora judiciales en sus diferentes manifestaciones y su incidencia y necesidad en la prestación del servicio de administración de justicia y de actuación de órganos auxiliares de la justicia, en el entendido que la actuación de la personas servidora “exclusiva y excluyente” impacta con sus actuaciones y omisiones, de manera positiva o negativa, la prestación del servicio a las personas costarricenses.

d.- Los riesgos que el ejercicio de la función administrativa, jurisdiccional y parajurisdiccional por parte de la persona servidora judicial conlleva en sus diferentes manifestaciones y que pueden impactar la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

En este sentido, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil, en tanto dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 10.- Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”.*

Lo anterior, debe complementarse con el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública que dispone lo siguiente:

*“Artículo 10.-*

*1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.*

2. *Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere*”.

Una aclaración necesaria es que inclusive el voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la Sala Constitucional no excluye la posibilidad de que el ejercicio de las funciones por parte de las personas servidoras judiciales pueda ser “*exclusivo y excluyente*”, toda vez que de sus mismas consideraciones se evidencia que este concepto aplica fundamentalmente a la función jurisdiccional mas no excluye y es posible en la función parajurisdiccional y administrativa.

De una lectura armónica del voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la Sala Constitucional en concordancia con el referente mismo del voto 19.511-2018 de la misma, Sala y el contenido de la Ley Marco de Empleo Público se desprende que el Poder Judicial tiene y mantiene una relación particular y específica para regular sus relaciones de empleo de manera exclusiva y excluyente.

En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, la ley de Salarios del Poder Judicial son la base fundamental vigente, no derogada, que rige la relación de empleo propia del Poder Judicial, las cuales debemos complementar con las Leyes Orgánicas que regulan los órganos auxiliares de la justicia.

Conforme a lo anterior, se entiende que la lectura del voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la Sala Constitucional debe complementarse con el voto 19-511-2018 de la Sala Constitucional, en tanto que mantiene la necesidad de una regulación propia del empleo público del Poder Judicial como inherente a la independencia judicial.

En este orden de ideas, el voto 19511-2018 de la Sala Constitucional en su momento indicó respecto de las regulaciones normativas propias del Poder Judicial lo siguiente:

*“Este Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en consonancia 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”.*

En el mismo sentido, el propio voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la indicada Sala señaló:

*“...debe indicarse que existen varios precedentes de la Sala en que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada -aunque, sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192-....”*

Inclusive es de advertir que el indicado voto cita otras resoluciones anteriores de la Sala Constitucional contestes con estas consideraciones, al indicar:

*“en primer lugar, el voto n°550-1991, que indica:*

*“(…) en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados.”*

*Luego, en el voto n°01472-1994, la Sala indicó que, en efecto, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política fundamentan la existencia de “un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público”, con “principios generales propios”, por lo que “las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores deben concebirse como un todo, regulado por principios, disposiciones y políticas generales, sin distinción, salvo las excepciones expresamente contempladas por la ley, respecto de los centros funcionales de los que dependen aquellos servidores”. Ahora bien, en ese mismo voto, se agregó:*

*“(…) ha establecido esta Sala que no resulta posible la equiparación, indiscriminada, de remuneraciones entre los miembros de los poderes públicos, pues el imponer un tratamiento igual a situaciones o funcionarios que se encuentran objetivamente en circunstancias de desigualdad, quebrantaría, en general, el principio de igualdad y específicamente en materia de salarios y condiciones de trabajo, el 57 de la Constitución, habida cuenta de no ser los mismos requisitos, limitaciones, prohibiciones o condiciones de ejercicio del cargo de los funcionarios o empleados del ejecutivo con los de los miembros de los demás poderes u órganos constitucionales. En efecto, el principio de igualdad ante la ley no es de carácter absoluto, pues no concede un derecho a ser equiparado a cualquier individuo, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, o sea que no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales.”*

*Por otra parte, sobre la excepción del Poder Judicial al régimen único de empleo y a política salarial como política de gobierno, en la sentencia n°1994-3309, la Sala expresó:*

*“VII.- Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial”.*

*Mientras que, en el voto n°1996-03575, la Sala señaló que el órgano estatal competente en materia de empleo público es cada poder de la República, dado que son estos-*

*Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particulares condiciones:*

*"(...) De la jurisprudencia citada se desprende además de la existencia del Régimen de Empleo Público, que el legislador ordinario al desarrollar en la práctica los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, no lo hizo mediante la promulgación de una única ley sino que lo hizo mediante la aprobación de varias leyes relacionadas con el tema en cuestión, y ejemplo de ello es el Estatuto de Servicio Civil, el cual es una legislación parcial que le es aplicable únicamente a los servidores del Poder Ejecutivo. En este orden de ideas y de conformidad con el artículo 9 Constitucional, en relación al principio de separación de poderes, interpretado por esta Sala en sentencia N°6829-93 de las ocho y treinta y tres horas del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y tres, como una separación de funciones al disponer:*

*"II.- LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES. La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9o. de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función - no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente..."*

*Además, y para mayor abundamiento esta Sala en sentencia número 990-92 de las dieciséis horas treinta minutos del catorce de abril de mil novecientos noventa y dos, dispuso: "Segundo: La positivación del " principio democrático" en el artículo 1° de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno( interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22, sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental..."*

*Así, aplicado el anterior principio a la materia en estudio, sea el Régimen del Empleo Público, es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones." ....*

Inclusive el referido voto hace mención de otro voto de la Sala Constitucional sobre la función administrativa como parte del Poder Judicial de la siguiente manera:

En ese mismo voto se recalcó la importancia del Poder Judicial en el Estado de Derecho y del ejercicio de su función administrativa con independencia:

*“El Poder Judicial no es hoy en día un poder “vacío” o “devaluado” (como se le consideraba en los inicios del Estado moderno); es precisamente uno de los objetivos claros de los dictadores bajarle el perfil a su independencia, minar la independencia económica o rellenando las cortes con jueces “orientados ideológicamente” (court-packing que afortunadamente no ocurrió en los EEUU a pesar de una amplia mayoría partidaria en el Congreso en sintonía con su presidente F. D. Roosevelt, pero con sombrías críticas entre sus propias filas); si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a forma de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primero controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto.” (...) “tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc.”*

Conforme a lo anterior, debe entenderse, dado que lo contrario implicaría la inconstitucionalidad per se de la Ley Marco de empleo público, que la triada normativa LOPJ-ESJ-LSPJ se mantiene vigente y es inherente a la independencia judicial y ante todo, que la Ley Marco de Empleo Público no la ha derogado ni modificado en ninguno de sus contenidos.

A mayor abundamiento es menester destacar que el propio voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la Sala Constitucional cita el voto 19511-2018 como uno de los parámetros que dan base a lo resuelto, de la siguiente manera:

*“Así, en el voto n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas” (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la “rectoría de la materia empleo público de Mideplán” y “la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil”, no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En particular, se indicó:*

*“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho:*

*“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.  
(...)*”

*“ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.”*

*“ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.”*

*Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc.*

*De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República.*

*El hecho de que el Poder Judicial goce de una regulación particular pone en la palestra el segundo punto de análisis de la interpretación sistemática. En este sentido, debe estudiarse si existen normas particulares para el Poder Judicial y verificar su relación con el articulado cuestionado.*

*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:*

*“Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.”*

*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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto:*

*“Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días.*

*La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el “Boletín Judicial”. ”*

*Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas:*

*“Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena.”*

*Luego, el detalle de la normativa del Estatuto de Servicio Judicial distingue las diferentes competencias en materia de evaluación del desempeño, lo que corrobora la existencia de normativa especial para ese Poder. Así, verbigracia, los numerales 8 y 10 del Estatuto de Servicio Judicial rezan:*

*“Artículo 8º.- Corresponde al Jefe del Departamento de Personal:*

*c) Establecer los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia del personal entre ellos la calificación periódica de servicios, el expediente y prontuario de cada servidor y los formularios que sean de utilidad técnica; (...)*

*Artículo 10.- La calificación periódica de servicios se hará anualmente por el Jefe de cada oficina judicial respecto de los subalternos que laboren en ella, usando formularios especiales que el Jefe del Departamento de Personal enviará a las diferentes oficinas en los meses que él determine. (...)*

*Es decir, las calificaciones periódicas del personal judicial, como sería la evaluación anual, son efectuadas mediante los procedimientos fijados por el Jefe del Departamento de Personal del Poder Judicial. Se trata de normas especiales, atinentes en forma exclusiva al Poder Judicial, que se impondrían a las normas generales del proyecto, dado el caso de que entraren en vigor.*

*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 consonancia 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.*

*Por otro lado, ante el cuestionamiento de que el artículo 49 del proyecto ordena al Poder Judicial el acatamiento obligatorio de los lineamientos de la Dirección General de Servicio Civil, lo cierto es que la relación entre dicha Dirección y el Poder Judicial conoce una norma específica, según se desprende del citado ordinal 8:*

*“(...) El Jefe del Departamento de Personal podrá hacer a la Dirección General de Servicio Civil las consultas que fueran necesarias y solicitar a esta Dirección el asesoramiento que corresponda, para la mejor realización de sus funciones. (...)”*

*Es decir, el marco legal del Poder Judicial prevé la potestad del Jefe de su Departamento de Personal (hoy denominado Gestión Humana) de consultar a la Dirección General de Servicio Civil y solicitar su asesoramiento para la realización de sus funciones. Dichas funciones incluyen, tal como se vio, la obligación de determinar los procedimientos e instrumentos técnicos para la calificación periódica del personal (numeral 8 supra citado). Tal disposición de ley especial vuelve inaplicable al Poder Judicial las normas cuestionadas del proyecto n°20.580.*

*De nuevo, se recuerda que se trata de una norma especial que tiene preponderancia frente a la disposición general. Además, se destaca que las normas del Estatuto de Servicio*

*Judicial permanecerían incólumes tras la reforma propuesta mediante el proyecto n°20.580, pues este no lo modifica ni deroga.*

*En conclusión, visto que el capítulo VI de la pretendida modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública contempla una excepción al Poder Judicial, aunado al hecho de que este último tiene normativa de rango legal especial relacionada con la evaluación del desempeño de sus funcionarios, no se observa que el proyecto de ley consultado incida realmente en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial”.*

*En ese mismo voto se indicó que las normas especiales que regulan al Poder Judicial velan porque se garantice su independencia respecto de los otros poderes, y la interpretación sistemática constitucional impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias:*

*“La lectura del marco constitucional inicia con el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial, uno de los cimientos cardinales de nuestro Estado de Derecho: “ARTÍCULO 9 °-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)” “ARTÍCULO 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.” “ARTÍCULO 156.- La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil.” Estas disposiciones constitucionales han dado pie al desarrollo de un profuso marco normativo, específicamente diseñado para regular al Poder Judicial. Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc. De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República”. (...) “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: “Artículo 1°.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores.” 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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto: “Artículo 5°.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días. La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el “Boletín Judicial”. Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es*

que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas: “Artículo 6°.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena”. (Lo subrayado no corresponde al original). En cuanto al carácter especial que tiene el Estatuto de Servicio Judicial, su escala salarial y su relación con la independencia judicial en esta materia, se indicó lo siguiente: “El Estatuto rige la materia de empleo en el Poder Judicial y representa una garantía para los servidores judiciales, en consonancia 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”. (...) “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 se 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”.

Concretamente se analizó la materia salarial, al señalar:

“En cuanto a la materia salarial.

Atinente a este punto, el acuerdo ya mencionado plantea:

“2.) De conformidad con el anterior informe, se determina que el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo, siempre y cuando no se elimine lo referente a:

(...)

d.- Las restricciones establecidas en el proyecto de ley en materia salarial y sus respectivos componentes para los funcionarios y las funcionarias del Poder Judicial.”

Tras analizar el articulado del proyecto n°20.580, tocante a las modificaciones a la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Sala recuerda que la afectación al sueldo de los funcionarios judiciales puede incidir en la independencia judicial. Según se expresó someramente en el citado voto n°2018-5758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018:

“(…) Lo que sí es parte de la independencia judicial es que los jueces tengan una suficiencia económica digna, estando activos e inactivos, (...)”

Ahora bien, se debe resaltar que la normativa cuestionada no es particular para los funcionarios judiciales, sino que abarca de manera generalizada a la Administración Pública. La importancia de este punto radica en el hecho de que la Sala ha sustentado un criterio sólido en cuanto a la improcedencia de consultas institucionales obligatorias (como las dispuestas en los numerales 167 y 190 de la Constitución Política), cuando un proyecto es de carácter nacional o general:

(...)

En el caso de marras, las normas del proyecto relacionadas con materia salarial tienen aplicación general, sin que este Tribunal tenga elementos para considerar que estas llegarán a afectar en tal grado el sustento financiero de los funcionarios dedicados a la administración de justicia, como para que no se asegure al menos “una suficiencia económica digna”.

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 se 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. En ese sentido, nótese lo manifestado por la Ministra de Hacienda a Corte Plena:

*“En cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte la independencia del Poder Judicial al regular la aplicación de determinados pluses, quisiera señalar de manera respetuosa que el proyecto no afecta o elimina la potestad del Poder Judicial de modificar su escala salarial o modificar los salarios bases. De modo que, si el Poder Judicial considerara que es necesario aumentar el salario de algún funcionario, tiene toda la potestad y autonomía para hacerlo. Particularmente, si el Poder Judicial considera que, ante la regulación de la dedicación exclusiva o las anualidades, es necesario incrementar el salario de algún funcionario, puede hacerlo al amparo de su independencia en materia salarial.”*

*Esta observación no solo es compartida por la Sala, sino que determina con claridad indiscutible que el proyecto consultado no afecta la organización o funcionamiento del Poder Judicial en materia salarial.*

*Con fundamento en lo supra explicado, la Sala determina que la normativa cuestionada del proyecto legislativo 20.580 no afecta, en el sentido expuesto, la organización o funcionamiento del Poder Judicial.”*

Complementario con lo anterior, el indicado voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno cita el voto voto n°2019-25268, en donde la Sala resolvió:

*“Igualmente, este Tribunal, en la sentencia número 550-91 de las 18:50 horas del 15 de marzo de 1991, mencionó que, “en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados”. De lo anterior, se deduce que los salarios en el Poder Judicial se deben fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, siendo que existen cargos que ostentarán diferentes remuneraciones, lo cual, no violenta el principio de igualdad.*

*Asimismo, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad ni de proporcionalidad, así como otros principios como son los de legalidad y confianza legítima, puesto que esos acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas. Al respecto, es menester recordar que el artículo 9 de la Constitución Política indica que “el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. Asimismo, el numeral 152 de la Constitución Política señala que “el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley”. En un sentido similar, el artículo 154 del mismo texto constitucional establece que “el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las*

*expresamente señaladas por los preceptos legislativos”. Siguiendo la línea impuesta en la Carta Magna, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 2, menciona que “el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución Política y la ley. Las resoluciones que dicte, en los asuntos de su competencia, no le imponen más responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos. No obstante, la autoridad superior de la Corte prevalecerá sobre su desempeño, para garantizar que la administración de justicia sea pronta y cumplida”. Igualmente, el numeral 59 de esa misma ley, señala que “corresponde a la Corte Suprema de Justicia: (...) 3.- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, el cual, una vez promulgado por la Asamblea Legislativa, podrá ejecutar por medio del Consejo”. En esta misma línea, el Estatuto de Servicio Civil, en el artículo 8, determina que “corresponde al Jefe del Departamento de Personal: a) Analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Judicial comprendidos en esta ley, y asignarles la respectiva categoría dentro de la Escala de Sueldos de la Ley de Salarios, todo sujeto a la posterior aprobación de la Corte Plena”. Asimismo, el numeral 62 de ese cuerpo normativa, establece que “el Departamento de Personal efectuará los estudios para determinar el monto posible de los beneficios que deban reconocerse a los servidores judiciales de acuerdo con la Ley de Salarios, a fin de que la Corte Plena haga las asignaciones necesarias en el presupuesto de cada año”.*

*En síntesis, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad, ni proporcionalidad, ni legalidad, ni confianza legítima, ya que estos acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas.”*

Consecuentemente, las personas nombradas al amparo de la LOPJ-ESJ-LSPJ en consecuencia están nombradas por normas creadas al amparo de la independencia judicial y se encuentran reguladas por ellas de manera exclusiva y excluyente, lo que les diferencia del resto de la administración pública en una visión instrumental de que dicha regulación sui generis está creada para la protección de la independencia judicial.

Los mismos antecedentes de la LOPJ-ESJ-LSPJ apuntan a que la particularidad normativa existe por la razón dada por la propia Sala Constitucional, a saber el blindaje legal que concreta lo dispuesto por el derecho de la Constitución respecto de la independencia judicial.

La COMISIÓN DE TRABAJO Y DE PREVENCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, integrada por Daniel Oduber Quirós, Alfonso Carro Zuñiga y Mario Leiva Quiros, a la hora de dictaminar el proyecto de Ley de Salarios de la Administración Pública, así lo indicó al señalar:

*“La autonomía económica lograda viene a hacer posible un desarrollo integral del Poder Judicial, y no debemos ocuparnos en nuestro dictamen más que en el aspecto de salarios del Poder Judicial.... Estaremos fortaleciendo, de acuerdo con nuestras posibilidades, la vida institucional de la República, llevando a ese poder que se sientan garantizados al tomar decisión de dedicar sus vidas al servicio de la justicia”.*

Así las cosas, el legislador desarrolló un marco normativo, vigente y no derogado que regula un régimen propio para el Poder Judicial de empleo público exclusivo y excluyente para las personas servidoras judiciales y que se evidencia desde el artículo 47 de la LOPJ que ampara y regula a todas las personas servidoras judiciales sin exclusión al indicar lo siguiente:

*“ Artículo 47.- Quienes laboran en el Poder Judicial se denominan, en general, "servidores". Sin embargo, cuando esta Ley se refiere a "funcionarios que administran justicia" ha de entenderse por tales a los magistrados y jueces; el término "funcionarios" alude a los que, fuera de los antes mencionados, tengan atribuciones, potestades y responsabilidades propias, determinadas en esta Ley y por "empleados", a todas las demás personas que desempeñen puestos, remunerados por el sistema de sueldos”.*

Esta norma, se reitera, además de las restantes que regulan el régimen de empleo del Poder Judicial, no puede entenderse ni modificado ni derogado por inferencia, siendo así que se desprende que si la referida triada normativa está vigente a plenitud, no puede interpretarse que para los servidores judiciales pueda existir relación de dirección entre MIDEPLAN y algunos, porque el ordenamiento particular, especial y vigente (según la propia Sala) lo reserva a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior y a las Jefaturas internas, de manera exclusiva y excluyente.

Estas regulaciones se traducen a manera de ejemplo, sin ser exhaustivos en las siguientes aplicaciones normativas para todos los servidores judiciales de manera exclusiva y excluyente:



La particularidad normativa diferenciadora de las relaciones de empleo del Poder Judicial se entienden y visualizan con mayor claridad, si atendemos a que las regulaciones del resto de la Administración Pública tienen una normativa correlativa específica para dicho Poder.

Así si tenemos un Estatuto de Servicio Civil, existe un Estatuto de Servicio Judicial vigente y no derogado aplicable a las personas servidoras del Poder Judicial, aplicable de manera exclusiva y excluyente.

Adicionalmente si tenemos una Ley de Salarios de la Administración Pública, existe una Ley de Salarios del Poder Judicial, vigente y no derogado aplicable a las personas servidoras del Poder Judicial, aplicable de manera exclusiva y excluyente.

El voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno nuevamente es claro en tal sentido, al señalar:

*“... la Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores y la evaluación de su desempeño. Es más, se ha indicado que dicho marco normativo (integrado, entre otros, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial), está específicamente diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y la independencia del Poder Judicial. Al punto que se ha sentado, como criterio jurisprudencial, que se está en presencia de normativa especial que tiene preponderancia frente a las disposiciones generales y no puede ser tácitamente derogada por una norma posterior de carácter general. Asimismo, la Sala ha hecho expresa referencia a la improcedencia de que una instancia externa asuma la rectoría o imponga criterios sobre el Poder Judicial en estas materias. Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jefes del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado...”*

Conforme a lo anterior, no sería procedente entender que la Ley General de Empleo Público derogue las competencias constitucionales y legales otorgadas por otras normas a los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial y consecuentemente el ejercicio de dichas competencias no puede ser desplazado por la rectoría atinente al resto de la Administración Pública, conforme lo indica el propio vot N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno que señala:

*“... esta Sala ha entendido como válido y justificado que el Poder Judicial cuente con su propio marco normativo, que regula de forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo entre dicho Poder y sus servidores, no excluye reconocer que la Asamblea Legislativa está habilitada por el Derecho de la Constitución -conforme la intención del constituyente originario, según se desarrolló en el considerando VIII de este voto- a establecer un estatuto único que comprenda a todos (as) los (as) servidores (as) públicos, incluso a funcionarios (as) del Poder Judicial, siempre y cuando, tal normativa, por su contenido o sus efectos, no suprima, afecte en lo esencial, ni suponga trasladar las competencias exclusivas y excluyentes que le corresponden al Poder Judicial a otros órganos y entes, en infracción del principio de separación de poderes o funciones y, muy en*

*particular, del principio de independencia judicial, tal y como se analizará continuación, respecto de las distintas normas consultadas....” (el destacado es nuestro)*

Es menester indicar que la unidad asesora de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa ya había advertido al legislador sobre la existencia normativa particular y específica para el caso del Poder Judicial, al indicar en uno de sus informes, lo siguiente:

*“En esta línea, la norma en comentario es omisa y confusa en cuanto al marco normativo que propone establecer. Es decir, se establecen ocho regímenes distintos, pero no se indica en que consiste cada uno de ellos (solo se enumeran) y tampoco se indica cuál es la relación entre la nueva normativa y las regulaciones que ya existen.*

*Es decir, no se explica qué sucedería con las normas que ya rigen cada uno de los sectores enumerados y la Ley de Empleo Público, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica.*

*Ante ello, surgen interrogantes sobre si se estaría produciendo una derogatoria tácita de esta normativa o si se mantendría vigente, y por ello aplicable, las normas especiales en cada caso concreto.”*

Conforme lo anterior y complementario del análisis realizado se requiere una relectura del voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno a efecto de determinar sus alcances en una visión integral e integradora con el resto de precedentes de la Sala Constitucional.

Es relevante hacer referencia a lo que indica el referido voto en cuanto a los alcances de exclusivo y excluyente, toda vez que señala:

*“En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jefes del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones”.*

En razón de lo indicado en la anterior cita del respectivo voto se puede inferir que sí es procedente excluir de la rectoría de MIDEPLAN ,además de quienes ejercen funciones jurisdiccionales y parajurisdiccionales, a los siguientes supuestos:

1. Quienes prestan servicios administrativos, básicos, auxiliares cuando incidan sobre las competencias exclusivas y excluyentes.
2. Quienes ejerzan funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de las competencias exclusivas y excluyentes.

Como se advierte, estas consideraciones complementan la consideración sobre el sostenimiento de una regulación particular propia para todas las personas servidoras

judiciales que se mantiene incólumne, habida cuenta que la misma no fue derogada por la Ley General de Empleo Público.

Complementario con las consideraciones hechas, el referido voto señala en otro aparte lo siguiente:

*“... no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales...”*

Como se advierte de la cita indicada, debe entenderse que el ejercicio de la función administrativa no enerva que su actuación también pueda ser indispensable o consustancial para el ejercicio de competencias constitucionales asignadas a los órganos propios del Poder Judicial.

Es fundamental destacar como el voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno reitera las referencias al voto 19-511-2018 como fuente al considerar lo siguiente:

*“En concreto sobre el artículo 1° del Estatuto de Servicio Judicial la Sala indicó en dicho voto que: “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. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte,” Además agrega que: “Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas... Así las cosas, independientemente de que el artículo 2 referido acote que el ámbito de cobertura lo es “sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política”, el artículo 14 se aplicaría al Poder Judicial, y en ese sentido, se considera que tal disposición es inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo, sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a la Corte Suprema de Justicia por el Constituyente original y derivado. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente al Poder Judicial que regula esos aspectos, en los términos que conmina el artículo 192 constitucional. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a otro Poder, de*

*manera obligatoria, en este caso al Poder Judicial, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal....”*

En el marco de los razonamientos empleados anteriormente, la imposibilidad e improcedencia de una pérdida de competencias legales y constitucionales de los órganos de gobierno y administración, es tal que la propia Sala en el voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno indicó que no es posible una relación de coordinación obligatoria de las mismas y además reafirma la existencia y vigencia de las competencias, no solo de la Corte, sino también del Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal (sic), de la siguiente manera:

*“Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público contenidos en el proyecto de ley sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado. Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial. “La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas.” (sentencia n°2000-005493). Además, debe recordarse lo que indica el art.154 Constitucional: “El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley...”, no hay sumisión, ni siquiera en el plano de la coordinación, con otro órgano de otro poder de la República. Nótese que incluso están fuera del alcance del legislador, “las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal.” (sentencia n°2017-009551), con mucha más razón, estarían fuera del alcance de otro poder de la República. Ello por cuanto, incluso se impide “una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias.” (sentencia n°2018-019511).*

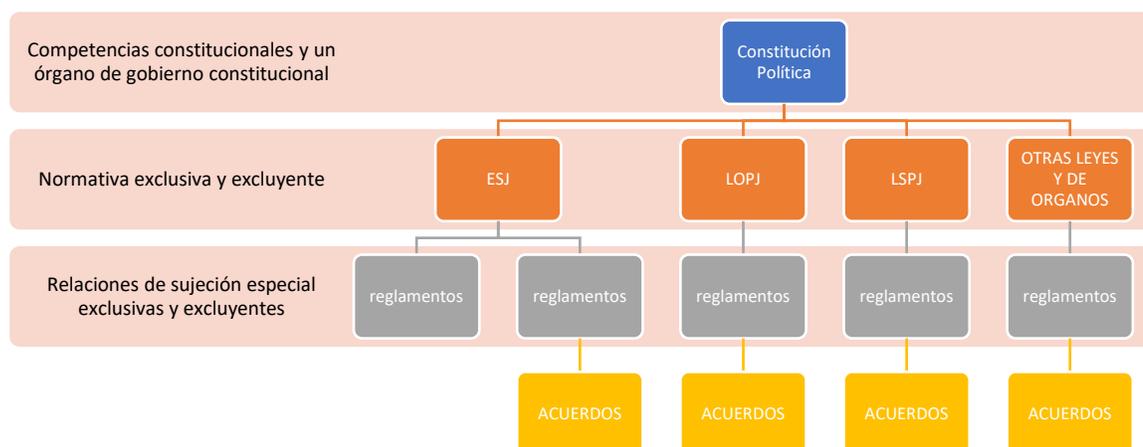
En este orden de ideas, se advierten las siguientes consecuencias:

- La LGEP debe aplicarse al Poder Judicial acotada, sea tomando en consideración que la regulación del propio Poder Judicial no ha sido derogada expresamente.
- Al no poder entenderse que la norma posterior derogó tácitamente la anterior en materia regulatoria del Poder Judicial, según lo indicado la propia Sala Constitucional, el criterio de vigencia temporal no soluciona antinomias entre la LGEP y la normativa propia del Poder Judicial, por lo que la solución sería el criterio de especialidad.

- La necesidad de derogatoria expresa forma parte del derecho de la Constitución, conforme así lo indicó la Sala Constitucional y en tanto que el régimen de empleo público forma parte del blindaje de la independencia judicial, el cual le da carácter exclusivo y excluyente a las personas servidoras del Poder Judicial.

Consecuentemente, se desprende que en el caso de las personas judiciales existe una condición de exclusividad, por estar regidos por el siguiente

**MARCO NORMATIVO PROPIO Y PARTICULAR  
EXCLUSIVO Y EXCLUYENTE PARA PERSONAS SERVIDORAS DEL  
PODER JUDICIAL  
VIGENTE CONFORME LOS VOTOS**



Es de advertir que al estar plenamente vigentes la leyes que regulan ut singuli las relaciones de empleo en el Poder Judicial, al decir del voto N°2021-017098 de las veintitrés horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno de la Sala Constitucional, las mismas no pueden entenderse desaplicadas vía inferencia a un grupo de personas servidoras – dada la vocación de generalidad de las referidas normas (ver artículo 27 LOPJ) y por ende interpretar que determinados servidores están excluidos de sus alcances y las competencias propias de los órganos del indicado Poder, implicaría una derogación singular del Estatuto de Servicio Judicial, Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial, lo cual no está ni permitido ni contemplado en Ley Marco de Empleo Público.

Partir de una exclusión per se de determinadas personas servidoras del ámbito de competencias legales, vigentes, plenas y no derogadas de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, sería someter a determinadas personas servidoras al Estatuto de Servicio Civil, excluyéndolas del Estatuto de Servicio Judicial, lo cual estimamos contrario al derecho de la Constitución y al mismo voto N°2021-017098 de las veintitrés

horas quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil veintiuno cuando señaló lo siguiente:

*“Así entonces, a partir del proyecto consultado, el Estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones, no sólo al Poder Ejecutivo, sino en general de todo el Estado, incluido el Poder Judicial. Ello per se no sería inconstitucional, claro está, si se entiende que, la sujeción al Poder Judicial es a principios generales de empleo público y que, ello no implica que se esté derogando la normativa especial del Poder Judicial en estas materias, pues sobre esta materia de empleo público de los funcionarios prevalecería esta normativa especial por sobre el Estatuto de Servicio Civil. Además, la Dirección General de Servicio Civil no podría tener competencia respecto de los asuntos referidos al Poder Judicial. Bajo esta interpretación, el artículo 49 inciso b) no es inconstitucional, siempre que se interprete conforme a lo indicado”.*

Consecuentemente, la existencia de un régimen de empleo particular con una relación singular que se encuentra plenamente vigente en el Poder Judicial, tanto en materia de competencia de sus órganos internos como de su regulación propia en sus diferentes contenidos, torna necesario concluir que todas las personas servidoras del Poder Judicial poseen una particularidad que no poseen el resto de servidores de la Administración Pública, cual es una regulación propia exclusiva y excluyente, creada para la tutela misma de la independencia judicial frente a los demás Poderes de la República.

Finalmente, se anexa a este informe un infograma, desarrollado por el equipo técnico de trabajo de esta Dirección Jurídica, en el que se mencionan los dos pilares para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial, así como una tabla con los parámetros y subparámetros que conforman el segundo pilar.

## Infografía: Pilares, parámetros y subparámetros para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

### Primer Pilar:

Régimen jurídico vigente, singular y específico para el Poder Judicial.

### Segundo Pilar:

Parámetros técnico jurídicos para aplicar la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial.

Parámetro 1: Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de separación de poderes	Parámetro 2: Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de independencia judicial	Parámetro 3: Ejercicio directo de la función constitucionalmente asignada al Poder Judicial (función jurisdiccional)	Parámetro 4: Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia)	Parámetro 5: Realización de funciones de nivel gerencial considerados como de alto nivel gerencial	Parámetro 6: Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial	Parámetro 7: Realización de actividad administrativa profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias
--	---	---	---	---	---	---

						constitucionalmente asignados al Poder Judicial
<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta tienen una relación inmediata con la función jurisdiccional.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes y la independencia judicial.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta están referidas a la ejecución de la acción penal.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta cumplen una función de tipo directiva, mediante el rol de líder, enlace, portavoz, emprendedor, gestor en la resolución de problemas y negociador.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta implican la toma de decisiones de actos administrativos finales, vinculados con la función jurisdiccional.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta son únicas para el Poder Judicial e inmediatamente vinculadas con la función jurisdiccional o parajurisdiccional.</p>
<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta deben ser atendidas sin interferencia de otros Poderes del Estado.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo rectoría de otro Poder del Estado, pueden</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta están referidas al ejercicio</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta tienen como función principal la defensa técnica de</p>	<p><b>Subparámetro:</b> La clase de puesto está contenida dentro del grupo ocupacional denominado estrato gerencial.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta implican emitir actos administrativos declarativos,</p>	<p><b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un</p>

	comprometer el principio de independencia judicial.	directo de la función jurisdiccional.	imputados, demandados, denunciados o actores.		vinculados con la función jurisdiccional.	tratamiento normativo particular que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.
<b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento	<b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento		<b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta son propias del escalafón policial.			<b>Subparámetro:</b> Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para

<p>normativo particular que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.</p>	<p>normativo particular que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.</p>					<p>construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.</p>
<b>Subparámetro:</b>	<b>Subparámetro:</b>					<b>Subparámetro:</b>

<p>Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio</p>	<p>Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio</p>					<p>El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.</p>
--	--	--	--	--	--	--

de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.	de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.					
<p><b>Subparámetro:</b> El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.</p>	<p><b>Subparámetro:</b> El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.</p>					<p><b>Subparámetro:</b> El puesto contribuye a determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.</p>
<p><b>Subparámetro:</b> El puesto contribuye a determinar responsabilidades</p>	<p><b>Subparámetro:</b> El puesto contribuye a determinar responsabilidades</p>					<p><b>Subparámetro:</b> El puesto implica la administración, control y dotación de</p>

<p>administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.</p>	<p>administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.</p>					<p>información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades sustantivas institucionales puedan desarrollar su labor de manera eficaz, eficiente e independiente.</p>
<p><b>Subparámetro:</b> El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades sustantivas institucionales puedan desarrollar su</p>	<p><b>Subparámetro:</b> El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades sustantivas institucionales puedan desarrollar su</p>					<p><b>Subparámetro:</b> El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el almacenamiento de información</p>

<p>labor de manera eficaz, eficiente e independiente.</p>	<p>labor de manera eficaz, eficiente e independiente.</p>					<p>personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.</p>
<p><b>Subparámetro:</b> El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el</p>	<p><b>Subparámetro:</b> El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el</p>					<p><b>Subparámetro:</b> El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de</p>

<p>almacenamiento de información personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.</p>	<p>almacenamiento de información personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.</p>				<p>otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.</p>
---	---	--	--	--	--

<p><b>Subparámetro:</b> El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o</p>	<p><b>Subparámetro:</b> El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o</p>					
--	--	--	--	--	--	--

<p>incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.</p>	<p>incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.</p>					
--	--	--	--	--	--	--

**Notas:** En la tabla, cada columna contiene un parámetro y sus respectivos subparámetros (descritos en las filas que le siguen). Cada subparámetro puede ubicarse en dos o más parámetros.

#### **4. Conclusiones generales.**

El objetivo de la Ley Marco de Empleo Público es instaurar un régimen normativo general para regular las relaciones estatutarias entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas. Su contenido se aplica a las personas servidoras públicas que laboran en los poderes de la República y el sector público descentralizado, sin perjuicio del principio de separación de funciones.

Para alcanzar su objetivo crea el Sistema General de Empleo Público y otorga la rectoría de ese sistema al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Además, excluye de esa rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Asimismo, concede a los Poderes Legislativo y Judicial y a las instituciones autónomas la potestad de determinar las relaciones de empleo público desarrolladas en su seno que se encuentran excluidas de la rectoría en materia de empleo público otorgada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Sin embargo, omite explicar o desarrollar dos aspectos relevantes para determinar las relaciones de empleo excluidas de la rectoría del Sistema General de Empleo Público. El primero tiene que ver con las características atribuidas a los puestos de trabajo excluidos de la rectoría del Sistema General de Empleo Público. La Ley Marco de Empleo Público omite definir que debe entender cada Poder, ente o institución autónoma cuando se habla de puestos exclusivos y excluyentes para el ejercicio de competencias constitucionales. Para subsanar esa omisión, se debe otorgar contenido a los términos indicados.

El segundo aspecto alude a la omisión de establecer un procedimiento para definir las relaciones de empleo que deben quedar excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Esa omisión debe ser subsanada por el jerarca de cada Poder o institución autónoma, quien debe precisar las pautas aplicable a la labor de determinar los puestos sustraídos del Sistema General de Empleo Público.

##### **4.1. Primer pilar: Existencia de un régimen jurídico especial vigente que determina el carácter exclusivo y excluyente de las relaciones de trabajo judiciales para el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial.**

De conformidad con lo expuesto, se encuentran excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de empleo público judicial encargadas de realizar funciones *exclusivas o excluyentes* para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial.

Lo anterior revela la importancia de definir lo que se debe entender cuando la Ley Marco de Empleo Público habla de relaciones de empleo encargadas de realizar funciones “*exclusivas y excluyentes*” para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, pues el contenido asignado a los términos *exclusivo* y *excluyente* facilitará la definición del ente rector en materia de empleo público de los puestos judiciales.

La Ley Marco de Empleo Público omite definir los términos *exclusiva(o)* y *excluyente*. Esta situación plantea el problema de determinar el contenido de tales acepciones. Corresponde recurrir a la técnica jurídica para determinar el contenido esos términos, dentro del contexto de la Ley Marco de Empleo Público.

El problema se circunscribe a la interpretación del contenido de la norma. La mayoría de los vocablos utilizados para construir las normas jurídicas tiene un significado determinado, preciso o precisable. Su interpretación no presenta problemas. Sin embargo, existen términos cuyo contenido es indeterminado, por carecer de una definición unívoca (legal o general) o por comprender supuestos que no admiten una determinación o cuantificación precisa. Cuando encontramos ese tipo de vocablo en una norma jurídica, estamos frente a un concepto jurídico indeterminado. En el contexto de la Ley Marco de Empleo Público, los términos “*exclusiva(o)* y *excluyente*” son conceptos jurídicos indeterminados.

En relación con el ámbito competencial y funcional del Poder Judicial, se considera pertinente y apropiado determinar el contenido de los términos *exclusiva(o)* y *excluyente*, así como la concurrencia de situaciones jurídicas particulares *exclusivas* y *excluyentes* en la ejecución de las labores de las personas servidoras judiciales, a partir de los siguientes supuestos:

- a.- *La naturaleza jurídica de las funciones y actividades que ejercen las personas servidoras judiciales, conforme a las particularidades de su perfil y funciones vinculadas a la actividad sustantiva institucional, diferenciadora de otros cargos que pueden ser o no ser de similar perfil, pero que se particularizan debido al ejercicio de las competencias constitucionales del Poder Judicial.*
- b.- *El ordenamiento jurídico particular que rige a las personas servidoras judiciales de manera “exclusiva y excluyente” y que se mantiene vigente, en orden a su vigencia actual y singular, y que requiere necesariamente un derogatoria expresa y no tácita ni por vía de inferencia, conforme lo indicó la Sala Constitucional en el voto número 2018-019511, de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, a fin de tutelar el derecho de las personas costarricenses a una justicia independiente *ad intra* y *ad extra* del Poder Judicial, frente a los otros Poderes de la República y los poderes económicos y políticos de sujetos de derecho privado.*
- c.- *Los efectos del ejercicio de la función administrativa por parte de las personas servidoras judiciales en sus diferentes manifestaciones y su incidencia y necesidad en la prestación del servicio de administración de*

*justicia y de actuación de órganos auxiliares de la justicia*, en el entendido que la actuación de las personas servidoras “exclusiva y excluyente” impacta con sus actuaciones y omisiones, de manera positiva o negativa, la prestación del servicio de administración de justicia a las personas costarricenses.

*d.- Los riesgos que el ejercicio de la función administrativa, jurisdiccional y parajurisdiccional, por parte de las personas servidoras judiciales, conlleva en sus diferentes manifestaciones y que pueden impactar la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.*

En lo atinente al régimen constitucional y legal del Poder Judicial, el contenido de los principios de separación de funciones e independencia judicial, la lectura integral del ordenamiento jurídico vigente y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, permiten inferir que ese Poder de la República cuenta con un marco normativo propio.

Ese marco normativo se encuentra compuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y la Ley de Registro y Archivo Judiciales.

Esa normativa contiene preceptos que someten al funcionariado judicial a un régimen estatutario de rango legal, diseñado exclusivamente para regular en forma específica, particular y diferenciada las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial. Además, otorga a los órganos administrativos superiores del Poder Judicial el ejercicio de la competencia rectora en materia de empleo público judicial en ese Poder de la República.

Importante señalar que la Ley Marco de Empleo Público no deroga en forma expresa o tácita el régimen estatutario judicial ni las competencias constitucionales y legales asignadas por otras normas a los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial. Por ello se debe entender que se mantiene vigente el régimen estatutario judicial y que los órganos superiores jerárquicos del Poder Judicial conservan las competencias rectoras en materia de empleo público judicial, sin sufrir desplazamiento alguno hacía el órgano que ejercería rectoría en materia de empleo público sobre el resto de la Administración Pública.

Consecuentemente, resulta procedente excluir de la rectoría en materia de Empleo Público otorgada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica los puestos judiciales que ejecutan funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y gerencial, así como las relaciones de trabajo que ejecutan funciones administrativas o servicios básicos y auxiliares con incidencia en el ejercicio de las competencias asignadas al Poder Judicial.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que la Ley Marco de Empleo Público debe aplicarse al Poder Judicial de manera acotada, sea tomando en consideración que la regulación del propio Poder Judicial no ha sido derogada expresamente. Al no poder entenderse que la norma posterior derogó tácitamente la anterior en materia regulatoria del Poder Judicial, según lo indicado por la propia Sala Constitucional, el criterio de vigencia temporal no soluciona antinomias entre la Ley Marco de Empleo Público y la normativa propia del Poder Judicial, por lo que la solución sería el criterio de especialidad.

La necesidad de derogatoria expresa forma parte del derecho de la Constitución, conforme lo indicó la Sala Constitucional y en tanto que el régimen de empleo público forma parte del blindaje de la independencia judicial, éste le da carácter exclusivo y excluyente a las personas servidoras del Poder Judicial.

Por consiguiente, la existencia de un régimen de empleo particular con una relación singular que se encuentra plenamente vigente en el Poder Judicial, tanto en materia de competencia de sus órganos internos como de su regulación propia en sus diferentes contenidos, evidencian que las personas servidoras del Poder Judicial presentan una particularidad que no posee el resto de servidores de la Administración Pública, cual es una regulación propia exclusiva y excluyente, creada para la tutela misma de la independencia judicial frente a los demás Poderes de la República.

#### **4.2. Segundo Pilar para la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial: Marco técnico jurídico respecto de los parámetros necesarios para definir las relaciones de empleo desarrolladas en el Poder Judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público.**

Como se indicó, la Ley Marco de Empleo Público omitió establecer un procedimiento para definir las relaciones de empleo excluidas de la rectoría en materia de empleo público del Sistema General de Empleo Público. En ausencia de norma legal que establezca ese procedimiento, le corresponde al jerarca de cada órgano constitucional o ente descentralizado precisar las pautas para definir los puestos de trabajo apartados de la supervisión del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La definición de esas pautas se debe ejercer dentro de los parámetros de la discrecionalidad administrativa, recurriendo al contenido de las opiniones consultivas emitidas por la Sala Constitucional al revisar el proyecto de ley respectivo y al contenido de la misma Ley Marco de Empleo Público.

Con base en el contenido de las opiniones consultivas de la Sala Constitucional número 2021-017098, 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, y de la Ley Marco de Empleo Público, se recomienda adoptar los siguientes parámetros técnico-jurídicos para facilitar la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en el Poder Judicial y definir las relaciones de empleo judicial que podrían quedar excluidas de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

1. Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de separación de poderes.
2. Instrumentalidad e inmediatez para garantizar el principio de independencia judicial (ejercicio independiente de las funciones asignadas al Poder Judicial en la Constitución Política).
3. Ejercicio directo de la función jurisdiccional.

4. Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia).
5. Realización de funciones de nivel gerencial consideradas como de alto nivel directivo.
6. Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial y en el entendido de que la función resulta factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.
7. Realización de actividad administrativa, profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas al Poder Judicial y en el entendido de que la función resulta factor determinante o necesario para garantizar la separación de poderes y/o la independencia de poderes y/o el ejercicio de la función jurisdiccional y/o el ejercicio de la función parajurisdiccional.

La aplicación de los parámetros jurídicos recomendados se debe acompañar y ajustar a la normativa vigente. Los órganos administrativos encargados de recomendar y definir las relaciones de trabajo excluidas o incluidas en la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica deben analizar la normativa legal e infralegal que regula las relaciones de empleo en el Poder Judicial con base en los parámetros señalados en este documento, para determinar las relaciones de empleo que permanecerán bajo la rectoría de la Corte Suprema de Justicia, así como las que quedarán bajo la rectoría del órgano del Poder Ejecutivo.

Para facilitar la aplicación de los parámetros señalados, se recomienda utilizar los subparámetros propuestos por la Dirección de Gestión Humana y la Dirección Jurídica, conforme al contenido del siguiente cuadro:

Parámetro	Subparámetros
<b>1. Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de separación de poderes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta deben ser atendidas sin interferencia de otros Poderes del Estado.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento normativo particular que las diferencia</li> </ul>

del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacía las personas usuarias.
- El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.
- El puesto contribuye a determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.
- El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades

sustantivas institucionales puedan desarrollar su labor de manera eficaz, eficiente e independiente.

- El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el almacenamiento de información
- personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.
- El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.

## **2. Instrumentalidad e inmediatez de la relación de empleo para garantizar el principio de independencia judicial**

- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo rectoría de otro Poder del Estado, pueden comprometer el principio de independencia judicial.
- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento normativo particular que las diferencia

---

del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacía las personas usuarias.
- El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.
- El puesto contribuye a determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.
- El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades

---

sustantivas institucionales puedan desarrollar su labor de manera eficaz, eficiente e independiente.

- El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el almacenamiento de información
- personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.
- El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.

**3. Ejercicio directo de la función constitucionalmente asignada al Poder Judicial (función jurisdiccional)**

- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta, bajo la rectoría de otro Poder del Estado pueden comprometer la separación de poderes y la independencia judicial.
- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta están referidas al

	ejercicio directo de la función jurisdiccional.
<p><b>4. Ejercicio directo de la función parajurisdiccional (ámbito auxiliar de la administración de justicia)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta están referidas a la ejecución de la acción penal.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta tienen como función principal la defensa técnica de imputados, demandados, denunciados o actores.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta son propias del escalafón policial.</li> </ul>
<p><b>5. Realización de funciones de nivel gerencial considerados como de alto nivel gerencial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta cumplen una función de tipo directiva, mediante el rol de líder, enlace, portavoz, emprendedor, gestor en la resolución de problemas y negociador.</li> <li>▪ La clase de puesto está contenida dentro del grupo ocupacional denominado estrato gerencial.</li> </ul>
<p><b>6. Realización de gestión pública directa o inmediatamente relacionada con los fines constitucionalmente asignados al Poder Judicial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta implican la toma de decisiones de actos administrativos finales, vinculados con la función jurisdiccional.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta implican emitir actos administrativos declarativos, vinculados con la función jurisdiccional.</li> </ul>
<p><b>7. Realización de actividad administrativa profesional o técnica, exclusiva, excluyente e inmediatamente vinculada con el cumplimiento de las competencias constitucionalmente asignados al Poder Judicial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto angosta son únicas para el Poder Judicial e inmediatamente vinculadas con la función jurisdiccional o parajurisdiccional.</li> <li>▪ Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto tienen su origen normativo propio o recibe un tratamiento normativo particular que las diferencia del resto de situaciones análogas existentes en la Administración Pública</li> </ul>

o de una calificación especial derivada de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta haya indicado que la normativa sustentadora de la función o funciones, afectan o inciden sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

- Las responsabilidades o funciones y deberes o tareas que conforman la clase de puesto cumplen una función técnica asesora necesaria e indispensable para construir la motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública) de las decisiones institucionales finales, cuyo contenido incide de manera directa en el ejercicio de las funciones jurisdiccional, parajurisdiccional y auxiliar de la administración de justicia, así como en la función superior jerárquica de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, para la gestión pública del servicio de administración de justicia y su proyección hacia las personas usuarias.
- El puesto tiene contemplado en los manuales de cargos, responsabilidades, deberes y competencias tendientes a controlar o administrar riesgos que impacten directa o inmediatamente a la actividad sustantiva institucional, parajurisdiccional y gerencial desde el punto de vista operativo, técnico o profesional.
- El puesto contribuye a determinar responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles de las personas que realizan actividades sustantivas institucionales, parajurisdiccionales y gerenciales, de manera tal que, emiten recomendaciones a órganos decisores que impactan en la estabilidad y patrimonio de dichas personas servidoras.
- El puesto implica la administración, control y dotación de información, recursos o servicios necesarios e imprescindibles para que las personas servidoras que realizan actividades sustantivas institucionales puedan

desarrollar su labor de manera eficaz, eficiente e independiente.

- El perfil funcional de las clases angostas cubiertas en este subparámetro contempla la ejecución de funciones y tareas relacionadas con la recopilación, el manejo, la utilización, el trasiego y el almacenamiento de información
- personal y sensible de las personas servidoras o funcionarias judiciales encargadas de ejecutar en forma directa o inmediata funciones jurisdiccional, parajurisdiccional o gerencial, o de los usuarios externos del sistema de administración de justicia, lo que hace que el perfil tenga un carácter exclusivo y excluyente.
- El puesto se encuentra sujeto a una relación de sujeción especial derivada de la triada normativa judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial y Ley de Salarios del Poder Judicial) así como de otras disposiciones normativas que regulan las relaciones de empleo en dicho Poder, todas vigentes y consustanciales a la independencia judicial en su especialidad, conforme a los votos número 2018-019511 y 2021-017098 de la Sala Constitucional, que imponen prohibiciones, regulaciones o incompatibilidades aplicables exclusivamente a todas las personas servidoras judiciales y excluyente de otras personas servidoras públicas, entendidas estas últimas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 del Estatuto de Servicio Judicial.

***Lic. Luis Abner Salas Muñoz***  
***Asesor Jurídico***

***Lic. Roberth Fallas Gamboa***  
***Profesional en Derecho 3B***

***MSc. Argili Gómez Siú***  
***Sub Directora Jurídica***

***MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo***  
***Director Jurídico***