

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS

FACULTAD DE DERECHO

**TRABAJO FINAL DE GRADUCIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIATURA EN DERECHO**

“ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS LEYES 9635 (LEY DE FORTALECIMIENTO
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS) Y 10159 (LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO)
APARTIR DE SU ENTRADA EN VIGENCIA, EN EL PRINCIPIO DE
PROGRESIVIDAD LABORAL Y LOS COMPONENTES SALARIALES DE LOS
FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE HACIENDA”

Katherine Vanessa Mora Caracas

Tutor

Álvaro Fonseca Vargas

SEDE ARANJUEZ

AGOSTO, 2025

Dedicatoria

Primeramente, dedico este trabajo a Dios, por sostenerme en cada paso de este camino, por darme fortaleza cuando flaqueé y luz cuando no encontraba dirección. Gracias por enseñarme que muchas veces los sueños cambian, y que eso está bien, porque solo tú conoces lo que es mejor para mí, sin tu guía, nada de esto habría sido posible.

A mis hijos, Samantha y Nicolás, quienes son mi motor, mi inspiración constante y la razón por la que cada día me esfuerzo por ser mejor. Todo lo que hago, lo hago con la esperanza de dejarles un ejemplo de perseverancia, amor por el conocimiento y demostrarles que, con esfuerzo, todo se puede alcanzar... y que nunca es tarde para cumplir los sueños.

A mi esposo, Jason, por ser mi compañero de aventuras, mi incondicional, mi mejor amigo y mi confidente. Gracias por motivarme, por alentarme en los momentos más difíciles, por hacerme reír y por levantarme cada vez que sentí que no podía continuar.

A mis papitos, por haberme inculcado desde siempre el valor del estudio y del esfuerzo, incluso en medio de las circunstancias más adversas. Gracias papito, por siempre tenderme la mano y creer en mí. Y gracias mamita, por todas las oraciones que han llegado a oídos de Dios. Este logro también es de ustedes.

Y a mi abuelita, que desde el cielo me acompaña. Gracias por decirme siempre “la doctorcita”, y chinearme con tanto amor. Sé que estarías orgullosa de mí y voy a conseguir ser doctora en tu honor, solo que ahora en otra carrera.

Los amo.

Agradecimiento

Agradezco profundamente a los profesores que han sido parte de mi formación académica y personal. Ustedes me han enseñado que el verdadero valor de un educador no solo reside en su conocimiento, sino en su capacidad de enseñar con amor y humanidad. Porque formar profesionales es importante, pero formar personas íntegras, con valores, empatía y sentido de responsabilidad social, es un arte. Gracias por ser más que transmisores de contenido, gracias por ser guías, inspiración y ejemplo.

A quienes han sido mis jefes desde que comencé en la Jurisdicción, personas totalmente diferentes entre sí, pero unidas por una misma función judicial. Cada uno, con sus virtudes y estilos, me ha enseñado lo que significa hacer el trabajo con excelencia. A través de la corrección, me han ayudado a formar carácter y a entender que la exigencia también es una forma de cuidado. Y a ella, que sacó a su familia adelante y se convirtió en la mejor Jueza, respetada por todos y todas, te admiro profundamente. Gracias por inspirarme.

A mis compañeros de la universidad, con quienes compartí horas de estudio, trabajo y reflexión. A través de ustedes aprendí que la diversidad enriquece. Me enseñaron la paciencia, la perseverancia, el compromiso, el dominio propio, la inteligencia emocional, y, sobre todo, el valor de la ayuda solidaria. Con ustedes confirmé que ni la edad, ni el pasado importa, que solo importa el futuro que estamos construyendo juntos. Gracias por las risas que nunca faltaron.

Nat, a vos si te nombro directamente, porque fuiste mucho más que una compañera. Fuiste mi equipo, mi apoyo en los días que quería tirar la toalla, mi calma cuando se me quería salir el “*Chucky*”. Gracias por escucharme, por animarme, por no soltarme. De verdad doy gracias a Dios por haberte puesto en mi camino, porque te convertiste en mi amiga de verdad, y sabes que te voy a extrañar infinitamente como compañera.

A la Profesora **Pao**, quien, incluso después de haber finalizado el taller de tesis, siempre respondió cada una de mis dudas y mensajes con gran disposición, empatía y compromiso. Su acompañamiento, aún sin estar obligada a continuar, marcó una gran diferencia en este proceso. Gracias por estar presente, incluso en los detalles.

Gracias al **Licenciado Álvaro**, por sus consejos y su guía durante el proceso de tesis. Gracias por aceptar ser mi tutor y por su apoyo constante. Y a mi lectora, la **Licenciada Shirley** que es una de esas profesoras que menciono en el primer párrafo, que siempre busca formar personas íntegras, gracias por acompañarme en este tramo final con compromiso y sensibilidad.

A todos ustedes, gracias por haber puesto un granito de arena en este logro que hoy celebro con tanto orgullo.

Gracias.

Índice de Contenidos

Introducción.....	9
Capítulo I. Planteamiento del Problema	11
1.1 Problema de la Investigación	11
1.2 Objetivos	12
1.2.1 Objetivo General.....	12
1.2.2 Objetivos Específicos.....	12
1.3 Justificación	13
1.3.1 Importancia de la investigación en el contexto nacional	13
1.3.2 Beneficios esperados	14
1.3.3 Impacto de las Leyes 9635 y 10159 en el Principio de Progresividad Laboral.....	14
1.3.4 Viabilidad y oportunidad.....	15
1.4 Antecedentes de la investigación	17
1.4.1 Historia	17
1.4.1.1 Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.....	17
1.4.1.2 Ley 10159 Marco de Empleo Público	19
1.4.2 Antecedentes Internacionales.....	21
1.4.3 Antecedentes Nacionales.....	26
Capítulo II. Marco Teórico.....	33
2.1 Organización Internacional del Trabajo	33
2.2 Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)	35
2.3 Jurisdicción Contenciosa Administrativa:.....	36
2.3.1 Categoría de Puestos	37
2.3.1.1 Técnico Judicial 2	37
2.3.1.2 Técnico Judicial 3	39
2.3.1.3 Coordinador Judicial 3	40
2.3.1.4 Juez 3 Tramitador	41
2.3.1.5 Juez 4 Decisor	43
2.3.1.6 Juez 4 Ejecutor	46
2.3.1.7 Juez 5	49
2.4 Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.....	52
2.4.1 Generalidades de la Ley	52
2.4.1.1 Impuestos sobre la Renta	52
2.4.1.2 Impuestos al valor agregado	53

2.4.1.3	Regla Fiscal.....	53
2.4.1.4	Salarios Públicos	55
2.4.2	<i>Componentes Salariales que se modifican con la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.</i>	56
2.4.2.1	Dedicación Exclusiva	56
2.4.2.2	Prohibición	60
2.4.2.3	Anualidad	69
2.4.2.4	Carrera Profesional	73
2.4.3	Cesantía	76
2.4.4	Incentivos.....	80
2.5	<i>Ley 10159 (Ley Marco de Empleo Público)</i>	81
2.5.1	Salario Compuesto	81
2.5.2	Salario Global.....	82
2.5.3	Acción de Inconstitucionalidad	87
2.5.4	Rectoría General de Empleo Público	88
2.6	<i>Principio de Progresividad Laboral</i>	90
Capítulo III. Marco Metodológico		96
3.1	<i>Tipo de Investigación</i>	96
3.2	<i>Tipo de Alcance</i>	96
3.3	<i>Enfoque de la investigación</i>	97
3.4	<i>Diseño Metodológico</i>	99
3.5	<i>Técnicas de Investigación</i>	99
3.6	<i>Entrevista</i>	100
3.7	<i>Revisión documental</i>	101
3.8	<i>Instrumentos de la Investigación</i>	102
3.9	<i>Matriz de análisis</i>	102
3.10	<i>Cuestionario</i>	103
3.11	<i>Fuentes de información</i>	104
3.11.1	<i>Fuentes primarias</i>	104
3.11.2	<i>Fuentes secundarias</i>	105
3.12	<i>Recopilación</i>	105
3.13	<i>Análisis de Información</i>	106
3.14	<i>Sujetos</i>	107

3.15 Muestra.....	107
Capítulo IV. Análisis de Resultados	108
<i>4.1 Afectación y cambios que trajo la entrada en vigencia de las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público sobre el salario de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.....</i>	<i>108</i>
4.1.1 Prohibición	109
4.1.2 Carrera Profesional.....	111
4.1.3 Anualidad	113
4.1.4 Cesantía	117
4.1.5 Salario Compuesto frente al Salario Global	119
<i>4.2 Impacto que tuvo las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público, sobre el Principio de Progresividad Laboral de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.</i>	<i>125</i>
<i>4.3 Percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales expertos en la materia respecto a los cambios introducidos por las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público, en términos de progresividad laboral y condiciones salariales.....</i>	<i>127</i>
4.3.1 Experto A “El salario global ha roto la relación entre antigüedad, mérito y reconocimiento económico”.....	128
4.3.2 Experta B “Reducir el gasto público no debería implicar sacrificar la calidad del servicio esencial”	131
4.3.3 Experto C “Ya no somos un Poder de la República, nos estamos convirtiendo en un apéndice administrativo”	133
4.3.4 Análisis Comparativo de las entrevistas	136
4.4 Análisis general de los objetivos.....	138
Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones	140
5.1 Conclusiones	140
5.2 Recomendaciones.....	143
Referencias	145
Anexos.....	155
<i>Anexo 1: Carta de Renuncia Funcionario Judicial</i>	<i>155</i>
<i>Anexo 2: Resolución que da curso a la Acción de Inconstitucionalidad presentada por SITRAJUD</i>	<i>162</i>

Apéndice	185
<i>Apéndice 1: Guía de Entrevistas</i>	<i>185</i>

Índice de Contenidos de Tablas

Tabla 1. Competencias Específicas de los Técnicos Judiciales 2.....	38
Tabla 2. Competencias Específicas de los Técnicos Judiciales 3.....	39
Tabla 3. Competencias Específicas de los Coordinadores Judiciales 3.....	41
Tabla 4. Competencias Específicas de los Jueces 3.....	43
Tabla 5. Competencias Específicas de los Jueces 4 Decisores.....	45
Tabla 6. Competencias Específicas de los Jueces 4 Ejecutores según la materia.....	48
Tabla 7. Competencias Específicas de los Jueces 4 Ejecutores.....	48
Tabla 8. Competencias Específicas de los Jueces 5 según la materia.....	51
Tabla 9. Competencias Específicas de los Jueces 5.....	51
Tabla 10. Deuda de Costa Rica con relación al PIB por año.....	54
Tabla 11. Comparativo de regímenes respecto a la dedicación exclusiva y la prohibición.....	62
Tabla 12. Salarios de los Funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público (Salario Compuesto).....	85
Tabla 13. Salarios de los Funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda posterior a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público (Salario Global).....	86
Tabla 14. Comparativo de entrevistas a expertos.....	137

Introducción

Un estado social como el costarricense que se enorgullece de respetar la ley y hacer valer los derechos, debe entender la necesidad de un proceso legislativo en el cual se aprueben leyes que respeten los principios y valores constitucionales que le dan vida. El entendimiento de esta necesidad lidera un cambio de actitud que resulta en la atención apropiada desde la revisión en concreto de los expedientes legislativos hasta el proceso de formación de leyes y discusión de proyectos en el ámbito legislativo.

En armonía con los principios democráticos que prevalecen en la sociedad costarricense, es fundamental que un proceso de ley deba estar garantizado mediante una minuciosa revisión de los proyectos y de los temas que se van a convertir en Leyes de la República, garantizando los principios y protegiendo a la ciudadanía costarricense, en especial a sus trabajadores.

A partir de las particularidades de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, que surge posterior a una Ley cuya aprobación se da de manera presuntamente apresurada como lo fue la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, bajo el peso de una necesidad extrema de crear nuevas fuentes de ingreso para el Estado, el cual estaba en ese momento en una situación financiera crítica que lo exponía a fallar en el cumplimiento de sus obligaciones para con los inversionistas extranjeros y nacionales que le proporcionaban la liquidez para poder funcionar, es que esta investigación sugiere un análisis de posibles afectaciones a los derechos laborales de los funcionarios públicos especialmente en los de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, principalmente en el ámbito de los componentes salariales y el principio de progresividad laboral.

Tomando como referencia los precedentes jurisprudenciales sobre la materia, e incluso entrevistas a expertos, bajo una metodología mixta, este trabajo pretende determinar la posible afectación que tienen los Funcionarios Judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda en sus componentes salariales, tras la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público y cómo se relaciona con el principio de progresividad en materia de Derecho Laboral.

Es en razón de lo anterior, que esta investigación nos llevará a entender el impacto de estas Leyes desde una pequeña reseña histórica de cómo se da la aprobación, definiciones que resultan esenciales para la comprensión de las mismas, hasta analizar el principio de progresividad laboral y los componentes salariales de los Funcionarios Judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así como otras instituciones internacionales que velan por que se respeten los derechos de los trabajadores.

Capítulo I. Planteamiento del Problema

1.1 Problema de la Investigación

La constante lucha en los temas relacionados con los derechos laborales de los costarricenses por varios años a través de huelgas, protestas y organización de sindicatos, ha dado como fruto grandes logros y avances en temas de derechos laborales, como la aprobación de jornadas laborales de ocho horas en 1920 o la misma creación del Código de Trabajo en 1943, entre otros.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia en 2019 y 2023 respectivamente de las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), se vienen dando situaciones como huelgas, renunciaciones masivas, y una serie de eventos en las Instituciones Públicas, que solo demuestran el descontento de los trabajadores de este sector a nivel nacional. Ahora bien, siendo el Poder Judicial, una institución que se caracteriza por velar por el cumplimiento de las Leyes en Costa Rica, resulta menester analizar si sus mismos funcionarios están siendo afectados.

A raíz de lo anterior, se analizará cómo las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público están afectando tanto al principio de progresividad laboral como a los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para determinar si en efecto se están respetando los derechos adquiridos y si se garantiza la seguridad jurídica en el ámbito laboral del sector público, por lo que desde esta investigación se ha planteado la siguiente pregunta, ¿Cómo afecta las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público) a partir de su entrada en vigencia, al principio de progresividad laboral y a los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Analizar el impacto de las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), en el principio de progresividad laboral y los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Establecer los cambios que trajo la entrada en vigencia de las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), sobre los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.
- Determinar el impacto que tuvo las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), sobre el Principio de Progresividad Laboral de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.
- Conocer las percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales expertos en la materia respecto a los cambios introducidos por las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), en términos de progresividad laboral y condiciones salariales.

1.3 Justificación

La normativa vinculante a los Derechos Laborales del Sector Público, ha estado en una constante mutación desde el año 2018 a raíz de la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, misma que entró en vigencia en julio del 2019; y como consecuencia a esta se da con posterioridad la aprobación de Ley 10159 Marco de Empleo Público en marzo 2022 que entra en vigencia en marzo 2023, situación que viene a generar preocupación y frustración entre los funcionarios públicos, principalmente en aquellos que tienen varios años trabajando en el sector público.

El sector público está compuesto por diversos regímenes de empleo público; como, por ejemplo, el régimen municipal, el régimen del servicio civil, el régimen del poder judicial, el régimen policial, entre otros; y cada uno de estos regímenes está compuesto a su vez por diversos tipos o categorías de trabajadores. Debido a la amplitud de circunstancias que hacen de cada régimen del sector público uno especial, con características distintivas; se decide delimitar la presente tesis, con la finalidad de analizar solamente las modificaciones que se llevarían a cabo en el ámbito laboral del Poder Judicial, específicamente de la Jurisdicción Contenciosa Administrativo y Civil de Hacienda, esto por cuanto únicamente existe una sola Jurisdicción especializada en materia contenciosa en todo el territorio costarricense.

1.3.1 Importancia de la investigación en el contexto nacional

Ahora bien, es de gran importancia la presente investigación, debido a la realidad nacional que estamos afrontando laboralmente desde 2017 cuando entró en vigencia la Reforma Laboral que trajo consigo cambios sustanciales en el Código de Trabajo, desencadenando la huelga del 2018 y posteriormente la aprobación tanto de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas como la Ley Marco de Empleo Público.

Aunado a lo anterior, se debe indicar que resulta conveniente la presente investigación para poder determinar el impacto que se tuvo en los trabajadores de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda del Poder Judicial, tras la aprobación de la

Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Ley 10159 Marco de Empleo Público, así como para poder visualizar su relación con el principio de progresividad laboral.

En otro orden de ideas, cabe destacar la importancia de la misma, por cuanto se debe exponer la afectación a nivel nacional que trae consigo que el salario de los funcionarios públicos paso de ser un salario compuesto con pluses salariales, anualidades, entre otros conceptos o incentivos, dependiendo del sector en el que se laboraba, a un salario global posterior a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público.

1.3.2 Beneficios esperados

En razón de lo anterior, servirá para exponer la importancia de garantizar uno de los derechos esenciales que tienen los seres humanos, como lo son los derechos laborales y sus principios básicos, que por muchos años la sociedad ha luchado para que sean respetados, más aún cuando aparte de ser funcionarios públicos son funcionarios de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, entidad que proyecta ante la sociedad la Justicia.

Sin embargo, más allá de evidenciar las posibles falencias que pudo traer consigo la aprobación de las leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público o de concientizar a la sociedad sobre las leyes que han sido aprobadas en los últimos años respecto a los trabajadores del sector público, se espera a través de esta investigación ver el impacto que pudo tener sobre una parte prioritaria de todo trabajador del sector público, como lo es la parte salarial, que como bien sabemos es lo que sostiene a cada una de las familias representadas por cada trabajador de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

1.3.3 Impacto de las Leyes 9635 y 10159 en el Principio de Progresividad Laboral

Ahora bien, se busca poder evidenciar si existe en la Ley 10159 Marco de Empleo Público y la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas algún tipo de falencia o violación a principios fundamentales de los derechos laborales como lo es el principio de progresividad laboral, en los trabajadores de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y

Civil de Hacienda del Poder Judicial, o si por el contrario esta ley se encuentra apegada a derecho y no existe afectación a este principio.

Además, la inseguridad jurídica que enfrentan los trabajadores a partir de la aprobación de la Ley 10159 Marco de Empleo Público y la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y como podría estar violentando el principio de progresividad de los Derechos Laborales y constituyendo un retroceso en los derechos laborales. Las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo, entre otras cosas, vienen a congelar los salarios de los funcionarios públicos, hasta que los nuevos ingresos alcancen a aquellos que tienen varios años en el mismo puesto en el caso de la Ley 10159 o bien el PIB sea menor al 60% en el caso de la Ley 9635. Esto podría dejar en estado de indefensión a los trabajadores del sector público, ya que temas como el aumento del costo de la vida podrían no estar siendo tomados en cuenta en estas leyes. Respecto al principio de Progresividad Laboral, Hernández (2016) indica:

En relación con el contenido del principio de progresividad, en referencia al sistema interamericano de derechos humanos, precisa que este principio posee una doble dimensión: Una primera dimensión de índole positiva; y una segunda dimensión de índole prohibitiva, que se concreta en el principio de no regresividad o de irreversibilidad que se traduce en una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable o cláusula del individuo más favorecido; en su significación más pura, en tanto interpretativo, predica que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al sólo poder aumentar, progresan gradualmente. (p.95)

1.3.4 Viabilidad y oportunidad

Desde la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público en marzo del 2023 hasta la fecha, han surgido noticias de fuga de talento del sector público, se podría mencionar a trabajadores de la Caja Costarricense del Seguro Social o bien del Poder Judicial entre otros entes estatales, aparentemente por temas salariales, por lo que se busca determinar

con la presente investigación si este tipo de consecuencias que afectan a la sociedad son efecto de la entrada en vigencia de esta ley o si se da a raíz de otras circunstancias.

Por tanto, resulta necesario dar a conocer a la sociedad costarricense sobre el impacto de la entrada en vigencia de las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público en los funcionarios públicos, especialmente en los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, con el fin de tomar conciencia de las leyes que se aprueban, esto por cuanto, dichas leyes afecta directamente a trabajadores públicos que a su vez podrían llegar a afectar de alguna manera a la población en general.

Por último, es menester indicar que esta investigación va a aportar a los trabajadores del Poder Judicial, específicamente de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, un conocimiento más amplio de las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público, así como del impacto que se generó a raíz de la entrada en vigencia de la misma, y si efectivamente estas leyes está violentando o no el principio de progresividad laboral, así como poder evidenciar ante la sociedad la afectación salarial que vienen afrontando desde el año 2018 a raíz de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y posteriormente la entrada en vigencia de Ley 10159 (Ley Marco de Empleo Público).

1.4 Antecedentes de la investigación

1.4.1 Historia

1.4.1.1 Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

El 3 de diciembre del año 2018, en Costa Rica, se aprueba la Ley 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), esta ley principalmente viene a reformar aspectos tributarios que gobiernos anteriores trataron de reformar; sin embargo, por varios años no hubo consenso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ahora bien, según Ruiz (2020) Costa Rica para el 2018 tenía grandes intenciones de Ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); pero, solicitaban que se hicieran reformas tributarias que ayudaran a mejorar la economía del país, ya que se atravesaba una crisis economía para esa época, por lo que el Poder Ejecutivo impulsó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con la finalidad de poder ingresar a la OCDE y; además, mejorar la economía del país. Respecto a la OCDE Ruiz (2020) indica:

La OCDE es un foro, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Asesoran en materia de Política Pública y en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico y el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico, la creación de empleo, al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional. (párr. 8)

El proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ingresa a la corriente legislativa bajo el número de expediente 20.580, el nueve de noviembre del dos mil diecisiete, e inmediatamente los Diputados deciden dar vía rápida a dicho proyecto, a fin de dar un trámite más expedito; por lo que, el cinco de octubre del dos mil dieciocho, en primer debate treinta y cinco diputados votaron a favor y 22 en contra (Morales, 2022); sin embargo, se necesitaba la cantidad de treinta y ocho diputados para su aprobación.

En razón de esto, se remite a consulta dicha situación a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para que indique si es necesario tener la cantidad de treinta y ocho votos a favor. La Sala Constitucional, se refiere y el veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho resolvió que no es necesario tener mayoría calificada para la aprobación de la Ley. Así las cosas, el 3 de diciembre del 2018 la Asamblea Legislativa, en segundo debate aprueba la Ley 9635, la cual se publica en el diario oficial La Gaceta, de fecha cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

Ahora bien, la Ley 9635 es una reforma integral, a la Ley número 6826 Ley de Impuesto General Sobre las Ventas (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2018), por lo que se centra directamente en materia tributaria; sin embargo, también toca aspectos relevantes de la Ley 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública), específicamente a seis aspectos que reforma esta norma con respecto a pluses salariales de los funcionarios públicos. En tal sentido, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas implementó una serie de reformas y modificaciones en los regímenes salariales de la Administración Pública, vinculados con los tipos de pluses salariales que percibían los funcionarios y la forma en que se calculaban dichos incentivos salariales.

Una vez que entró en vigor la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, las instituciones procedieron a realizar estudios y análisis sobre esa ley. El Poder Judicial, siguiendo esa línea delegó esa tarea a la Dirección Jurídica para que sea ese departamento el encargado de emitir criterio. Resulta importante indicar que los Magistrados de la Sala Constitucional, no participaron de la votación, debido a que no querían adelantar criterio, en caso de que se presentara una posible acción de inconstitucionalidad.

Así las cosas, la Dirección Jurídica mediante dos informes, señala que la entrada en vigencia de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, específicamente el Título III, no presentada afectación alguna para los funcionarios del Poder Judicial, toda vez que existe normativa especial que regula los diferentes rubros reformados por la Ley 9635; por lo que, los funcionarios que ya laboraban en el Poder Judicial, antes de la publicación de la de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, no sufrirían ninguna afectación.

Si bien la Dirección Jurídica del Poder Judicial mediante dos informes DJ-4106-2018 y DJ-824-2019 determinó que, no existía choque de normas, y que la Ley 9635 no era

aplicable debido a que existe norma suficiente que regule rubros para los funcionarios del Poder Judicial en general, sean los que se encuentran dentro de la institución o los de nuevo ingreso. Así mismo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ratifica lo indicado por la Dirección Jurídica, esto mediante dictamen 19511-2018 de las veintiún horas con cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre del año dos mil dieciocho; sin embargo, es hasta el sesión 10-2020 de Corte Plena, donde los Magistrados se reúnen para valorar oficio emitido por el Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, el cual ordena tomar las medidas necesarias a fin de que se cumpla a cabalidad con la Ley 9635 en condiciones, términos y plazos establecidos en dicho cuerpo normativo.

Una vez analizado lo indicado por la Contraloría General de la República, el Poder Judicial mediante Corte Plena, decide suspender los efectos del dictamen 19511-2018 a fin de cumplir con lo solicitado por el órgano contralor, y por ende aplicar los rubros establecidos en el Título III “*Modificación de la Ley N 21666, Ley de salarios de la Administración Pública, del 09 de octubre de 1957*” incluido en la de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas para todos los funcionarios del Poder Judicial.

1.4.1.2 Ley 10159 Marco de Empleo Público

El 25 de julio del 2017, entró en vigencia una Reforma Laboral, que modificó gran cantidad de artículos del Código de Trabajo, siendo esta una de las reformas más importantes al Código de Trabajo desde 1943 (Soto, 2017). Esta modificación, fue aprobada, luego de muchos años de debates legislativos. Poco después, se empezaría a discutir la viabilidad de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; que fue un intento del Gobierno en su momento, por tratar de sanear las Finanzas del Estado, y algunos cambios serían para los Funcionarios Públicos.

Con base en lo anterior, se inició una lucha política, entre el Gobierno y los Sindicatos; que ya habían sufrido bastante con algunas modificaciones relacionadas con la normativa de las Huelgas en la Reforma Procesal. En el año 2018, la contienda entre estos dos extremos de poder, se aumenta mediante una huelga que demoraría casi tres meses en reponerse (Alvarado, 2018). Al llegar el mes de diciembre del 2018 es aprobada la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, como Ley de la República; pero, además, por los

excesos de la huelga, se empieza a discutir un Proyecto de Ley, que posteriormente, sería aprobado el 06 de febrero de 2020, bajo el nombre de Ley 9808 para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos (Madrigal ,2020).

La aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, significó un fuerte golpe a los Derechos Laborales dentro de la función pública; ya que según Achoy (2019) trajo consigo recortes de puestos vacantes, recortes presupuestarios, así mismo, vino a disminuir porcentajes de pluses salariales, como por ejemplo la prohibición, la dedicación exclusiva; además de restringir o eliminar aspectos relacionados con la carrera profesional, que con anterioridad, eran pluses salariales utilizados por los trabajadores, para mejorar sus ingresos y su estilo de vida.

Aunado a lo anterior, y estando ya el sector público lesionado por estas modificaciones, se empieza a estudiar y finalmente se aprueba en marzo de 2022, la Ley Marco de Empleo Público; el cual, viene a eliminar el salario compuesto para crear un salario global (Arce, 2023).

Ahora bien, después de su entrada en vigencia en marzo del 2023, se ha discutido, modificado y aprobado el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público; sin embargo esta aprobación del reglamento no trajo consigo un cambio ya que aún en este momento, julio del 2025, las instituciones públicas, siguen aplicando la existencia de dos sistemas de pago diferentes; subsistiendo el sistema de salario compuesto para los funcionarios que ya contaban con pluses salariales y que se mantienen en sus puestos; y el salario global para las nuevas incorporaciones o bien para funcionarios que sufran alguna modificación en sus plazas como por ejemplo los ascensos, pero que al regresar a su plazo en propiedad regresan al salario compuesto.

Es en razón de lo anterior que se puede analizar a partir de una pequeña reseña histórica de cómo surge la Ley Marco de Empleo Público, y cómo la situación laboral del Sector Público, ha estado en constante cambio desde el 2017, hasta la fecha y esa inseguridad jurídica, podría estar acarreando lesiones al principio de progresividad laboral y a los salarios de los funcionarios públicos, específicamente los de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

1.4.2 Antecedentes Internacionales

Como primer antecedente internacional relevante, se tiene la tesis de Guzmán (2021) con el tema “Análisis del desarrollo normativo y jurisprudencial del principio de progresividad dentro del traslado de regímenes pensionales en Colombia desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 hasta la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia y la Sala Casación Laboral hasta el año 2021”, la realiza para la Universidad Cooperativa de Colombia.

De esta investigación se desprende el siguiente objetivo general: Analizar el desarrollo normativo y jurisprudencial del principio de progresividad dentro del traslado de régimen pensional en Colombia desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 hasta la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia y la Sala de Casación Laboral hasta el año 2021 y los siguientes objetivos específicos de interés para la presente investigación: Identificar los regímenes pensionales existentes en Colombia que conforman el Sistema General de Seguridad Social, con el fin de comprender el desarrollo normativo y jurisprudencial del principio de progresividad dentro de los traslados de regímenes pensionales y Establecer la manera en que se ha aplicado el principio de progresividad en materia de régimen pensional a partir de los avances jurisprudenciales que han surgido en el traslado entre ellos.

La metodología que se emplea es la cualitativa ya que permite conocer los lineamientos jurídicos, legales y jurisprudenciales con que se cuentan para poder aplicar el principio de progresividad, recurriendo a un análisis detallado de toda la jurisprudencia, así mismo, estar al tanto de los aportes que se hayan realizado de parte de las altas Cortes y el modelo metodológico aplicado para el desarrollo del proyecto es un estudio descriptivo puesto que contribuye a identificar el desarrollo normativo y jurisprudencial del principio de progresividad.

Se obtienen las siguientes conclusiones de interés para la presente investigación: El principio de progresividad en la nulidad del traslado de régimen pensional se puede dilucidar en las constantes evoluciones que presenta la línea jurisprudencial en materia de ineficacia de traslado de régimen, puesto que la Corte de cierre de la jurisdicción ordinaria, ha velado de forma clara por adoptar decisiones que favorecen a los afiliados en lo relativo a sus

mesadas pensionales, posibilitando ello un aumento en la cobertura de las personas que puedan acceder a una pensión de vejez en condiciones de dignidad. Asimismo, que La Corte Constitucional se ha encargado de erigirse como la corte que se ha encargado de vigilar y hacer cumplir el principio de progresividad en materia pensional, por lo que se encontró que en una primera instancia la progresividad no era tomada en cuenta en el contexto pensional, para luego tener una lectura de principio absoluto, y posteriormente ser tratada bajo el test de proporcionalidad y razonabilidad teniendo en cuenta su relación con el impacto fiscal.

Ahora bien, esta tesis se relaciona con la presente investigación por cuanto analiza la posible afectación al Principio de Progresividad, a partir de la entrada en vigencia de una nueva ley e indica Guzmán (2021):

El sistema general de pensiones se encuentra igualmente regido por un principio en especial, el cual no es otro que el denominado principio de progresividad. La Corte Constitucional definió el principio de progresividad como una carga del Estado en orden constitucional e internacional, por medio del cual se debe buscar la realización de las formas que permitan a ampliar cada vez más la cobertura y la calidad de la seguridad social en el país, por lo que este principio imposibilita que se generen situaciones regresivas para los derechos y los beneficios que se adquieran. (p.45)

Como segundo antecedente internacional relevante, tenemos la tesis de Reyes (2023) con el tema “Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos Laborales reconocidos por la Ley 31131 en Lima Sur 2022”, la realiza para la Universidad Autónoma de Perú para obtener el título de Abogado.

De esta investigación se desprende el siguiente objetivo general precisar de qué manera se relaciona el principio de irrenunciabilidad con los derechos atribuidos al servidor CAS. La manera en que el autor se plantea, identificar esta relación, es estableciendo la relación entre el derecho de la incorporación a los regímenes 276 y 728 con el principio de irrenunciabilidad e implantar de qué manera se relaciona el derecho a un contrato indeterminado con el principio de irrenunciabilidad.

La metodología que se emplea es cualitativa y es denominado básico, pura o fundamental, ya que busca acrecentar los conocimientos teóricos, el progreso científico, siendo más formal y persiguiendo el desarrollo de las teorías que están basadas en Leyes y principios. Además, es descriptivo o transversal porque describe todos los fenómenos de estudio en que se realiza en un determinado tiempo buscando el grado de vulneración de los derechos y principios laborales en el régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Entre las conclusiones a las que llegó el autor, es que se ha logrado determinar que el principio guarda relación con el derecho a la incorporación de los regímenes 728 o 276 al establecer que los trabajadores CAS consideran que hay discriminación laboral a comparación con estos regímenes laborales y que les es difícil acceder a todos los beneficios que otros regímenes si reciben por realizar las mismas funciones. Aunado a lo anterior se ha logrado determinar que el principio de irrenunciabilidad tiene relación con el derecho a un contrato indeterminado al establecerse que los trabajadores CAS no cuentan con una estabilidad laboral. La función del estado es ineludible al constituirse en una herramienta en la valoración de los actos de disposición de derechos de los trabajadores CAS.

Esta tesis se relaciona con la presente investigación por cuanto pese a centrarse en el principio de irrenunciabilidad laboral, este va de la mano con el principio de progresividad laboral en el que se centra la presente investigación, ya que son principios básicos del Derecho laboral a los que no pueden renunciar los trabajadores, en cuanto al principio de progresividad laboral, menciona Reyes (2023):

Este principio de Progresividad Laboral se entiende como la imposibilidad de retrotraer las medidas que logran la garantía de protección de los derechos del trabajador con el objetivo de ampliar el rango de eficacia de un derecho y conforme a esto constituye el principio de progresividad en el Régimen CAS la incorporación a los regímenes laborales 276 o 728 y la declaración del contrato de manera indefinida en el cual queda prohibida cualquier acto administrativo y jurisdiccional que pretende retrotraer las medidas de protección de aquellos derechos laborales. (p.42)

Como tercer antecedente internacional relevante, tenemos la tesis de Villegas (2019) con el tema “Efectos jurídicos del régimen laboral especial Mype en el ejercicio de derechos laborales específicos de los trabajadores del sector privado”, la realiza para la Universidad Nacional de Cajamarca de Perú para obtener el título de Máster en Ciencias en Derecho Laboral y Procesal Laboral.

El autor busca en su investigación como objetivo general determinar los efectos jurídicos que genera el régimen laboral especial Mype en la persona del trabajador que forma parte de una relación jurídica en el sector privado, y como objetivo específico de interés para la presente investigación el siguiente: Determinar si la regulación del régimen laboral especial Mype afecta el principio de progresividad laboral.

La metodología que se emplea es cualitativa y atendiendo al carácter múltiple de los niveles u objetos del Derecho, no es posible definir para el conocimiento del mismo un solo método, sino más bien se podrá hablar de una unión metodológica, en tal sentido, en la investigación se ha hecho uso de los siguientes métodos: Método Analítico-Sintético, Método Inductivo-Deductivo, Método Dogmático y Método Hermenéutico. Ahora bien, entre las técnicas que permitieron obtener la información relevante en la planificación de la investigación, se tiene la recopilación, selección, análisis e interpretación de datos.

Se obtienen la siguiente conclusión: Los derechos laborales son derechos progresivos y como tales el Estado tiene la responsabilidad de brindarles, dentro de sus posibilidades económicas, plena efectividad, es decir, procurar que cumplan con sus fines de bienestar del trabajador y de su familia, advirtiéndole que el régimen laboral especial Mype, afecta el principio de progresividad laboral al agravar la situación jurídica del trabajador, en relación con los trabajadores del régimen laboral común o general.

Se relaciona con la presente investigación por cuanto analiza el Principio de Progresividad, indicando que el Estado es quien debe velar porque este principio se resguarde en todos los ámbitos laborales, además de mencionar su irreversibilidad y la relaciona con los derechos humanos fundamentales e indica Villegas (2019):

La progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales. Se sostiene a ese

respecto, que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los derechos sociales. Un complemento del principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos. (p.62)

Como cuarto antecedente internacional relevante, tenemos la tesis de Beltrán (2018) con el tema “La Progresividad un principio para la defensa de los derechos laborales de los trabajadores, un aporte para el análisis de la ampliación del trabajo diurno en Colombia”, la realiza para la Universidad Nacional de Colombia para obtener el título de Magister en Derecho.

De esta investigación se desprende el siguiente objetivo general: Analizar la progresividad como un principio para la defensa de los derechos laborales de los trabajadores, y un aporte para el análisis de la ampliación del trabajo diurno en Colombia.

Se obtienen la siguiente conclusión: Como valor, el trabajo debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio; como principio, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias y que se consagran en el artículo 53 superior. Como derecho y un deber social, goza, por una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social que es, condición, que obliga a su aplicación inmediata y a la salvaguarda por parte del Estado según los instrumentos internacionales de derechos humanos como son el PIDESC y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior y como una conclusión de relevancia para la presente investigación se determinó el principio de progresividad de los derechos sociales, como la obligación del Estado de seguir hacia adelante en la consecución del goce pleno de estas garantías. Quiere esto decir que los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la

satisfacción de los mismos, sino que deben promover el aumento de la cobertura y de las garantías, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole.

La relación con la presente investigación se da por cuanto estudia la progresividad laboral y la obligación del Estado, pero más importante aún determina que en caso de incumplimiento de procurar porque este principio se respete debe demostrar el Estado que se realizó los esfuerzos para satisfacer el mismo, y en el caso concreto de la presente investigación se vincula con el posible incumplimiento de esta responsabilidad del Estado de Costa Rica, referente a esto indica Beltrán (2018):

Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han establecido el principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se enmarca el derecho al trabajo, en ese marco se ha conceptualizado que le asiste la obligación a cada Estado de asegurar un nivel mínimo esencial de cada uno de los derechos, y, en caso de incumplimiento deberá demostrar que realizó todos los esfuerzos para utilizar los recursos a su disposición para satisfacer de forma prioritaria esas obligaciones mínimas y que aún, si los recursos no son suficientes no por ello se exonera al Estado de esforzarse por asegurar el disfrute más amplio posible de los beneficios ya otorgados. (p.10)

1.4.3 Antecedentes Nacionales

Como primer antecedente nacional relevante tenemos el artículo publicado por la Universidad de Costa Rica titulado “Análisis del Proyecto de la Ley Marco de Empleo Público”, su objetivo principal es hacer un análisis de los principales problemas del proyecto de la Ley Marco de Empleo Público tramitado bajo el expediente legislativo número 21336. Este artículo nos introduce en esta ley y explica los objetivos centrales de la misma, así como la afectación en el empleo público, indicando lo siguiente:

Es posible identificar dos objetivos centrales del proyecto, en sus distintas versiones: la centralización del poder y el control unilateral de salarios y condiciones laborales. Al efecto el proyecto otorga al Ministerio de Planificación o a la Dirección General de Servicio Civil según sea el texto, siempre en coordinación con el Ministerio de Hacienda, una serie de competencias que, por una parte, van más allá de los elementos previstos en el artículo 192 constitucional, y, por otra, que entran en contradicción con otros elementos centrales de la Constitución Política. En particular se generan tensiones y contradicciones con normas constitucionales relacionadas con la autonomía administrativa en sus diversas modalidades y con las garantías sociales. Más allá de una multiplicidad de observaciones específicas que es posible hacer al texto sometido a consulta, es necesario decir que el proyecto viola el régimen de autonomía constitucional establecido para las municipalidades, la Caja Costarricense del Seguro Social y las universidades públicas. Así mismo, violenta los derechos humanos en el empleo público, al prohibir, o bien vaciar de contenido, la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos, y al hacerlo violenta el derecho a la libertad sindical que tiene en aquellos, parte de sus elementos fundamentales. (p.3)

En este artículo se llega a la conclusión de que el proyecto tiene como objetivos centralizar el control y establecer unilateralmente las condiciones salariales y de trabajo, violentando los distintos regímenes de autonomía constitucional. Asimismo, el proyecto parte de un enfoque del empleo público construido a partir de tesis autoritarias y unilateralistas propias del constitucionalismo clásico, en violación del constitucionalismo social expresamente incorporado a nuestro bloque de constitucionalidad por medio de las garantías sociales y por los tratados fundamentales de derechos humanos.

Asimismo, de que las autonomías se justifican, no solo como instrumentos para limitar el poder del gobierno central, sino como instrumentos para potenciar la eficiencia en cada ente público autónomo, así como para garantizar la libertad de expresión y el ejercicio de prácticas democráticas. Además, prohíbe, limita o vacía de contenido de forma inconstitucional la libertad sindical y la negociación colectiva.

También concluye que el salario global tiende a convertir los salarios en instrumentos de política económica, fácilmente congelables o disminuirlos con objetivos fiscales, violando la naturaleza de los salarios establecida en la Constitución Política como instrumento de distribución de la riqueza y movilidad social. Además, el salario global impide la negociación colectiva sobre salarios y pluses salariales, en violación de lo señalado expresamente por la Sala Constitucional. Aunado a lo anterior homogeniza entes públicos que son radicalmente diversos en la naturaleza de sus funciones (administrativa y no administrativas).

Este artículo se relaciona directamente con esta investigación por cuanto analiza la afectación que sufren los funcionarios públicos con la globalización del salario a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, violentando la naturaleza de los salarios establecidas por nuestros constituyentes, impidiendo o congelando pluses salariales, o aumentos hasta que todos los funcionarios públicos alcancen el mismo salario sin tomar en cuenta la antigüedad o bien la función que realizan dentro de la institución pública en que laboran.

Aunado a lo anterior y al analizar la relación directa con la presente investigación, podemos también de manera indirecta relacionarlo con el principio de progresividad laboral, ya que evidencia un retroceso en este principio.

Como segundo antecedente nacional relevante tenemos a Castro Méndez, Fajardo Torres, Garita Navarro, Román Díaz, Víquez Cerdas con un artículo publicado por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica titulado “Sobre el Proyecto de la Ley Marco de Empleo Público”, su objetivo principal es estudiar el proyecto de ley respecto del marco constitucional, relacionándolo con la inobservancia del régimen de autonomía administrativa, propia de las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, del régimen de independencia de administración, organización y gobierno exclusivo de las

universidades públicas estatales, frente al ejercicio de derechos fundamentales como los derivados de la libertad sindical y el derecho a la no discriminación.

Este artículo habla del salario global que se busca en puestos similares para funcionarios públicos de diferentes instituciones, indicando lo siguiente:

El proyecto de ley busca establecer el salario único y con ello alcanzar una sola masa salarial que pueda ser manejada por el gobierno central, congelándose o disminuyéndola, cuando así lo requiera la política económica seguida por el gobierno de turno. Esto convierte a los salarios en una variable de ajuste macroeconómico (por ejemplo, para controlar la inflación o el déficit fiscal) y no en un elemento central para procurar “el mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50. (p.9)

A su vez hay que recalcar que la naturaleza del salario global implica congelamiento real de la remuneración de la persona trabajadora ya que elimina el reconocimiento de los componentes adicionales al salario base como anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, dedicación, entre otros valores relativos, y los añade nominalmente a la base salarial.

Ahora bien, se relaciona propiamente con este trabajo de investigación ya que estudia el salario global y sus componentes, así como el congelamiento de muchos salarios de funcionarios públicos, y la eliminación de pluses salariales a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, violentando nuevamente la naturaleza de los salarios y el principio de progresividad laboral.

Como tercer antecedente nacional relevante tenemos a Mora Vargas en el 2022 con una noticia publicada por la Oficina de Divulgación e información de la Universidad de Costa Rica titulada “La Ley de Empleo Público: Desaparición de incentivos y debilitamiento de la capacitación del personal”, esta noticia hace referencia a la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público y al congelamiento o la desaparición de los incentivos salariales con el único

fin de promover una reforma con el único fin de recortar el gasto público. Esta noticia nos indica según Mora (2022) lo siguiente:

Los incentivos salariales vienen disminuyéndose desde la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece compensaciones a la baja en una serie de complementos salariales como la dedicación exclusiva (impedimento negociado para ejercer otros trabajos) y prohibición (mismo impedimento, pero fijado por ley, como ocurre por ejemplo con jueces de la República). (párr.7)

Un aspecto adicional que ataca la permanencia de incentivos salariales es la reserva que se hace en esta ley. Es decir, todos aquellos incentivos que no están regulados y fueron creados vía convención colectiva, desaparecerían al concluir la vigencia de estos acuerdos laborales institucionales. La nueva legislación elimina los pluses que se habían pagado en toda la institucionalidad pública, los cuales ya no se retribuirán a las nuevas contrataciones y para las personas que comiencen a laborar después de la promulgación de la ley, prácticamente no habrá ofrecimiento de incentivos adicionales a su sueldo, pues la intención es que el salario único o global no tenga otros componentes salariales. (párr.9)

Asimismo, esta noticia no solo nos habla de la parte que se podría considerar negativa respecto a los salarios de los funcionarios públicos, sino también del lado positivo, ya que esta ley que se analiza viene a reorganizar la estructura organizacional de las instituciones estatales, utilizando mediciones y evaluaciones laborales, así como principios rectores y el desmedido aumento de los salarios del aparato estatal se podrían atacar, considerando que es una medida necesaria para sanear los sistemas salariales del Estado (Mora, 2022).

Esta noticia se vincula directamente con la presente investigación por cuanto, nos habla sobre el lado positivo del impacto de la Ley Marco de Empleo Público en los salarios

de los Funcionarios Judiciales, algo no muy usual como antecedente, ya que la mayoría habla del impacto negativo de la misma.

Aunado a lo anterior y en la misma lineal de los antecedentes nacionales 1 y 2, resulta muy relevante esta noticia ya que menciona directamente a los jueces de la república en cuanto a la afectación en la dedicación exclusiva y la prohibición que se les venía pagando a partir de la aprobación de La Ley Marco de Empleo Público.

Como cuarto antecedente nacional relevante tenemos a Amador Salazar en el 2021 con una noticia publicada por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica titulada “UCR reiteró su desacuerdo con el proyecto Ley Marco de Empleo Público”, esta noticia hace referencia a los problemas que considera la Universidad de Costa Rica que presenta esta ley, siendo la falta de estudios técnicos que justifiquen la ley, la intromisión del Poder Ejecutivo en los otros Poderes del Estado, la dualidad de categorías de la contratación laboral, objeción de conciencia y la no corrección de los vicios señalados por la Sala Constitucional. Esta noticia nos indica según Amador (2021) lo siguiente:

La UCR indicó que, si bien es oportuno diseñar una legislación que permita a las instituciones estatales continuar fortaleciendo su eficacia, efectividad y eficiencia, en procura del bienestar de la población, ese objetivo es enemigo de la improvisación, el análisis superficial, la falta de rigurosidad científica y de estudios técnicos, así como de perspectivas cortoplacistas cimentadas en análisis económicos que acentúan la dinámica fiscal por sobre las complejas interrelaciones que caracterizan a las sociedades actuales. Ejemplo de ello es la intención de unificar el sistema salarial del sector público sin que estén claros los aspectos metodológicos que contemplaría el establecimiento del salario global. (párr.6)

Esta noticia se relaciona con la presente investigación por cuanto, nos habla sobre la unificación del salario de los empleados públicos, sin estudios técnicos que lo respalden. Aunado a lo anterior resulta importante recalcar como se menciona la intromisión del Poder

ejecutivo en otros poderes de la República, como es el caso de la afectación de esta Ley en los funcionarios judiciales.

Como quinto antecedente nacional relevante tenemos a Hernández en el 2023 con un artículo publicado por el Semanario Universidad titulado “La Ley Marco de Empleo Público otra vez en su laberinto”, esta noticia nos hace énfasis en los vacíos que trae consigo esta Ley, principalmente en el ámbito salario que lo ponen la base de esta Ley. Este artículo de opinión nos indica según Hernández (2023) lo siguiente:

No hay duda que el salario global es el producto estrella de la ley. No obstante, el salario global es el producto más oscuro y misterioso de la ley, que se limitó a establecer sus presupuestos y parámetros muy generales, delegando al reglamento su construcción normativa. Lo mínimamente esperable era que el reglamento desarrollará los presupuestos de ley y precisara la metodología para la construcción de las familias y las escalas globales, que quedarán sometidas a la gobernanza total y totalitaria de MIDEPLAN. Por el contrario, el proyecto de reglamento deja este asunto y otros no menos importantes en el limbo. (párr. 14)

Es en razón de lo anterior que resulta de relevancia mencionar que este artículo toca temas como el desconocimiento que presentan los servidores públicos de las implicaciones de esta Ley en sus condiciones de trabajo y derechos laborales, así como de los derechos adquiridos, especialmente en sus remuneraciones. Aunado a lo anterior, hace referencia como al momento en que se aprueba la misma no están construidas las herramientas y la información que los funcionarios públicos deben tener al respecto.

En cuanto a su relación o vinculación con la presente investigación es que tiene como finalidad que los funcionarios públicos, tengan conocimiento del impacto, los pros y los contras de esta Ley Marco de Empleo Públicos en sus componentes salariales, además de visibilizar los vacíos de esta Ley en cuanto a estudios técnicos para fijar los salarios globales.

Capítulo II. Marco Teórico

2.1 Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. Su constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una comisión del Trabajo establecida por la conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles. La comisión, presidida por Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo, estaba compuesta por representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos.

El resultado fue una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos. Esta organización se encuentra constituida por tres órganos, los cuales son la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, sin embargo para la presente investigación resulta de interés las labores realizadas por la Conferencia, ya que es el órgano encargado de acoger convenios y recomendaciones, entre estos es de interés las recomendaciones con respecto a la constitución de la OIT que indican que no es de carácter vinculante, sin embargo, se establece la obligatoriedad para los órganos competentes dentro de los Estados que las consideren como un parámetro de aplicación en su normativa interna.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue constituida con el único fin de promover y fiscalizar la justicia social, de los derechos humanos laborales reconocidos internacionalmente. La peculiaridad de la OIT es que se encuentra conformada por representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores, esto a fin de mantener un balance en la toma de decisiones.

Ahora bien, en Costa Rica la Carta Magna en su numeral siete indica:

Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día

que ellos designen, autoridad superior a las leyes. (Constitución Política de Costa Rica, Art. 07).

Por su parte la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitió criterio donde otorga un especial procedimiento a los instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos, específicamente la Sala Constitucional por medio del Magistrado Mora, indicó:

Los tratados o convenciones internacionales, por mandato expreso del artículo siete de nuestra Constitución, son normas investidas de una fuerza vinculante superior a la de las leyes comunes, como lo es el citado Código. Más la reforma constitucional del año mil novecientos ochenta y nueve, que modificó entre otros, el artículo cuarenta y ocho, creó una nueva categoría de normas: los tratados y en general, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos tienen un rango superior al de los demás, y que tienen otra característica adicional –la más importante- que complementan la Constitución Política en su parte dogmática. Después de estas disposiciones, se colocan la legislación interna común llamada también legislación “municipal” desde la perspectiva internacional, categoría a la que pertenece el Código de Procedimientos Penales. (San José, Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Resolución 3805-1992).

Con esto definido, se observa que, en el caso de Costa Rica, al formar parte de la OIT, y además del voto antes mencionado, es una obligación para este país cumplir con lo estipulado en las diferentes convenciones que forme parte, además de que en diferentes resoluciones se han utilizado criterios de la OIT para dictar resolución sobre algún tema en específico. Esto solo refleja lo vinculantes que son las convenciones emitidas por la OIT y la obligatoriedad que tiene Costa Rica para su cumplimiento.

Ahora bien, resulta importante resaltar que Organización Internacional del Trabajo no es una organización sancionadora, por lo que sus resoluciones tienen la finalidad de instar, puntualizar o aconsejar temas laborales que a su parecer transgreden los derechos humanos laborales. Esto quiere decir, que las resoluciones emitidas por la OIT no tienen la facultad para revertir una ley adoptada por un país, sin embargo, sí puede señalar que la misma es contraria a los principios de derechos humanos laborales.

El proceso para solicitar el amparo de los Derechos Laborales violentados por un Estado, ante la OIT se encuentra estipulado en los artículos veinticuatro y veinticinco de la Constitución de la OIT, y lleva el nombre de reclamación, este instrumento es el mecanismo con el que cuentan las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores para presentar ante el Consejo de Administración de la OIT una reclamación contra cualquier País que forme parte de este órgano. Es importante señalar que los individuos no pueden interponer una reclamación ellos mismos, sin embargo, pueden solicitar la asistencia de las organizaciones de los trabajadores o empleadores, una vez presentada la reclamación, se establecerá un comité tripartito del Consejo de Administración, conformado por tres miembros, para revisar la reclamación interpuesta y la respuesta del gobierno.

2.2 Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es uno de los tres órganos judiciales encargados de la regulación e implementación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o también llamado Pacto de San José, la CIDH se fundó el veintidós de mayo de mil novecientos setenta y nueve, la sede de la CIDH se instauró en Costa Rica el mismo año de su creación y a la actualidad no ha sufrido modificación con respecto a su ubicación.

La Corte Interamericana ejecuta una labor contenciosa, dentro de las cuales se encuentran: la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias, además de una función consultiva y la función de dictar medidas provisionales.

Esta institución se encuentra regulada en la Convención Americana de Derechos Humanos, así mismo cuenta con su propio estatuto aprobado por la Asamblea General de la OEA y con reglamento expedido por sí misma.

La función contenciosa de la que se encuentra revestida la Corte Interamericana, consiste en precisar si un país ha incurrido en decretar normas contrarias a los derechos

humanos establecidos en la Convención Americana o en cualquier otra convención. Al momento que la CIDH dicta sentencia declarando que existe una violación por parte del Estado, este Tribunal realiza una serie de medidas de resarcimiento, que valoran la necesidad de las víctimas, además como aquellos otros aspectos estructurales o normativos que ocasionaron la violación y requieren ser cambiados de manera que no se repita la misma violación por parte del Estado.

El mecanismo que la Corte tiene para el cumplimiento de lo resuelto es la supervisión uno de los elementos que componen su función jurisdiccional, por lo tanto, la eficacia de las resoluciones depende de su ejecución y para ello, la misma Corte supervisa todos los días que los países estén cumpliendo con lo dispuesto en dicha sentencia.

2.3 Jurisdicción Contenciosa Administrativa:

Constitución Política: Según el artículo 49 de la Constitución Política indica: Establece la Jurisdicción Contencioso Administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

Código Procesal Contencioso Administrativo: Según el CPCA en su artículo 1 y 2, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa. Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Doctrina: Según Rojas (1995) el Contencioso Administrativo como rama del derecho, es definido como el conjunto de reglas jurídicas que determinan por vía jurisdiccional la solución de los litigios administrativos, su adaptación a nuestro sistema suscita una reticencia a causa de la mezcla operada con la unificación de dos jurisdicciones, la contencioso-

administrativo y la civil de Hacienda. De tal suerte que en términos precisos no se puede definir la jurisdicción contencioso-administrativo sin hacer referencia en su contenido a la materia civil de Hacienda. La expresión "civil de Hacienda", designa la aplicación al Estado y a las personas públicas de las reglas del derecho común.

Según Hines (1995) la Jurisdicción Contencioso Administrativa es aquella función del Estado encomendada a órganos imparciales e independientes, mediante la cual se ejerce control de legalidad sobre la Actividad de la Administración, cuando obra como tal, sea como Poder o como persona de Derecho público. El proceso contencioso administrativo tiene una materia y un objeto determinados, sea típicos y necesarios: un acto de la Administración, que es el objeto y el Derecho Administrativo que lo regula, que es la materia. El proceso contencioso administrativo tiende a revisar por un tercero imparcial y perteneciente a otro Poder del Estado, la legalidad en la actuación administrativa representada por actos de esa naturaleza.

Por último, resulta necesario definir Administración pública que según el Código Procesal Contencioso Administrativo se entenderá por Administración Pública a la Administración central, los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas, y a la Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.

2.3.1 Categoría de Puestos

De acuerdo con lo establecido por el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, tenemos los puestos referentes a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

2.3.1.1 Técnico Judicial 2

Del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante la Sesión 79-21 del 09 de setiembre del 2021: Habilidad para analizar y realizar las tareas asignadas con minuciosidad, así como para manejar conjuntos complejos de información diversa, sin incurrir en errores. Habilidad para transmitir información, ideas y criterios a través de la escritura, aplicando la terminología adecuada y adaptándola a los procedimientos del sistema judicial, de manera que sea comprensible y unívoco, así como la habilidad para comprender los mensajes escritos y los documentos técnicos elaborados por otras personas que tengan

relevancia para desempeñar su labor. Capacidad para organizar eficazmente las actividades asignadas o las responsabilidades adquiridas, utilizando el tiempo en la forma más eficiente posible. Actitud de servir o ayudar a los usuarios internos y externos de la institución actuando con rectitud, transparencia y total apertura hacia la satisfacción de sus necesidades. Capacidad de promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes con miembros del ámbito judicial, así como otros grupos de trabajo, que resulten pertinentes con la integración de esfuerzos comunes y que garanticen el óptimo desarrollo de la práctica judicial. Capacidad para alcanzar altos estándares de excelencia y cumplimiento en el trabajo propio y el de otros, reflejando un esfuerzo adicional por cumplir con la función de manera eficiente y eficaz.

Tabla 1. Competencias Específicas de los Técnicos Judiciales 2

TECNICO JUDICIAL 2

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	DOMINIO DE LA COMPETENCIA		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Atención al detalle			
Comunicación escrita			
Orden			
Orientación al servicio			
Trabajo en equipo			
Orientación a la calidad			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Técnicos Judiciales 2 respecto de sus competencias específicas.

Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.2 Técnico Judicial 3

Del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda: Habilidad para analizar y realizar las tareas asignadas con minuciosidad, así como para manejar conjuntos complejos de información diversa, sin incurrir en errores. Habilidad para transmitir información, ideas y criterios a través de la escritura, aplicando la terminología adecuada y adaptándola a los procedimientos del sistema judicial, de manera que sea comprensible e unívoco, así como la habilidad para comprender los mensajes escritos y los documentos técnicos elaborados por otras personas que tengan relevancia para desempeñar su labor. Capacidad para organizar eficazmente las actividades asignadas o las responsabilidades adquiridas, utilizando el tiempo en la forma más eficiente posible. Actitud de servir o ayudar a los usuarios internos y externos de la institución actuando con rectitud, transparencia y total apertura hacia la satisfacción de sus necesidades. Capacidad de promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes con miembros del ámbito judicial, así como otros grupos de trabajo, que resulten pertinentes con la integración de esfuerzos comunes y que garanticen el óptimo desarrollo de la práctica judicial. Capacidad para alcanzar altos estándares de excelencia y cumplimiento en el trabajo propio y el de otros, reflejando un esfuerzo adicional por cumplir con la función de manera eficiente y eficaz.

Tabla 2. Competencias Específicas de los Técnicos Judiciales 3

TECNICO JUDICIAL 3

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	DOMINIO DE LA COMPETENCIA		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Atención al detalle			
Comunicación escrita			
Orden			
Orientación al servicio			
Trabajo en equipo			
Orientación a la calidad			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Técnicos Judiciales 3 respecto de sus competencias específicas.

Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.3 Coordinador Judicial 3

Del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda: Capacidad para dirigir y guiar en coordinación con la Jueza o Juez Coordinador y siguiendo las directrices emitidas por su superior, a los colaboradores hacia el cumplimiento de las metas, con responsabilidad, confianza y motivación. Anima, motiva, da seguimiento y se involucra con el equipo de trabajo, siempre dentro de un ambiente de respeto y de comprensión. Se muestra accesible en la interrelación con las demás personas. Capacidad para alcanzar altos estándares de excelencia y cumplimiento en el trabajo propio y el de otros, reflejando un esfuerzo adicional por cumplir con la función de manera eficiente y eficaz. Actitud de servir o ayudar a los usuarios internos y externos de la institución actuando con rectitud, transparencia y total apertura hacia la satisfacción de sus necesidades. Colaborar con la Jueza y/o Juez Coordinador en determinar prioridades y establecer los planes de acción necesarios, para la consecución de las metas del despacho, distribuyendo de manera racional y óptima los recursos definidos por la Jueza y/o Juez Coordinador y, estableciendo las medidas de control y seguimiento que sean necesarios. Capacidad de promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes con miembros del ámbito judicial, así como otros grupos de trabajo, que resulten pertinentes con la integración de esfuerzos comunes y que garanticen el óptimo desarrollo de la práctica judicial. Capacidad para organizar eficazmente las actividades asignadas o las responsabilidades adquiridas, utilizando el tiempo en la forma más eficiente posible. Habilidad para realizar tareas con minuciosidad de análisis y poder para manejar conjuntos complejos con información amplia y diversa, en procura de eliminar el error.

Tabla 3. Competencias Específicas de los Coordinadores Judiciales 3**COORDINADOR JUDICIAL 3**

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Liderazgo			
Orientación a la calidad			
Orientación al servicio			
Planificación y organización			
Trabajo en equipo			
Orden			
Atención al detalle			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Técnicos Judiciales 3 respecto de sus competencias específicas. Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.4 Juez 3 Tramitador

Del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda: Dirigir el proceso en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, con el objetivo de resolver conflictos, conforme al ordenamiento jurídico en apego a un Estado Social y Democrático de Derecho. Capacidad de identificar un problema y evaluar las causas profundas que lo provocan; busca soluciones eficientes y realistas mediante la identificación de información relevante; Formula hipótesis; evalúa las consecuencias y programa las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado, con el fin de generar alternativas de solución, utilizando un enfoque sistemático. Capacidad mental para buscar e identificar información relevante, integrarla y organizarla en un cuerpo coherente de conocimientos, para identificar y programar las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado. Poseer la facultad para generar

con regularidad nuevos enfoques, aportes y respuestas con soluciones innovadoras y válidas a problemas y situaciones de la labor judicial, mediante combinaciones nuevas y apropiadas de elementos con diferentes perspectivas y paradigmas. Capacidad de escuchar, hacer preguntas, expresar conceptos e ideas en forma efectiva, exponer aspectos positivos. La habilidad de saber cuándo y quién preguntar para llevar un propósito. Es la capacidad de escuchar al otro y comprenderlo. Incluye la capacidad de comunicar por escrito con concisión y claridad. Habilidad para proponer, canalizar y fomentar de forma ágil la resolución de situaciones, mediante un enfoque proactivo y eficiente que se adecue tanto a las exigencias presentes como a aquellas que surjan con posterioridad. Demanda un nivel de autoridad racional y objetiva en el cual se ponderen todos los aspectos pertinentes, que permitan gestionar la toma de decisiones propicias según cada circunstancia. Poseer un conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes necesarias para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales. Promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes, integrando esfuerzos comunes que garanticen el óptimo desarrollo de los objetivos trazados. Capacidad de emitir una resolución objetiva, basada en los elementos normativos, probatorios y demás aspectos de los procedimientos, desligándose de sus convicciones personales y valoraciones subjetivas. Demostrar sensibilidad por las necesidades o exigencias de los usuarios / usuarias del sistema judicial, reflejando un trato amable y cordial, interés por las personas y por la solución a sus problemas. Adaptarse y trabajar eficazmente en distintas y variadas situaciones y entornos, con personas o grupos diversos. Facultad o disposición de la Jueza / Juez para cambiar de criterios y orientación de la propia forma de concebir y enjuiciar situaciones, cuando cambian las premisas, las condiciones del entorno o se recibe nueva información. Capacidad para adecuarse a los cambios o a las nuevas condiciones de la sociedad. Aprovechar las oportunidades de ampliar su conocimiento de manera autónoma, individual y por propia iniciativa, así como la disposición de aprender. Buscar medios para estar al día y encontrar las formas más convenientes de aplicar las técnicas relacionadas con el trabajo, poniendo en práctica informaciones, sistemas y métodos de trabajo novedosos. Saber determinar prioridades y establecer los planes de acción necesarios para la consecución de sus metas jurisdiccionales y las de su despacho, distribuyendo de manera racional y óptima los recursos y estableciendo las medidas de control y seguimiento que sean necesarios. Haber ejercido la profesión

durante cuatro años, salvo en los casos en que se trate de funcionarios judiciales con práctica jurisdiccional no menor de tres años, preferiblemente con un mínimo de seis meses de experiencia en supervisión de personal.

Tabla 4. Competencias Específicas de los Jueces 3

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Capacidad cognitiva			
Inteligencia integradora			
Creatividad			
Comunicación efectiva			
Capacidad para dirección y toma de decisiones			
Inteligencia emocional			
Trabajo en equipo			
Objetividad			
Actitud positiva			
Adaptabilidad			
Aprendizaje permanente			
Planificación y organización			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 3 respecto de sus competencias específicas. Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.5 Juez 4 Decisor

Del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante la Sesión 33-15 del 24 de agosto del 2015: Dirigir el proceso en la materia contencioso administrativo en su calidad de miembro del tribunal, con el objetivo de dirimir conflictos, para encontrarles solución conforme a un Estado Social y Democrático de Derecho. Capacidad de identificar un problema y evaluar las causas profundas que lo provocan; busca soluciones eficientes y realistas mediante la identificación de información relevante; Formula hipótesis; evalúa las consecuencias y programa las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado,

con el fin de generar alternativas de solución, utilizando un enfoque sistemático. Capacidad mental para buscar e identificar información relevante, integrarla y organizarla en un cuerpo coherente de conocimientos, para identificar y programar las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado. Poseer la facultad para generar con regularidad nuevos enfoques, aportes y respuestas con soluciones innovadoras y válidas a problemas y situaciones de la labor judicial, mediante combinaciones nuevas y apropiadas de elementos con diferentes perspectivas y paradigmas. Capacidad de escuchar, hacer preguntas, expresar conceptos e ideas en forma efectiva, exponer aspectos positivos. La habilidad de saber cuándo y quién preguntar para llevar un propósito. Es la capacidad de escuchar al otro y comprenderlo. Incluye la capacidad de comunicar por escrito con concisión y claridad. Habilidad para proponer, canalizar y fomentar de forma ágil la resolución de situaciones, mediante un enfoque proactivo y eficiente que se adecue tanto a las exigencias presentes como a aquellas que surjan con posterioridad. Demanda un nivel de autoridad racional y objetiva en el cual se ponderen todos los aspectos pertinentes, que permitan gestionar la toma de decisiones propicias según cada circunstancia. Poseer un conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes necesarias para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales. Promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes, integrando esfuerzos comunes que garanticen el óptimo desarrollo de los objetivos trazados. Capacidad de emitir una resolución objetiva, basada en los elementos normativos, probatorios y demás aspectos de los procedimientos, desligándose de sus convicciones personales y valoraciones subjetivas. Demostrar sensibilidad por las necesidades o exigencias de los usuarios / usuarias del sistema judicial, reflejando un trato amable y cordial, interés por las personas y por la solución a sus problemas. Adaptarse y trabajar eficazmente en distintas y variadas situaciones y entornos, con personas o grupos diversos. Facultad o disposición de la Jueza / Juez para cambiar de criterios y orientación de la propia forma de concebir y enjuiciar situaciones, cuando cambian las premisas, las condiciones del entorno o se recibe nueva información. Capacidad para adecuarse a los cambios o a las nuevas condiciones de la sociedad. Aprovechar las oportunidades de ampliar su conocimiento de manera autónoma, individual y por propia iniciativa, así como la disposición de aprender. Buscar medios para estar al día y encontrar las formas más convenientes de aplicar las técnicas relacionadas con el trabajo, poniendo en práctica informaciones, sistemas y métodos

de trabajo novedosos. Saber determinar prioridades y establecer los planes de acción necesarios para la consecución de sus metas jurisdiccionales y las de su despacho, distribuyendo de manera racional y óptima los recursos y estableciendo las medidas de control y seguimiento que sean necesarios. Haber ejercido la profesión durante seis años, salvo en los casos en que se trate de funcionarios judiciales con práctica jurisdiccional no menor de cuatro años, preferiblemente con un mínimo de seis meses de experiencia en supervisión de personal.

Tabla 5. Competencias Específicas de los Jueces 4 Decisores

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Capacidad cognitiva			
Inteligencia integradora			
Creatividad			
Comunicación efectiva			
Capacidad para dirección y toma de decisiones			
Inteligencia emocional			
Trabajo en equipo			
Objetividad			
Actitud positiva			
Adaptabilidad			
Aprendizaje permanente			
Planificación y organización			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 4 Decisores respecto de sus competencias específicas. Rescatado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.6 Juez 4 Ejecutor

Del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda mediante la Sesión 33-15 del 24 de agosto del 2015: Organizar las actividades propias de forma eficiente, sin necesidad de supervisión externa, de modo que se aproveche el tiempo sobre la base de una fijación de objetivos, planificación, definición de actividades por realizar y su agrupamiento por afinidad y franjas horarias, manteniendo una visión de conjunto, estableciendo claramente sus prioridades y distribuyendo su tiempo de forma adecuada. Dirección de personas y equipos, procesos de toma de decisión, planificación (planes operativos, presupuesto y programación de actividades), organización y distribución del trabajo dentro del despacho, optimización de recursos, control de la gestión (seguimiento, evaluación y rendición de cuentas), técnicas para la adecuada comunicación oral y escrita en la función jurisdiccional (incluye técnicas de escucha activa), principios y técnicas de oralidad, adecuadas al contexto de los procesos de cada materia específica, dirección de audiencias, técnicas de entrevista e interrogatorio, adecuadas al contexto de los procesos de cada materia específica, reconocimiento de comunicación no verbal, dominio de herramientas informática, haber ejercido la profesión durante seis años, salvo en los casos en que se trate de funcionarios judiciales con práctica jurisdiccional no menor de cuatro años, preferiblemente con un mínimo de seis meses de experiencia en supervisión de personal. Capacidad de identificar un problema y evaluar las causas profundas que lo provocan; busca soluciones eficientes y realistas mediante la identificación de información relevante; Formula hipótesis; evalúa las consecuencias y programa las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado, con el fin de generar alternativas de solución, utilizando un enfoque sistemático. Capacidad mental para buscar e identificar información relevante, integrarla y organizarla en un cuerpo coherente de conocimientos, para identificar y programar las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado. Poseer la facultad para generar con regularidad nuevos enfoques, aportes y respuestas con soluciones innovadoras y válidas a problemas y situaciones de la labor judicial, mediante combinaciones nuevas y apropiadas

de elementos con diferentes perspectivas y paradigmas. Capacidad de escuchar, hacer preguntas, expresar conceptos e ideas en forma efectiva, exponer aspectos positivos. La habilidad de saber cuándo y quién preguntar para llevar un propósito. Es la capacidad de escuchar al otro y comprenderlo. Incluye la capacidad de comunicar por escrito con concisión y claridad. Habilidad para proponer, canalizar y fomentar de forma ágil la resolución de situaciones, mediante un enfoque proactivo y eficiente que se adecue tanto a las exigencias presentes como a aquellas que surjan con posterioridad. Demanda un nivel de autoridad racional y objetiva en el cual se ponderen todos los aspectos pertinentes, que permitan gestionar la toma de decisiones propicias según cada circunstancia. Poseer un conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes necesarias para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales. Promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes, integrando esfuerzos comunes que garanticen el óptimo desarrollo de los objetivos trazados. Capacidad de emitir una resolución objetiva, basada en los elementos normativos, probatorios y demás aspectos de los procedimientos, desligándose de sus convicciones personales y valoraciones subjetivas. Demostrar sensibilidad por las necesidades o exigencias de los usuarios / usuarias del sistema judicial, reflejando un trato amable y cordial, interés por las personas y por la solución a sus problemas. Adaptarse y trabajar eficazmente en distintas y variadas situaciones y entornos, con personas o grupos diversos. Facultad o disposición de la Jueza / Juez para cambiar de criterios y orientación de la propia forma de concebir y enjuiciar situaciones, cuando cambian las premisas, las condiciones del entorno o se recibe nueva información. Capacidad para adecuarse a los cambios o a las nuevas condiciones de la sociedad. Aprovechar las oportunidades de ampliar su conocimiento de manera autónoma, individual y por propia iniciativa, así como la disposición de aprender. Buscar medios para estar al día y encontrar las formas más convenientes de aplicar las técnicas relacionadas con el trabajo, poniendo en práctica informaciones, sistemas y métodos de trabajo novedosos. Saber determinar prioridades y establecer los planes de acción necesarios para la consecución de sus metas jurisdiccionales y las de su despacho, distribuyendo de manera racional y óptima los recursos y estableciendo las medidas de control y seguimiento que sean necesarios.

Tabla 6. Competencias Específicas de los Jueces 4 Ejecutores según la materia.

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS SEGÚN MATERIA

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS - CIVIL	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Auto organización			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 4 ejecutores respecto de sus competencias específicas según la materia.

Rescatado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

Tabla 7. Competencias Específicas de los Jueces 4 Ejecutores.

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Capacidad cognitiva			
Inteligencia integradora			
Creatividad			
Comunicación efectiva			
Capacidad para dirección y toma de decisiones			
Inteligencia emocional			
Trabajo en equipo			
Objetividad			
Actitud positiva			
Adaptabilidad			
Aprendizaje permanente			
Planificación y organización			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 4 ejecutores respecto de sus competencias específicas.

Rescatado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.3.1.7 Juez 5

Del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante la Sesión 33-15 del 24 de agosto del 2015: Organizar las actividades propias de forma eficiente, sin necesidad de supervisión externa, de modo que se aproveche el tiempo sobre la base de una fijación de objetivos, planificación, definición de actividades por realizar y su agrupamiento por afinidad y franjas horarias, manteniendo una visión de conjunto, estableciendo claramente sus prioridades y distribuyendo su tiempo de forma adecuada. Ostentar la habilidad de reconocer y resolver eficazmente situaciones, hechos o conflictos, tratar a las personas y las situaciones difíciles con ecuanimidad y sensibilidad, tomar en consideración sus expectativas. Comunicar de manera adecuada y ser convincente, antes los medios de comunicación, así como en presentaciones a grandes audiencias. Requiere el dominio de su lenguaje verbal y no verbal, en su interacción a través de los diferentes formatos de comunicación, tanto los tradicionales, como los asociados a los avances de la tecnología. Mantener el control de las propias emociones, y su nivel de eficiencia y eficacia, ante situaciones de estrés o presión, y evitar reacciones negativas ante provocaciones, desacuerdos, dificultades, oposición u hostilidad de otros. Haber ejercido la profesión durante diez años, salvo en los casos en que se trate de funcionarios judiciales con práctica jurisdiccional no menor de cinco años, preferiblemente con un mínimo de seis meses de experiencia en supervisión de persona, Capacidad de identificar un problema y evaluar las causas profundas que lo provocan; busca soluciones eficientes y realistas mediante la identificación de información relevante; Formula hipótesis; evalúa las consecuencias y programa las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado, con el fin de generar alternativas de solución, utilizando un enfoque sistemático. Capacidad mental para buscar e identificar información relevante, integrarla y organizarla en un cuerpo coherente de conocimientos, para identificar y programar las actividades requeridas para alcanzar un objetivo determinado. Poseer la facultad para generar con regularidad nuevos enfoques, aportes y respuestas con soluciones innovadoras y válidas a problemas y situaciones de la

labor judicial, mediante combinaciones nuevas y apropiadas de elementos con diferentes perspectivas y paradigmas. Capacidad de escuchar, hacer preguntas, expresar conceptos e ideas en forma efectiva, exponer aspectos positivos. La habilidad de saber cuándo y quién preguntar para llevar un propósito. Es la capacidad de escuchar al otro y comprenderlo. Incluye la capacidad de comunicar por escrito con concisión y claridad. Habilidad para proponer, canalizar y fomentar de forma ágil la resolución de situaciones, mediante un enfoque proactivo y eficiente que se adecue tanto a las exigencias presentes como a aquellas que surjan con posterioridad. Demanda un nivel de autoridad racional y objetiva en el cual se ponderen todos los aspectos pertinentes, que permitan gestionar la toma de decisiones propicias según cada circunstancia. Poseer un conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes necesarias para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales. Promover, fomentar y mantener relaciones de colaboración eficientes, integrando esfuerzos comunes que garanticen el óptimo desarrollo de los objetivos trazados. Capacidad de emitir una resolución objetiva, basada en los elementos normativos, probatorios y demás aspectos de los procedimientos, desligándose de sus convicciones personales y valoraciones subjetivas. Demostrar sensibilidad por las necesidades o exigencias de los usuarios / usuarias del sistema judicial, reflejando un trato amable y cordial, interés por las personas y por la solución a sus problemas. Adaptarse y trabajar eficazmente en distintas y variadas situaciones y entornos, con personas o grupos diversos. Facultad o disposición de la Jueza / Juez para cambiar de criterios y orientación de la propia forma de concebir y enjuiciar situaciones, cuando cambian las premisas, las condiciones del entorno o se recibe nueva información. Capacidad para adecuarse a los cambios o a las nuevas condiciones de la sociedad. Aprovechar las oportunidades de ampliar su conocimiento de manera autónoma, individual y por propia iniciativa, así como la disposición de aprender. Buscar medios para estar al día y encontrar las formas más convenientes de aplicar las técnicas relacionadas con el trabajo, poniendo en práctica informaciones, sistemas y métodos de trabajo novedosos. Saber determinar prioridades y establecer los planes de acción necesarios para la consecución de sus metas jurisdiccionales y las de su despacho, distribuyendo de manera racional y óptima los recursos y estableciendo las medidas de control y seguimiento que sean necesarios.

Tabla 8. Competencias Específicas de los Jueces 5 según la materia.**COMPETENCIAS ESPECÍFICAS SEGÚN MATERIA**

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS - CIVIL	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Auto organización			
Gestión del conflicto			
Habilidades mediáticas			
Resistencia a la tensión			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 5 respecto de sus competencias específicas según la materia.

Rescatado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

Tabla 9. Competencias Específicas de los Jueces 5.**COMPETENCIAS ESPECÍFICAS**

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Dominio de la competencia		
	Aceptable	Eficiente	Superior
Capacidad cognitiva			
Inteligencia integradora			
Creatividad			
Comunicación efectiva			
Capacidad para dirección y toma de decisiones			
Inteligencia emocional			
Trabajo en equipo			
Objetividad			
Actitud positiva			
Adaptabilidad			
Aprendizaje permanente			
Planificación y organización			

Nota: En esta tabla se muestra el parámetro que se espera de los Jueces 5 respecto de sus competencias específicas.

Rescatado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

2.4 Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

2.4.1 Generalidades de la Ley

El proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ingresa a la corriente legislativa bajo el número de expediente 20.580, el nueve de noviembre del dos mil diecisiete, e inmediatamente los Diputados deciden dar vía rápida a dicho proyecto, por lo que el 3 de diciembre del 2018 posterior a una consulta realizada a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa en segundo debate aprueba la Ley 9635, la cual se publica en el diario oficial La Gaceta, de fecha cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

La Ley 9635 Marco de Empleo Público viene a tratar cuatro ejes fundamentales, los primeros tres ejes se mencionarán de forma general y el cuarto eje se desarrollará ampliamente siendo este una de las bases de la presente investigación.

2.4.1.1 Impuestos sobre la Renta

La Reforma Fiscal mantiene la estructura del impuesto sobre la renta bajo el modelo cédular, es decir, grava cada tipo de renta por separado. Sin embargo, introduce una nueva cédula, que si bien intenta integrarse con la cédula actual del impuesto sobre utilidades (Capítulo I, Título I de la Ley de Renta), lo hace de manera limitada. Esta nueva cédula establece un impuesto específico sobre las rentas y ganancias de capital, ámbito que anteriormente no estaba contemplado de forma integral en el sistema tributario costarricense.

Entre las principales novedades de forma muy general, destacan:

- Incorporación de un impuesto a las ganancias de capital
- Límites a la deducción de pagos a paraísos fiscales
- Adopción del modelo OCDE sobre establecimientos permanentes
- Cambio del período fiscal ordinario, que ahora será de enero a diciembre.

- Modificaciones a tarifas y deducciones.
- Se introducen métodos complejos de valoración, especialmente para acciones y aportes no dinerarios.

2.4.1.2 Impuestos al valor agregado

Es un impuesto que vino a sustituir al Impuesto General sobre las Ventas, el cual grava todas las ventas de bienes y la prestación de servicios. El IVA grava cada una de las etapas de producción de bienes o de la prestación de servicios, de forma tal que el productor puede deducir el impuesto pagado en cada una de las etapas en donde el añade valor a los bienes o servicios que venda.

El IVA grava, por regla, todas las ventas de bienes y la prestación de servicios, a diferencia del IGV que grava las ventas de mercancías y por excepción algunos servicios. Además, el IVA introduce un sistema de deducción financiera plena a diferencia del IGV que tiene una deducción financiera parcial. Los principales cambios son:

- Se cambia el concepto de mercancía por bien.
- Se elimina la lista taxativa de servicios.
- Se modifican normas de acreditación.
- Se mantiene en 13% para todas las operaciones sujetas al pago del IVA; sin embargo, se establece una tarifa reducida para ciertos sectores.

2.4.1.3 Regla Fiscal

El Título IV crea la Regla fiscal como medida para limitar el crecimiento del gasto corriente. La parte fundamental del control del crecimiento del gasto es el control al Gobierno central que es sin duda, lo que genera más presión al déficit. Lo que busca esta normativa es que el crecimiento del gasto, que se reputa normal, se base en el crecimiento de la economía. Es decir, si la economía no crece, no se aumenta el gasto, pero si crece la economía, puede aumentar el gasto en proporción a tal crecimiento.

Es en razón de lo anterior, que, con base en el promedio del crecimiento del PIB nominal de los últimos 6 años, se define el PIB en el que se basa el porcentaje de deuda que se permite, de la siguiente forma:

- Si la relación deuda PIB es menor del 30%, el gasto puede crecer el 100% del promedio de crecimiento de los 6 años.
- Si la relación deuda PIB está entre 30% y 45% el gasto solo puede crecer un 85% del promedio de crecimiento de los 6 años.
- Si la relación deuda PIB está entre 45 y 60% el gasto solo puede crecer un 75% del promedio del crecimiento del gasto de los 6 años.

Esto lo que nos indica es que a mayor deuda menor autorización para que crezca el gasto corriente. Es importante indicar que al momento de aprobarse la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la deuda sobrepasa el 50% del PIB, tal y como se muestra en la tabla adjunta.

Tabla 10. Deuda de Costa Rica con relación al PIB por año.

Año	Porcentaje
2018	53,6
2019	58,48
2020	67,50
2021	68,34
2022	63,78

Nota: En esta tabla se muestra la deuda del país en relación con el Producto Interno Bruto. Rescatado del Criterio de la Dirección Jurídica DJ-C-414-2024, de fecha 01 de agosto 2024.

Ahora bien, resulta importante resaltar respecto de la regla fiscal lo indicado en el artículo 11 inciso d y el artículo 13 inciso c, que más adelante analizaremos y tiene relación directa con los salarios públicos, que nos indican:

ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente.

d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

ARTÍCULO 13- Medidas extraordinarias. En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 11 de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario.

Es importante señalar lo indicado por el Banco Mundial, en su sitio web del grupo Banco Mundial, referente a Costa Rica y su panorama general, en el cual nos indica:

Entre 2008 y 2018 surgieron, de igual forma, dificultades fiscales debido al aumento del gasto sin los ingresos correspondientes. Una reforma de 2018 buscó estabilizar la situación fiscal, pero la pandemia y las fluctuaciones en los precios de las materias primas retrasaron los ajustes. La deuda pública aumentó del 56% al 68% del PIB en entre 2019 y 2021, mientras que, en 2024, Costa Rica cerró el año con la relación de deuda pública al PIB por debajo del 60%, marcando un hito histórico y superando el objetivo de reducir la deuda.

2.4.1.4 Salarios Públicos

La Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no solo reformó el sistema tributario del país, sino que también abordó aspectos relacionados con el empleo público en

las instituciones costarricenses, introdujo reformas a los regímenes salariales de la Administración Pública.

2.4.2 Componentes Salariales que se modifican con la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

2.4.2.1 Dedicación Exclusiva

La Procuraduría General de la República define la dedicación exclusiva como:

Un acuerdo de voluntades entre la Administración y el servidor público para que éste segundo no desempeñe ninguna labor relacionada con su profesión liberal de manera privada, con lo cual la Administración se asegura que el funcionario dedicará todo su tiempo y esfuerzo a las labores encomendadas, a cambio de un sobresueldo. Es, por lo tanto, es un instituto de naturaleza bilateral. Una vez acordado el pago, el servidor no podrá dedicarse en forma privada a labores o actividades relacionadas con la profesión por la que fue contratado por la Administración. (Procuraduría General de la República, dictamen 278, 2012).

Ahora bien, teniendo claro este concepto, se entiende que la dedicación exclusiva es un contrato que genera obligaciones de no hacer, a cambio de una retribución económica. Este rubro se crea y regula para los funcionarios del Poder Judicial, bajo la Ley 5481, 5867 y el reglamento del Régimen de Dedicación Exclusiva del Poder Judicial. (Campos, 2018).

La Ley 5481 del año 1980, indica:

Artículo 1º.- Autorízase a la Corte Suprema de Justicia para que, a solicitud del funcionario judicial profesional o egresado cualquiera que sea la carrera universitaria, reconozca los beneficios que establecen los incisos a) y b) del artículo 1º de la ley número 5867 del 15 de diciembre de 1975. Tal beneficio se otorgará cuando la Corte

considere que el cargo desempeñado impide ejercer la profesión o que el puesto requiere dedicación absoluta.

Artículo 2º.- El funcionario al que se le otorgue el beneficio, que establece el artículo anterior, quedará impedido para ejercer la profesión, en forma particular, o para desempeñar cargos en la empresa privada, la Administración Pública, instituciones autónomas o semiautónomas.

Asimismo, la Ley 5867 establece:

Artículo 1.- Para el personal de la Administración Tributaria que, en razón de sus cargos, se encuentre sujeto a la prohibición contenida en el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, excepto para los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo, se establece la siguiente compensación económica sobre el salario base de la escala de sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública:

- a) Un sesenta y cinco por ciento (65%) para los profesionales en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
- b) Un cuarenta y cinco por ciento (45%) para los egresados de programas de licenciatura o maestría.
- c) Un treinta por ciento (30%) para quienes sean bachilleres universitarios o hayan aprobado el cuarto año de la respectiva carrera”.

Por último, el Reglamento del Régimen de Dedicación Exclusiva del Poder Judicial dispone:

Artículo 1. Se entenderá por «dedicación exclusiva», para los efectos del presente reglamento, la obligación que adquiere el profesional con el Poder Judicial, de no

ejercer en forma particular ninguna profesión que ostente, con las excepciones que se establezcan en este reglamento y el compromiso de este Poder de retribuirle un porcentaje adicional sobre el salario base.

Artículo 2. —La Ley N.º 6451 del 1 de agosto de 1980 autoriza a la Corte Suprema de Justicia para que, a solicitud del funcionario judicial profesional o egresado cualquiera que sea la carrera universitaria reconozca los beneficios que establecen los incisos a) o b) del artículo 1º de la Ley N.º 5867 del 15 de diciembre de 1975. Tal compensación se otorgará cuando la Corte considere que el cargo desempeñado requiere de la «dedicación exclusiva.

Ahora bien, debe tomarse en consideración que hay una modificación de las normas en la ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ya que establece:

n) Refórmese los artículos 1 y 2 de Ley N° 6451 “Autoriza Poder Judicial a Reconocer Beneficios” del 01 de agosto de 1980 y sus reformas, para que en adelante se lea: “Artículo 1º.- Autorízase a la Corte Suprema de Justicia, a reconocer el beneficio por concepto de prohibición al personal profesional que considere que por las funciones atinentes al cargo desempeñado se le impide ejercer la profesión o profesiones liberales en forma particular, o para desempeñar cargos en la empresa privada, la Administración Pública, instituciones autónomas o semiautónomas.

Artículo 2º.- El funcionario al que se le otorgue el beneficio, que establece el artículo anterior recibirá una compensación económica de un porcentaje sobre el salario base. Un quince por ciento (15%) para los que posean el grado académico de bachiller

universitario y de un treinta por ciento (30%) para los que ostenten el grado de licenciatura u otro superior.”

De previo a que entrara en vigencia la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se pagaba en algunos casos hasta un sesenta y cinco por ciento del salario base. Como se puede analizar con la normativa supra indicada, este porcentaje cambió; de manera sustancial a menos de la mitad, dependiendo del grado académico con el que se cuente.

Una vez que entró en vigencia la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, las instituciones procedieron a realizar estudios y análisis sobre esa ley. El Poder Judicial, siguiendo esa línea delegó esa tarea a la Dirección Jurídica, para que sea ese departamento el encargado de emitir criterio. Ahora bien, con este aspecto claro, la Dirección Jurídica del Poder Judicial determinó que lo reformado es únicamente aplicable para los funcionarios de nuevo ingreso o los que se quieran suscribir un contrato de dedicación exclusiva (Campos, 2018).

Esta decisión se basa en el informe de Campos (2018) DJ-4106 de la Dirección Jurídica Poder Judicial referente al impacto de la Ley 9635 en las relaciones de empleo del Poder Judicial, el cual indica:

Como se advierte de las normas en mención, se puede determinar que referente a los cambios en los porcentajes a reconocer por concepto de dedicación exclusiva y prohibición, existe una supervivencia del derecho abolido para con los servidores que actualmente poseen dicho reconocimiento. No será la misma situación para aquellos servidores que no estén devengando el indicado reconocimiento económico a pesar de ser servidores judiciales o que opten por ingresar al Poder Judicial con posterioridad a la vigencia de la Ley 9635. (p.17)

Sin embargo, resulta importante mencionar que este rubro respecto a Dedicación Exclusiva no se les paga a los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa,

por lo cual no se analizará con posterioridad, siendo que no resulta de interés para la presente investigación.

2.4.2.2 Prohibición

La Real Academia Española define prohibición como la acción y efecto de prohibir, sin embargo, para el derecho laboral esta definición no es suficiente, y así nos lo hace ver la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución N° 3932-1995 del 18 de julio de 1995, que define prohibición de la siguiente manera:

La prohibición para el ejercicio de una determinada profesión, forma parte de las incompatibilidades para el ejercicio de determinado cargo y tiene como fundamento, la necesidad de dotar de independencia a los servidores públicos, a fin de situarlos en una posición de imparcialidad, para evitar el conflicto de intereses y la concurrencia desleal. Las incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares; es decir tiende a evitar la colisión de intereses- interés público e interés privado.

Habiendo definido el término de prohibición, se observa que los rubros de dedicación exclusiva y de prohibición son muy similares, sin embargo, lo diferencia radica en que la dedicación exclusiva es un rubro al que los funcionarios públicos pueden renunciar a los beneficios que este otorgue, por su parte la renuncia de la prohibición no es facultativa por parte del funcionario. Cabe resaltar que ambos rubros son excluyentes entre sí, es decir, no se puede recibir ambos rubros al mismo tiempo.

El Instituto de la prohibición se establece mediante la Ley 5867 (Código de Normas y Procedimientos Tributarios) para los funcionarios públicos, sin embargo, el Poder Judicial

ya contaba con una Ley especial que es la Ley 8 Orgánica del Poder Judicial, la cual ha sufrido diferentes reformas a través de los años, hasta el punto que es la que se conoce hoy en día, esta ley especial, en sus regula el funcionamiento de este poder de la República, regulando además sus pluses salariales, como lo es el instituto de la prohibición.

Es importante para la presente investigación puntualizar los cambios sufridos en el rubro de prohibición por la entrada en vigencia de la Ley 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), cabe resaltar, que se analizaran los cambios desde el punto de vista del Poder Judicial. Actualmente el porcentaje sobre el salario base que se recibe por prohibición es del treinta por ciento para los funcionarios con nivel de licenciatura o grado académico superior y un quince por ciento para el funcionario público con nivel académico de bachiller, sin embargo, antes de la promulgación de la norma 9635, el funcionario del Poder Judicial recibía sobre el salario base un sesenta y cinco por ciento para los funcionarios que tengan el grado de Licenciatura o superior y un cuarenta y cinco por ciento para los funcionarios con grado de bachiller, esto de conformidad con la Ley 5867 de Compensación por Pago de Prohibición, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De igual manera como sucedió con la dedicación exclusiva, la Dirección Jurídica determino que ya existía un derecho adquirido por parte de los funcionarios que laboraban para el Poder Judicial antes de la promulgación de la Ley 9635, razón por la cual no se puede menospreciar dicha situación, aunado a lo anterior, diferentes organismos internacionales han emitido criterio con respecto a que los Derechos Humanos Laborales no pueden ser regresivos, tal como se establece en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Específicamente en el numeral 26 de ese cuerpo normativo, el cual dice:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectivamente de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros

medios apropiados. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Comisión Interamericana de Derecho Humanos. (Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 26. 1978. Acuerdo de San José, 22 de noviembre de 1978).

Con este acuerdo tomado por los Estados integrantes de la Comisión Interamericano de Derechos Humanos, se observa el interés que existe por resguardar la progresividad de los Derechos Humanos Laborales y los convenios tomados con respecto a la progresividad del derecho y el resguardo que se procura obtener para con los empleados.

Resulta necesario definir lo que es derecho adquirido, que según Gutiérrez y Alvarado (2002), es aquel derecho que entra de forma definitiva en el patrimonio del trabajador; estos derechos se encuentra consolidados y reconocidos a través de los años, con esto claro, lo que la Dirección Jurídica del Poder Judicial quiere decir con esto, es que los funcionarios públicos que ya contaban con un contrato de dedicación exclusiva o prohibición, ya tiene un derecho adquirido, derecho que no puede ser violentado, ya que el mismo se encuentra resguardado por normas nacionales y tratados internacionales.

Referente a la dedicación exclusiva y prohibición, en el acta de Corte Plena 011-2019 del 18 de marzo del 2019, se hace un comparativo entre la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y el régimen actual para ese momento (2019).

Tabla 11. Comparativo de regímenes respecto a la dedicación exclusiva y la prohibición

Norma Ley 9635	Similitud Régimen Actual	Diferencias Régimen Actual
Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará exclusivamente mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para	Regulación es conforme a un contrato suscrito entre la	El plazo no puede ser menor de un año ni mayor de 5 años.

<p>recibir la indemnización económica conforme a la presente ley. El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco. Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido, por lo que, al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo.</p> <p>El no suscribir contrato por dedicación exclusiva no exime al funcionario del deber de abstenerse de participar en actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de interés o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público.</p>	<p>Administración y el funcionario.</p>	
<p>Previo a la suscripción de los contratos, el jefarca de la Administración deberá acreditar, mediante resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.</p>	<p>La norma no establece el requerimiento, más aplicando la LGAP debería siempre existir motivación.</p>	<p>Los nuevos contratos deben acreditar necesidad y costo oportunidad.</p>
<p>Sesenta días naturales antes de su vencimiento, el funcionario deberá solicitar la prórroga a la jefatura inmediata para que la Administración revise la solicitud a fin de determinar la necesidad institucional de la extensión, mediante resolución debidamente razonada</p>		<p>Se crea una carga al servidor que no existía.</p> <p>En este orden de cargas es un deber</p>

<p>establecida en el artículo 29 anterior, prórroga que no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.</p>		<p>de actuación en beneficio propio con consecuencias jurídicas.</p>
<p>Los funcionarios que suscriban un contrato de dedicación exclusiva y aquellos señalados en la ley como posibles beneficiarios del pago adicional por prohibición, deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>Estar nombrado o designado mediante acto formal de nombramiento en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza.</p> <p>Poseer un título académico universitario, que le acredite como profesional en determinada área del conocimiento, para ejercer de forma liberal la profesión respectiva.</p> <p>Estar incorporado en el colegio profesional respectivo, lo anterior en caso de que dicha incorporación gremial exista y que la incorporación sea exigida como una condición necesaria para el ejercicio liberal.</p> <p>En los supuestos de dedicación exclusiva, se deberá estar nombrado en un puesto que tenga como requisito mínimo el grado académico profesional de bachiller.</p> <p>Quedan exentos de la obligación establecida en el inciso 3., aquellos funcionarios con profesiones para las que no exista el colegio profesional respectivo o ante la ausencia de</p>	<p>La regulación es similar.</p>	

obligatoriedad de pertenecer a un colegio profesional.		
<p>El funcionario sujeto al contrato por dedicación exclusiva que ostente más de una profesión no podrá ejercer de manera particular o ad honorem, la profesión o profesiones que tengan relación con el cargo que desempeña y que constituyen un requisito para desempeñar el puesto que ocupa, ni otra actividad relacionada con el compromiso contractual de exclusividad en la función.</p> <p>La suscripción del contrato se hará debido a la profesión requerida en el cargo.</p> <p>Los funcionarios sujetos por ley al régimen de prohibición no podrán ejercer su profesión o profesiones, independientemente de que cumplan o no con los requisitos para hacerse acreedores a la compensación por este concepto.</p>	La regulación es similar.	
<p>En el caso que de que el funcionario que ostente más de una profesión y que haya firmado un contrato de dedicación exclusiva con la administración, puede ejercer la profesión o profesiones que no hayan sido cubiertas por el contrato suscrito; siempre y cuando las que se encuentren relacionadas con el cargo que el servidor ostenta, no contravengan el horario de la institución, ni los intereses del Estado. Para los funcionarios señalados en la ley como</p>	Regulación similar	

<p>posibles beneficiarios de compensación económica por prohibición, no podrán ejercer de manera privada, en forma remunerada o ad-honorem, la profesión o profesiones que ostenten.</p>		
<p>Se establecen las siguientes compensaciones económicas sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración:</p> <p>Un treinta por ciento (30%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.</p> <p>Un quince por ciento (15%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.</p>		<p>Actualmente es 65% Licenciado 30% Bachiller</p>
<p>Los funcionarios públicos a los que por vía legal se les ha impuesto la restricción para el ejercicio liberal de su profesión, denominada prohibición, y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la presente ley, recibirán una compensación económica calculada sobre el salario base del puesto que desempeñan, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <p>Un treinta por ciento (30%) para los servidores en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.</p>		<p>Actualmente es 65% Profesionales 30% bachiller 25% sin requisito</p>

Un quince por ciento (15%) para los profesionales en el nivel de bachiller universitario.		
Bajo ningún supuesto procederá el pago simultáneo de las remuneraciones adicionales por concepto de Prohibición y Dedicación Exclusiva. El pago de las remuneraciones adicionales por concepto de Prohibición, Dedicación Exclusiva y anualidades únicamente se calculará sobre el salario base correspondiente al puesto que ocupe el funcionario.	La Dedicación exclusiva y la prohibición actualmente son excluyentes.	Actualmente es 65% Profesionales 30% bachiller 25% sin requisito

Nota: En esta tabla se compara la dedicación exclusiva y la prohibición entre la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y el régimen del 2019.

Recuperado del Acta de Corte Plena 011-2019 del 18 de marzo de 2019.

Ahora bien, según lo establecido en los artículos 9, 10 y 11, título II del Reglamento de la Ley 9635, decreto 41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero del 2019, respecto a la prohibición indica:

Artículo 9.- Prohibición. Los porcentajes señalados en el artículo 36 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635, así como aquellos señalados en las reformas legales a los regímenes de prohibición del artículo 57 de esa misma ley, resultan aplicables a:

a) Los servidores que sean nombrados por primera vez en la Administración Pública en un puesto en el cual cumplen los requisitos legales para recibir la compensación por prohibición.

b) Los servidores que previo a la publicación de la Ley N° 9635, no se encontraban sujetos al régimen de prohibición y que de manera posterior a la publicación cumplen los requisitos legales respectivos.

c) Los servidores que finalizan su relación laboral y posteriormente se reincorporan a una institución del Estado, por interrupción de la continuidad laboral.

Artículo 10.- Servidores sujetos al régimen de prohibición previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635. Los porcentajes señalados en el artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166, de 9 de octubre de 1957, así como aquellos señalados en las reformas legales a los regímenes de prohibición del artículo 57 de esa misma ley, no resultan aplicables a:

a) Los servidores que previo a la publicación de la Ley N° 9635 se encontraban sujetos a algún régimen de prohibición y mantengan la misma condición académica.

b) Los servidores sujetos al régimen de prohibición, antes de la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, de 3 de diciembre de 2018, en razón de los incisos b), c) y d) del artículo 1° de la Ley de Compensación por pago de Prohibición, Ley N°5867, del 15 diciembre de 1975, que procedan a modificar dicha condición con referencia a Bachillerato, Licenciatura o superior.

c) Aquellos movimientos de personal a través de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, sea en la misma organización en la que se labora o entre instituciones, órganos y empresas del Estado indicadas en el artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, siempre que el servidor se hubiese encontrado sujeto a algún régimen de prohibición, previo a la publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, de 3 de diciembre de 2018 y siempre que exista continuidad laboral.

Artículo 11.- Verificación de cumplimiento del régimen de incompatibilidades y prohibiciones. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley N° 2166, la violación de las incompatibilidades y las prohibiciones constituirán una falta grave del servidor, y previo otorgamiento del debido proceso dará lugar a su destitución por justa causa y a las respectivas acciones penales y civiles, para la recuperación de las sumas percibidas por el funcionario en contravención de las disposiciones de dicha ley y el presente reglamento.

2.4.2.3 Anualidad

El Reglamento para el reconocimiento del tiempo servido en el Poder Judicial y en otros entes públicos para el pago de anualidades y la jubilación del Poder Judicial, define la anualidad de la siguiente manera:

Es el incentivo laboral de carácter económico que recibe el trabajador por cada año de labores efectuadas, cuando exista convenio o ley que así lo estipule.

Ahora bien, de previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se regulaba con base en el artículo 3 y 4 del reglamento supra indicado, que indica:

Artículo 3° Derecho al pago de los anuales: El reconocimiento del tiempo laborado en el Poder Judicial constituye un derecho del servidor y procede de oficio, debiendo el Departamento de Personal ejecutar ese derecho.

Artículo 4° Las anualidades y su pago en el Poder Judicial: Se reconocerán aumentos de sueldo anuales a partir del ingreso y del reingreso, cada vez que el servidor judicial cumpla con 360 días (año salarial) de labor continua efectiva. Los anuales estarán sujetos a las siguientes reglas:

1. El monto de la anualidad será definido por la Corte Suprema de Justicia. Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el monto por anual que corresponda al nuevo salario, y si en los antiguos puestos hubiese adquirido derecho a uno o más aumentos, estos se le computarán de acuerdo con la categoría del cargo que se encuentre ocupando. Las disposiciones de este inciso no rigen para los médicos. A ellos se les aplicará lo dispuesto en la Ley de Incentivos Médicos.
2. Los permisos sin goce de salarios iguales o superiores a un mes, afectarán la fecha en que el servidor cumple la anualidad. Para estos efectos, se entenderá que, las licencias sin goce de sueldo sí suspenden la continuidad del servicio.
3. Cuando se imponga la suspensión sin goce de salario igual o superior a un mes, se suspenderá la relación laboral durante el período que establezca la sanción disciplinaria; y a efectos del cómputo del tiempo servido, se correrá la fecha en que el servidor cumpla la anualidad.
4. En el caso de las servidoras interinas, las licencias por maternidad se tomarán en cuenta como tiempo servido, para efectos de reconocimiento de anualidad, salvo que al inicio de la incapacidad no exista nombramiento vigente.

Al momento de entrar en vigor la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, define el rubro de anualidad como:

Un incentivo salarial concedido a los servidores a los servidores públicos como reconocimiento a su permanencia de forma continúa prestando sus servicios a la Administración Pública en aquellos casos que hayan cumplido con una calificación

mínima de “muy bueno” o su equivalente numérico en la evaluación, y a título de monto nominal fijo para cada escala salarial.

Ahora bien, la Ley 9635 vienen a modificar las anualidades con respecto al cálculo de estas obtenidas por un funcionario del Poder Judicial antes del cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, ya que se realizará en relación con el salario base y un porcentaje según el puesto que el funcionario ocupe en ese momento. De la siguiente forma según lo establecido en el artículo 14, título IV del Reglamento de la Ley 9635, decreto 41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero del 2019:

Artículo 14.- Anualidades. El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:

a) Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos, producto de la forma en que se revalorizaban antes del 4 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635 y el Transitorio XXV de la Ley N° 9635. Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.

b) El incentivo será un monto nominal fijo para cada escala salarial, que permanecerá invariable. En la primera quincena del mes de junio de cada año se reconocerá que la persona servidora pública tiene derecho a una nueva anualidad en virtud de la

calificación obtenida en la evaluación del desempeño, a partir de esa fecha, se pagará la nueva anualidad, según la fecha de cumplimiento que en cada caso corresponda.

c) El cálculo del monto nominal fijo para las anualidades que se adquirieran con posterioridad al 4 de diciembre de 2018, corresponde a un 1,94% (uno coma noventa y cuatro por ciento) del salario base de las clases profesionales y de 2.54% (dos coma cincuenta y cuatro por ciento) para clases no profesionales, de manera inmediata a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre el salario base que corresponde para el mes de julio del año 2018, de conformidad con lo establecido en los transitorios XXV y XXXI del título tercero de la Ley N° 9635, en concordancia con la Resolución de la Dirección General del Servicio Civil DG-087-2018 de las nueve horas de 2 de julio de 2018.

d) De conformidad con el artículo 12 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635, si el servidor fuera ascendido las anualidades acumuladas se le reconocerán con el valor de la anualidad correspondiente a su nuevo puesto, como un monto nominal fijo según lo dispuesto en el presente artículo. Bajo ningún supuesto se revalorizarán las anualidades que devengaba previo al ascenso. Aplicará de igual forma para el caso de descensos. *(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41807 del 23 de julio del 2019)*

e) Los cambios respecto al parámetro de cálculo de las anualidades serán aplicables a todas las personas servidoras públicas, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635.

f) Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales.

Las anualidades ya obtenidas antes de la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se mantiene en el tiempo, como montos nominales fijo y las anualidades obtenidas después del cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, mantendrán como referencia el salario base de julio del dos mil dieciocho del puesto que se desempeñe en ese momento, además el porcentaje dependerá de si el puesto es profesional o no, y caso de ascensos se tomará el valor de la anualidad del nuevos puesto.

Es importante señalar, que el rubro de anualidades es un aspecto que se encuentra sujeto a valoración de la jefatura, toda vez que se debe de realizar una valoración de desempeño y obtener una nota de “muy bueno” o “excelente”, o su equivalente número para tener el derecho de que se reconozca el instituto de la anualidad en el funcionario público.

2.4.2.4 Carrera Profesional

Se puede definir carrera profesional como el recorrido de aprendizaje y crecimiento que se tiene a lo largo de una trayectoria profesional, sin embargo, dentro de la función pública, la Procuraduría General de la República (2015) define carrera profesional como:

Es el incentivo económico cuyo objetivo fundamental es, estimular la superación académica y laboral de los profesionales al servicio de la Administración Pública; y coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales mejor calificados en cada área de actividad, todo ello con miras a un mejor y más adecuado cumplimiento de los fines de la función pública, dentro de los cuales está a no dudarlo, la eficiencia en el servicio.

Con las definiciones dadas, se entiende que el rubro de la carrera profesional es una figura que se ideó con la finalidad de que los profesionales que se encuentran en la función pública estén mejor calificados en el área que se desempeñan, procurando tener los

profesionales más capacitados en la función pública, toda vez, que el conocimiento y la experiencia que tienen estos funcionarios es el resultado de la estabilidad laboral en sus puestos.

Ahora bien, la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, lo define basándose en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas posterior a su entrada en vigencia de la siguiente manera:

Según lo establecido en el artículo 1, inciso b) del Reglamento del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la Carrera Profesional es un incentivo salarial reconocido para aquellos títulos o grados académicos que no sean requisito para el puesto, así como para aquellas actividades de capacitación que no hayan sido sufragadas por instituciones públicas.

De previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas la carrera profesional se encontraba regulada por acuerdos del Consejo Superior, específicamente el acta número 034-1998 del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en su artículo XXIII indica entre otras cosas lo siguiente:

a) Grado Académico (el profesional será ubicado en la siguiente escala de valores según su grado académico).

<u>CONDICIÓN ACADÉMICA</u>	<u>PROPUESTA</u>
Bachiller universitario	10 ptos.
Egresado universitario	15
Licenciatura	20
Especialidad	30
Maestría	40
Doctorado	50
Licenciatura adicional	5
Especialidad adicional	8
Maestría adicional	11
Doctorado adicional	14

El reconocimiento de “grados académicos adicionales” se efectuará a criterio del Consejo de Personal, tomando en consideración la afinidad existente entre el título obtenido y el puesto que desempeña el interesado.

Asimismo, y antes de la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Pública el objetivo fundamental del incentivo de carrera profesional era fomentar el aporte intelectual de los profesionales judiciales mediante la producción de publicaciones relacionadas con su profesión. El pago de este incentivo permitía el reconocimiento económico de diversos méritos profesionales, tales como grados académicos, experiencia, publicaciones, docencia y participación a capacitaciones. Además, era cuantificado mediante un sistema de puntos representando una mejora constante del salario mensual de los funcionarios judiciales conforme acumulaban méritos.

Ahora bien, al entrar en vigencia la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanza Públicas, este incentivo se modifica de manera sustancial, ya que el artículo 53 de la Ley supra indicada, nos dice:

El incentivo por carrera profesional no será reconocido para aquellos títulos o grados académicos que sean requisito para el puesto. Las actividades de capacitación se reconocerán a los servidores públicos siempre y cuando estas no hayan sido sufragadas por las instituciones públicas. Los nuevos puntos de carrera profesional sólo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de 5 años.

Asimismo, en el artículo 15, título IV del Reglamento de la Ley 9635, decreto 41564-MIDEPLAN-H del 1 de febrero del 2019, se indica:

Artículo 15.- Carrera profesional. El incentivo por carrera profesional será otorgado en las siguientes condiciones:

- a) Será reconocido por aquellos títulos o grados académicos que no sean requisitos para el puesto.
- b) Procederá el reconocimiento de carrera profesional cuando las actividades de capacitación sean sufragadas por el servidor interesado, sean en horario laboral o fuera de éste, siempre y cuando sean atinentes al cargo que desempeña. En aquellas actividades de capacitación que no sean sufragadas por instituciones públicas, de manera motivada podrá otorgarse permiso con goce de salario para recibir la capacitación.
- c) Los nuevos puntos de carrera profesional serán reconocidos salarialmente por el plazo de 5 años.
- d) Podrán reconocerse los puntos de carrera profesional, según los parámetros previos a la entrada en vigencia a la Ley N° 9635, única y exclusivamente en los casos de aquellas solicitudes presentadas ante las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos de previo a la publicación de dicha ley y que no hayan sido tramitadas por la Administración.

2.4.3 Cesantía

El Ministerio de Trabajo define la cesantía como “el derecho que tiene las personas trabajadoras a ser indemnizadas en el caso de terminación de la relación laboral con responsabilidad patronal”. Su función es la de ayudar a la persona trabajadora que cesada de sus funciones con una cantidad determinada por el tiempo que se encuentre laborando, esto mientras encuentra otra fuente de ingreso.

Anteriormente el auxilio de cesantía que dispuso Corte Plena para los funcionarios del Poder Judicial fue de hasta doce años, y así lo hizo ver la Dirección Jurídica del Poder

Judicial, citando el acuerdo de artículo único de acta de Corte Plena número 13 del once de mayo del dos mil once. En el cual se acordó lo siguiente:

Declarar que el pago de la cesantía hasta por doce años para el personal que no sea Magistrado o Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, se reconocerá en forma gradual, durante los siguientes 4 años, para los servidores y las servidoras que se acogerán a su jubilación, de la siguiente manera: el noveno año de cesantía se reconocerá una vez transcurrido un año a partir de la firmeza de este acuerdo; en el segundo 10 años; en el tercero 11 años y en el cuarto 12 años.

Según lo anterior podemos determinar que en su momento se confirió el auxilio de cesantía como un derecho para las personas que llegaran a jubilarse, en tanto que a diferencia de otros supuestos en el régimen privado en donde no hay estabilidad, en el Poder Judicial, así como en el sector público no hay la posibilidad de cese de la relación de empleo con responsabilidad patronal, siendo así que en el supuesto que se reconocería el pago de auxilio de cesantía, sea por jubilación o muerte.

Ahora bien, con respecto al auxilio de cesantía la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, establece un tope de la siguiente manera:

Artículo 39.- 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.

Asimismo, en el artículo 12 y 13, título III del Reglamento de la Ley 9635, decreto 41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero del 2019, se indica:

Artículo 12.- Auxilio de cesantía. La indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los funcionarios que sean cesados con responsabilidad patronal a

partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, y que tengan derecho a dicho extremo laboral según lo dispuesto en el Código de Trabajo, no podrá superar los ocho años.

Artículo 13.- Auxilio de cesantía regulado en convenciones colectivas u otros instrumentos jurídicos. De conformidad con lo establecido en el transitorio XXVII de la Ley N° 9635, se exceptúan de la limitación de los ocho años a:

- a) Servidores cubiertos por convenciones colectivas que otorgan derecho a más de ocho años de cesantía, mientras se encuentren vigentes dichas convenciones.
- b) Servidores cubiertos por instrumentos jurídicos vigentes diferentes a convenciones colectivas, que otorgan derecho a más de ocho años de cesantía, en el caso de aquellas personas que ya hayan adquirido ese derecho.

En ambos supuestos, la indemnización por concepto de cesantía no podrá superar en ningún caso los doce años.

Así mismo la Dirección Jurídica del Poder Judicial determino que lo indicado por la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas sería aplicable únicamente para los funcionarios de nuevo ingreso, esto en la sesión número 11-2019, sin embargo, la Contraloría General de la República emite el oficio DFOE-PG-0739 del 19 de diciembre del 2019 donde indica expresamente:

Visto el tema de la aplicación de la Ley No. 9635, es necesario mencionar que el acuerdo adoptado por la Corte Plena es general y por tanto no resulta en sí mismo generador de derechos para los funcionarios judiciales. En ese sentido, es sabido que para que un acto se estime generador de derechos, además de cumplir con los

requisitos básicos para cualquier acto administrativo debe identificar con precisión el derecho concedido, la normativa en que se sustenta y los beneficiarios debidamente individualizados. Requisitos que en este caso no cumple el acto en mención, en parte porque el propósito de su emisión era más bien conocer el informe rendido por el Director Jurídico sobre el impacto de la Ley 9635 a lo interno del Poder Judicial. En el citado acuerdo, las recomendaciones asociadas a la dedicación exclusiva, la prohibición, la base de cálculo para el pago los incentivos y otras compensaciones salariales, el auxilio de cesantía y la aplicación del tope fijado para remuneraciones, se justifican en la supuesta existencia de un derecho adquirido de buena fe que cobija a todos los servidores actuales, lo que tiene como efecto que no se reconoce para este ningún impacto producto de la Ley 9635. Así también, se reconoce de manera expresa que existen criterios contrarios a tal interpretación, emitidos por la Procuraduría General de la República, como el reciente dictamen C-060-2019 de 5 de marzo de 2019, brindado a propósito de esta coyuntura de cambio que atraviesa el país y que sostiene que la cesantía, al ser una expectativa de derecho deberá aplicarse, al momento en el que se produzca su hecho generador, según lo dicten las normas que se encuentren vigentes. Pese a ello, en el informe se opta por seguir un único criterio doctrinario, foráneo, en el que se ensaya una tesis diferente. Así, el informe jurídico del Poder Judicial sostiene que existe a favor de todos los funcionarios judiciales un derecho adquirido a recibir una cesantía superior a los 8 años, incluso si el hecho generador se ha producido con posterioridad al 04 de diciembre de 2018, entiéndase entonces que la desvinculación con la institución se da una vez vigente la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

El Poder Judicial se encuentra incluido dentro de las reglas dispuestas por esa ley asociadas al ordenamiento del sistema remunerativo y como tal se encuentra en la obligación de ajustarse a las nuevas condiciones en los términos de la propia ley, con el resguardo de que el salario no puede ser rebajado.

En razón de lo indicado por la Contraloría General de la República y siendo que esta concluye que la conducta que mantiene el Poder Judicial no se ajusta al marco legal vigente, y que debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley No. 9635, es que Corte Plena después de presentar recurso de revocatoria y nulidad concomitante, así como una medida cautelar que fueron rechazadas por el ente contralor, aplica esta reforma para todos los funcionarios judiciales, ocasionando que se fijara un tope de ocho años. A excepción de lo que indica el transitorio XXVII sobre aquellos funcionarios cubiertos por convenciones colectivas que otorgan derecho a más de ocho años de cesantía, los cuales podrán seguir disfrutando de ese derecho, mientras se encuentren vigentes las convenciones que así lo contemplen, pero en ningún caso la indemnización podrá ser mayor a los doce años.

En los casos en que se haya otorgado un derecho de cesantía superior a los ocho años por instrumentos jurídicos diferentes a convenciones colectivas, y que se encuentren vigentes, la cantidad de años a indemnizar no podrá superar los doce años, en el caso de aquellas personas que ya hayan adquirido ese derecho; para todos los demás casos, quedará sin efecto cualquier indemnización superior a los ocho años.

2.4.4 Incentivos

Para un correcto análisis resulta importante definir el termino de incentivo, y a fin de aclarar este punto, se puede decir que es la compensación o beneficio tras alcanzar algo en el ámbito laboral, se puede decir que es el impulso que se hace a un funcionario a fin de que este mejore su rendimiento, sin embargo, resulta importante mencionar lo que indica Mocha V, Novillo L & Batallas M, que lo definen así:

Los incentivos laborales no son más que forma de gratificación destinada a estimular a los empleados para que permanezcan en su respectivo puesto de trabajo; el mismo

puede consistir en una retribución que la empresa percibe por el trabajo realizado y puede variar de una determinada categoría a otra. Los incentivos laborales o económicos que se ofrecen las empresas se dice que es una compensación que se le da al empleado por haber realizado un buen trabajo y por haber cumplido con las metas que se ha propuesto alcanzar dando apoyo a sus compañeros a través de motivarlos de la mejor forma que pueda tratando de obtener mejores resultados. (p.3).

Teniendo este concepto claro, la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas reformo este rubro a fin de que no se creen nuevos incentivos o compensaciones, en el artículo 16, título IV del Reglamento de la Ley 9635, decreto 41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero del 2019, se indica:

Artículo 16.- Incentivos adicionales improcedentes. El pago de los beneficios de confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios u otra acumulación de años de servicio distintos a las anualidades, no podrá ser otorgado en ningún caso a los servidores que sean nombrados por primera vez en una de las instituciones que reconozcan dichos incentivos, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635.

Con esta idea clara, la Dirección Jurídica del Poder Judicial, determino que lo que estaba reformando la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas era la creación de nuevos incentivos, no estaba eliminando los existentes, razón por la cual se tomó la decisión de que la norma en cuestión era aplicable únicamente para los funcionarios de nuevo ingreso para el poder Judicial.

2.5 Ley 10159 (Ley Marco de Empleo Público)

2.5.1 Salario Compuesto

La Universidad Nacional de Costa Rica, en su guía de la calculadora de Salario Global, define el Salario Compuesto de la siguiente forma:

Corresponde al salario base vigente de la categoría que se aspira y pluses actuales con los que cuente el funcionario, como anualidad acumulada, anualidad nominal antigüedad, puntos de participación y aprovechamiento, incentivos maestría y doctorados, entre otros. A este podemos sumar la dedicación exclusiva, prohibición, disponibilidad, puntos de educación formal. (p.4)

2.5.2 Salario Global

La misma Ley 10158 Marco de Empleo Público define salario global como:

La remuneración o monto único, que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley. (La Gaceta N°. 219, 2022).

La Procuraduría General de la República en el pronunciamiento PGR-C-028-2024 del 19 de febrero del 2024 indica:

En relación con el salario global, ciertamente, los Poderes del Estado distintos al Poder Ejecutivo, así como los entes públicos con autonomía de segundo o de tercer grado, con potestades constitucionalmente asignadas, están facultados para construir las respectivas columnas salariales globales 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, (artículo 30 párrafo final de la LMEP); sin embargo, esa facultad no los habilita para seguir utilizando el sistema de salario base más pluses, sino que, por el contrario, necesariamente deben ajustarse al sistema de salario global, pues así lo establece el propio artículo 30 y siguientes de la LMEP. Por ello, al estar vigente el mandato de aplicar el salario global en todo el sector público, lo normado en la LMEP

en relación con las reglas de transición del salario compuesto al salario global aplican para todos los órganos y entes citados en el artículo 2 de la LMEP. Según la lógica de la LMEP, las anualidades, y todos los demás sobresueldos, desaparecerán en el futuro en todo el sector público. Si la LMEP mantuvo vigente la regulación sobre anualidades, es porque ese incentivo debe cancelarse temporalmente, durante la fase de transición del salario compuesto al salario global, a las personas que iniciaron la prestación de servicios con el Estado antes de la entrada en vigencia de dicha ley.

A raíz de la entrada en vigor de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, se ordena pasar a los funcionarios públicos incluidos los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia de salario compuesto a salario global. Aunado a lo anterior, la Ley es clara en su Transitorio XI en la forma en que deberán realizarse estos traslados siguiendo ciertas reglas, que dependerán del salario que se devengue al momento en que entra en vigencia esta Ley, dicho transitorio indica:

Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente.
- b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento

salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.

Asimismo, la directriz número 002-2023-PLAN, emitida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica publicada en la Gaceta número 165 del 06 de setiembre del 2023, desarrolla criterios de interpretación y aplicación del salario global conforme a la Ley 10159 Marco de Empleo Público, especialmente para aquellos funcionarios que ingresaron a la Corte Suprema de Justicia antes de la entrada en vigencia de esta Ley, sin embargo, su condición es interina. Explicando qué pasa cuando se quedan sin nombramiento por más de un mes o lo que ellos denominan reingresos, e indica:

Artículo 1°. – Se instruye a todas las entidades y órganos bajo el ámbito de cobertura de la Ley Marco de Empleo Público y la Rectoría del Sistema General de Empleo Público, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para que a todas las contrataciones de personas servidoras públicas de nuevo ingreso o en el caso de lo reingresos, posteriores a un rompimiento de la continuidad laboral, luego de transcurrido el plazo de un mes calendario de no prestar servicios para el Estado o transcurrido el plazo de seis meses para las personas trabajadoras del título II del Estatuto de Servicio Civil, que se efectúen de previo a la emisión formal de la nueva columna salarial global, cuyos nombramientos sean en clases salariales que, de previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, se encuentren en el esquema de salario compuesto, se les remunere según los montos globales establecidos en la columna salarial global.

Ahora bien, los funcionarios del Poder Judicial, venían recibiendo un salario compuesto, el cual comprendía el salario base más diferentes incentivos, de ahora en adelante, con la aprobación de Corte Plena, y no existiendo vicios constitucionales, los

funcionarios judiciales empezarán a recibir un salario global, con varios supuestos: el primero es, cuando el salario actual no se encuentre igualado con el salario global, en dicho supuesto, lo procedente será realizar aumentos escalonados a fin de que este salario alcance el salario global, el segundo supuesto, es cuando el salario compuesto que recibía el funcionario judicial sea mayor al salario global, en esta situación lo procedente según la norma es congelar el salario hasta que el salario global alcance el monto que percibía el funcionario. El tercer supuesto, cuando en su condición de interinos se queden sin nombramiento por más de un mes, cuando reingresen entrarán al igual que los de primer ingreso con salario global.

Es importante mencionar que el salario global es aplicado para la totalidad de los funcionarios que se encuentran laborando para el Poder Judicial.

Sobre el salario compuesto y el salario global que percibían y perciben los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se adjunta tabla del salario compuesto en 2023 previo a la entrada en vigencia de la Ley supra indicada y la del salario global actual para ese momento 2025.

Tabla 12. Salarios de los Funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público (Salario Compuesto).



Poder Judicial
Dirección de Gestión Humana
Unidad de Presupuesto y Estudios Especiales

ÍNDICE SALARIAL - AÑO 2023 (LEY 9635)

CLAVE PRESUP.	TITULO DEL PUESTO	BASE ANTERIOR	BASE ACTUAL	% ANUALIDAD	ANUAL FIJO	R.E.F.J. MONTO FIJO	I.C.S MONTO FIJO	LAUDO	CATEGORIA ACTUAL
15641	TÉCNICO JUDICIAL 2	510,600	518,600	2.54%	12,766.04	50,260.00	59,337.96		1313
15642	TÉCNICO JUDICIAL 3	534,200	542,200	2.54%	13,365.48	52,620.00	61,924.27		1372
3831	COORDINADOR JUDICIAL 3	627,400	635,150	2.54%	15,732.76	61,940.00	74,687.87		1604.38
8740	JUEZ 3	1,191,800	1,199,300	1.94%	22,965.72	307,788.00	256,501.05	11,725.00	3014.75
8745	JUEZ 4	1,289,400	1,296,900	1.94%	24,859.16	333,164.00	280,338.29	11,215.50	3258.75
8750	JUEZ 5	1,422,600	1,430,100	1.94%	27,443.24	424,380.00	316,576.16	11,725.00	3591.75

Nota: En esta tabla se muestra el salario de los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, en la modalidad de salario compuesto.

Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

Tabla 13. Salarios de los Funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda posterior a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público (Salario Global).



**ESCALA DE SALARIO GLOBAL DEFINITIVA
POR AGRUPACIONES**

CÓDIGO PUESTO	AGRUPACIÓN	TÉCNICA JURISDICCIONAL
	CLASE DE PUESTO	SALARIO GLOBAL
15641	TÉCNICO JUDICIAL 2	₡666 094
15642	TÉCNICO JUDICIAL 3	₡723 151
3831	COORDINADOR JUDICIAL 3	₡979 580

CÓDIGO PUESTO	AGRUPACIÓN	JUECES
	CLASE DE PUESTO	SALARIO GLOBAL
8740	JUEZ 3	₡3 015 582
8745	JUEZ 4	₡3 218 611
8750	JUEZ 5	₡3 423 586

Nota: En esta tabla se muestra el salario de los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa posterior a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, en la modalidad de salario global.

Recuperado de la página de Gestión Humana del Poder Judicial.

Si bien es cierto, las tablas muestran aparentemente un ingreso mayor por medio del salario global, se debe tomar en cuenta que lo que se muestra en la tabla del salario compuesto es únicamente la base a la que se le deben sumar todos los pluses que se tenía establecidos más las anualidades, por lo que en la mayoría de los casos principalmente en funcionarios

con algunos años de antigüedad de laborar en la Corte Suprema de Justicia el salario compuesto resultaba mucho mayor con todos los incentivos que se recibía que el salario global.

2.5.3 Acción de Inconstitucionalidad

Dentro de los cuestionamientos que han surgido con la Ley 10159 Marco de Empleo Público, resulta particularmente relevante la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente número 23-004885-0007-CO, presentada por el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial (SITRAJUD), la cual fue admitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución del once de diciembre del 2023. El texto íntegro de dicha resolución donde se da curso se incorpora como Anexo 2 en esta investigación.

En esta acción, el sindicato impugna una serie de artículos y disposiciones transitorias de la Ley 10159, por considerar que infringen derechos constitucionales fundamentales, particularmente el principio de progresividad, el derecho a la igualdad y la libertad sindical, así como diversas garantías laborales adquiridas. Entre los argumentos más relevantes, se encuentra el cuestionamiento a la ausencia de estudios técnicos y actuariales que sustenten las medidas regresivas adoptadas, donde indican “Viola los derechos de los funcionarios judiciales porque no fue sustentado con base en estudios técnicos y actuariales, de forma contraria al estándar de tomar medidas regresivas únicamente bajo el más minucioso escrutinio.”

La acción también enfatiza que antes de recurrir a restricciones salariales o eliminación de incentivos, el Estado debe agotar todas las alternativas disponibles y gestionar de manera diligente sus recursos, como la lucha contra la evasión fiscal, en ese sentido la Acción interpuesta cita:

La evasión fiscal es, precisamente, una demostración incontestable de que posee recursos que no gestiona con la debida diligencia... acudir a imponer medidas regresivas sobre los derechos salariales y conexos de los servidores públicos... desdice de la obligación de adoptar medidas para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos disponibles.

Asimismo, el sindicato impugna las restricciones al derecho de negociación colectiva contenidas en el artículo 43 y el transitorio XV de la Ley Marco de Empleo Público, argumentando que dichas limitaciones son contrarias a la Constitución Política, así como al Convenio 98 de la OIT, el PIDESC y el protocolo de San Salvador, e indican que “Indiscutiblemente dicho procedimiento no es un estímulo para los trabajadores y mucho menos una negociación voluntaria, donde se pierde el control de la negociación y acuerdo final.”

La Acción de Inconstitucionalidad presentada por SITRAJUD, representa una impugnación formal contra disposiciones concretas de la Ley 10159, así mismo una defensa de los principios constitucionales que rigen el empleo público, en particular dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

Este planteamiento cobra especial relevancia dentro del contexto de esta investigación, al poder en evidencia que las reformas introducidas podrían comprometer garantías constitucionales e internacionales.

2.5.4 Rectoría General de Empleo Público

Una de las novedades creadas por la Ley 10159 Marco de Empleo Público, es la competencia que se otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política para que sea el órgano rector del empleo público, esto sin distinción de la institución donde labore el funcionario público, salvo las excepciones contempladas en el artículo 2 de dicha norma.

Se debe tener en cuenta que según la Ley 10158 Marco de Empleo Público en su artículo 4, indica que sus principios rectores son:

- 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 labora 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.

b) Principio de carrera administrativa: Derecho reconocido en el ordenamiento jurídico, mediante el que se desarrolla un proceso de gestión de desarrollo (ascenso y aprendizaje continuo) regido por la excelencia de los servicios de la persona servidora pública y sus competencias.

c) Principio de equidad salarial: La remuneración de los funcionarios se determinará con fundamento en estrictos criterios técnicos, en función de la responsabilidad y el cargo que ejerzan, procurando que las diferencias salariales en la propia dependencia o en relación con las otras entidades y órganos incluidos, sean diferencias consistentes y razonables.

d) Principio de excelencia en el servicio: Ejecución del mejor desempeño y la máxima calidad en todas las funciones, actividades, operaciones, procesos y procedimientos que se realizan en la función pública, así como en los productos y en los servicios que se brinden, garantizando la asignación de recursos e insumos para la mayor satisfacción del interés público.

e) Principio de mérito, capacidad y competencias: La gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión del desarrollo se fundamentan en el mérito, en la capacidad y en las competencias de las personas postulantes y de las personas servidoras públicas. Garantiza que las personas idóneas puedan contar con reconocimientos por productividad, así como con otros tipos de estímulos no monetarios al desempeño y la productividad, justificados en méritos comprobados, lo cual garantiza, por una parte, que las entidades y órganos incluidos busquen siempre la eficacia y la eficiencia y, por otra, premiar el esfuerzo que realizan las personas servidoras públicas orientadas a cumplir sus funciones con excelencia.

f) Principio de negociación colectiva: El derecho de negociación colectiva

corresponde a las personas empleadoras y trabajadoras o sus respectivas organizaciones, de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política, el Convenio N°. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, y el capítulo segundo del título duodécimo del Código de Trabajo.

g) Principio de modernidad: Procura el cambio orientándose hacia la consecución efectiva de los objetivos de la Administración Pública y la generación de valor público.

h) Principio de prevalencia del interés general: La gestión del empleo público, en todos sus componentes, debe estar orientada a dotar a la Administración Pública de personal idóneo en lo técnico y lo moral, objetivo, independiente, imparcial e íntegro, estrictamente, sujeto al principio de legalidad, como garantía para la satisfacción del interés general.

Por su parte el Poder Judicial integró una comisión institucional para analizar si los funcionarios judiciales deberían de estar bajo la rectoría del MIDEPLAN o del propio Poder Judicial. Esta comisión concluyó, después de diferentes estudios, que todos los funcionarios judiciales deben de estar bajo la rectoría del Poder Judicial, esta decisión se basa en que todas las clases de puestos del Poder Judicial se relacionan con la administración de justicia, de conformidad con la Constitución Política.

La Corte Plena acordó mantener su rectoría institucional en ejercicio de la autonomía administrativa y presupuestaria garantizada por nuestra Constitución Política. Sin embargo, el Poder Judicial ha adoptado la implementación de la Ley 10159 como lo ordeno la Contraloría General de la República y delego en la Dirección de Gestión Humana la elaboración de normativa interna que incorpore los principios de esta Ley con el régimen funcional y organizacional del Poder Judicial.

2.6 Principio de Progresividad Laboral

Respecto al principio de Progresividad Laboral, Hernández (2016) indica:

En relación con el contenido del principio de progresividad, en referencia al sistema interamericano de derechos humanos, precisa que este principio posee una doble dimensión: Una primera dimensión de índole positiva; y una segunda dimensión de índole prohibitiva, que se concreta en el principio de no regresividad o de irreversibilidad que se traduce en una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable o cláusula del individuo más favorecido; en su significación más pura, en tanto interpretativo, predica que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al sólo poder aumentar, progresan gradualmente. (p.95)

El principio de Progresividad se encuentra incluido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, llevada a cabo en Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, que nos indica:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Asimismo, la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, refiriéndose al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entra en vigencia en enero de 1976, indican:

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento

de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.

Ahora bien, este pacto en su artículo 2.1 refiriéndose a la progresividad y en su artículo 7 refiriéndose al trabajo, nos indica:

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Respecto al principio de Progresividad Laboral, Toledo (2010) en su ensayo Principio de Progresividad y no regresividad en materia laboral indica:

El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral constituye un planteamiento fundamental en la defensa de los derechos laborales de cara a los nuevos escenarios en los que se desenvuelve la relación de trabajo y los retos a los que se enfrenta el derecho del trabajo. El derecho del trabajo tiene como reto actual la consagración de una disciplina que parte de la consideración de que los derechos laborales constituyen derechos humanos y cuya tutela no se restringe al ámbito del derecho nacional sino a lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad. (p.11).

Ahora bien, como se puede denotar el principio de progresividad laboral va de la mano con lo que son los tratados internacionales, y puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, aplicable a los laborales y que el orden público internacional tiene como vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión (Toledo, 2010).

No podemos desconocer que parte fundamental del principio de progresividad es el principio de no regresividad o irreversibilidad, lo cuales van de la mano y necesariamente se debe definir. Barbagelata (2011) indica sobre la relación de estos:

Un complemento de principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4 de ambos). Este principio vendría ser, además, una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, desde que ha sido consagrado en el inciso 8º del art. 19 de la Constitución de la OIT, y aceptado universalmente.

Entonces, el principio de progresividad laboral implica que los derechos sociales y laborales deben avanzar y consolidarse, y cualquier retroceso o restricción debe estar

estrictamente justificado bajo un análisis técnico riguroso. En ese sentido la Acción de Inconstitucionalidad presentada por SITRAJUD contra la Ley 10159, expediente 23-004885-0007-CO, destaca la ausencia de estudios técnicos y actuariales que respalden las medidas regresivas en materia salarial y de beneficios laborales impuestas por esta Ley.

Se enfatiza, en que la falta de soporte técnico genera una violación del estándar constitucional y convencional que exige un escrutinio minucioso antes de reducir derechos adquiridos, de modo que las autoridades no puedan adoptar decisiones arbitrarias que impliquen una disminución de los beneficios laborales sin demostrar que no existen alternativas menos gravosas.

El principio de no regresión también establece que, antes de recurrir a recortes salariales o limitaciones en derechos laborales, el Estado debe desplegar todos los esfuerzos para maximizar los recursos disponibles, incluyendo la lucha contra la evasión fiscal, de conformidad con los tratados internacionales, como el PIDESC.

En consecuencia, las medidas regresivas sin justificación técnica ni agotamiento de recursos disponibles no solo vulneran la progresividad, sino que además son contrarias a obligaciones internacionales que protegen los derechos de los trabajadores públicos.

Aunque la Procuraduría General de la República defiende la constitucionalidad general de la Ley 10159 Marco de Empleo Público y sus disposiciones salariales, reconoce que ciertos aspectos específicos de la ley pueden contravenir el principio de progresividad laboral, en particular los relacionados con la prohibición de incrementos salariales por costo de vida. En ese sentido, en la contestación que hace la Procuraduría General de la República en la Acción de Inconstitucionalidad 23-004885-0007-CO, indica:

Los Transitorios XI y XII de la LMEP, en tanto ordenan congelamientos salariales a plazo indefinido o indeterminado, que impiden realizar incrementos salariales por costo de vida a los servidores públicos, son contrarios al Derecho de la Constitución, particularmente, al artículo 57 Constitucional, relativo al derecho al salario, y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esa inconstitucionalidad no afecta la totalidad de ambas normas transitorias, sino solamente lo relativo a la improcedencia de realizar incrementos salariales por costo de vida.

Este reconocimiento implica que, si bien la reforma salarial busca un modelo global y racionalizado de remuneración, no puede restringir derechos fundamentales como el ajuste automático por inflación, garantizado constitucionalmente. No obstante, ese mismo criterio de la Procuraduría General de la República advierte que:

Ningún derecho, fundamental o no, es irrestricto, sino que todos ellos están sujetos a las limitaciones y restricciones propias de su naturaleza, siempre que éstas últimas sean razonables y estén contenidas en normas de rango legal, como ocurre con las impuestas a la negociación colectiva en el sector público.

El principio de progresividad laboral se entiende como una garantía fundamental en el desarrollo y protección de los derechos laborales. Su estrecha vinculación con el principio de no regresividad obliga a que cualquier reforma en esta materia se fundamente en criterios técnicos sólidos y respete los tratados internacionales y el bloque constitucional.

Este principio constituye una herramienta esencial para interpretar el alcance y los límites de las políticas públicas en materia de empleo, asegurando que las condiciones laborales de los funcionarios judiciales no sufran retrocesos injustificados, busca que las actuaciones del Estado se enfoquen en una mejora continua en la garantía de los derechos laborales.

Capítulo III. Marco Metodológico

3.1 Tipo de Investigación

Para Murillo (2008), la investigación aplicada recibe el nombre de “investigación práctica o empírica”, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. El uso del conocimiento y los resultados de investigación que da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad.

Ahora bien, la investigación se clasifica como aplicada, ya que busca través de la investigación sobre las Leyes 9635 y 10159 y el principio de progresividad labora, exponer mediante el análisis la posible problemática que viven los funcionarios judiciales de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, así como brindar posibles soluciones o mejoras en cuanto a estas leyes se refiere.

3.2 Tipo de Alcance

La investigación se clasifica como descriptivo-explicativo, ya que se describirán los cambios en los componentes salariales y se analizará el impacto de las Leyes 9635 y 10159 en el principio de progresividad laboral. Explicará cómo estos cambios afectan a los funcionarios judiciales en términos de sus componentes salariales y el principio de progresividad laboral. Con los resultados obtenidos se pretende exponer la importancia de garantizar uno de los derechos esenciales que tienen los seres humanos, como lo son los derechos laborales y sus principios básicos, que por muchos años la sociedad ha luchado para que sean respetados.

Ahora bien, los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986). Esta investigación se centra en la población Judicial que labora en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. Debido a lo anterior resulta importante mencionar lo que indica Sampiere (2019) respecto a las investigaciones de tipo descriptivas:

Los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver. Aunque, desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y se manifiesta el fenómeno de interés, su objetivo no es indicar cómo se relacionan las variables medidas. (pag.61).

Respecto a los estudios de tipo explicativo, podemos definirlos tal y como lo menciona Sampiere (2019) de la siguiente forma:

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas. (pág.66).

Las investigaciones explicativas son más estructuradas que las demás clases de estudios y de hecho implican los propósitos de ellas exploración, descripción y correlación, además de que proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno a que hacen referencia. (pag.67).

3.3 Enfoque de la investigación

El enfoque será cualitativo y cuantitativo (mixto). Se utilizarán tanto métodos cualitativos para comprender las percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales, como métodos cuantitativos para analizar los datos salariales y otros indicadores relevantes.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo ya que según Schenke y Pérez (2018):

La investigación cualitativa se destaca por la flexibilidad en el proceso de investigación que hace al investigador volver al campo, a las redacciones, destacar la

profundidad por sobre las generalizaciones, priorizar lo distinto en detrimento de las comparaciones, observar situaciones reales, espontáneas. A diferencia de los métodos cuantitativos que parten de una concepción positivista, estructurados a partir de criterios rígidos para el análisis de objetos artificiales, los cualitativos actúan sobre la observación de los actores en 136 su propio terreno y lenguaje, desde el paradigma interpretativo. (pp. 3-4)

Asimismo, tiene un enfoque cuantitativo, que lo podemos definir según Sampiere (2014) de la siguiente forma:

El enfoque cuantitativo es secuencial y probatorio. Cada etapa precede a la siguiente y no podemos “brincar” o eludir pasos. El orden es riguroso, aunque desde luego, podemos redefinir alguna fase. Parte de una idea que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se traza un plan para probarlas (diseño); se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas utilizando métodos estadísticos, y se extrae una serie de conclusiones. (pág.69).

El enfoque mixto adoptado en esta investigación permite una visión integral del fenómeno analizado, al combinar la profundidad interpretativa del enfoque cualitativo con la rigurosidad estructurada del análisis cuantitativo. Esta integración metodológica enriquece la comprensión de las percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales, y también permite respaldar los hallazgos.

3.4 Diseño Metodológico

El diseño metodológico constituye un componente esencial en toda investigación, ya que orienta la manera en que se organiza la recolección, análisis e interpretación de los datos. En este estudio, se escogió el diseño Exploratorio Secuencial según Canese et al. (2020) se define como;

El método denominado Diseño Exploratorio Secuencial, permite que la recolección y el análisis de los datos cuantitativos se construyan secuencialmente a partir de resultados cualitativos. Esta secuencialidad hace que dicho método sea muy apropiado para los estudios que adoptan una perspectiva epistemológica participativa. (p.63).

Es debido a la definición antes descrita, así como la secuencia que lleva la presente investigación, en el tanto primero se analizarán leyes, jurisprudencia, doctrina entre otros tipos de documentos, para luego elaborar una guía de preguntas para realizar la entrevista a los Jueces Contenciosos Administrativos y Civiles de Hacienda, que la presente investigación tiene este tipo de diseño metodológico.

3.5 Técnicas de Investigación

En el ámbito de la investigación científica, las técnicas de investigación constituyen herramientas fundamentales para la recopilación, análisis e interpretación de datos pertinentes al fenómeno de estudio. Hace referencia a los procedimientos y medios que hacen operativos los métodos Ander-Egg (1995).

Ahora bien, según Pulido (2015) en su trabajo Ceremonial y protocolo: métodos y técnicas de investigación científica, publicado en Biblioteca Digital Reposorio Académico Opción, Año 31, No. Especial 1 (2015): 1137 – 1156, nos indica:

Métodos y técnicas no deben ser confundidos porque, aunque ambos conceptos responden a la pregunta cómo hacer para alcanzar un fin o resultado propuesto, el método es el camino general de conocimiento y la técnica es el procedimiento de

actuación concreta que debe seguirse para recorrer las diferentes fases del método científico (p.17).

Teniendo en cuanto lo supra mencionado y respecto de la presente investigación se utilizarán las siguientes técnicas:

3.6 Entrevista

La entrevista es una técnica fundamental dentro de la investigación cualitativa, ya que permite obtener información directa, profunda y contextualizada a través de la intervención entre el investigador y el entrevistado. Esta herramienta resulta especialmente valiosa cuando se busca acceder a conocimientos, experiencias u opiniones que no se encuentran disponibles en fuentes secundarias, lo que lo convierte en un recurso clave para estudios que requieren comprender fenómenos desde la perspectiva de actores involucrados.

Procedimiento científico para la recolección de datos, la entrevista hace referencia al proceso de interacción donde la información fluye de forma asimétrica entre dos roles bien diferenciados, de los que uno pregunta y el otro responde. (González, 1997)

En el ámbito concreto del ceremonial y el protocolo, la entrevista, como técnica complementaria, permite tener acceso a información específica y concreta que no se encuentra contenida, o es inasible, en las fuentes de datos secundarios o la observación, triangulando el análisis del cuerpo de estudio. No obstante, cabe referenciar que existen diferentes tipos de entrevista. Uno u otro tipo deberán ser seleccionados en virtud del que sea más apropiado atendiendo al propósito de cada investigación. (Pulido, 2015)

En la presente investigación se eligió la técnica de entrevista debido a que al ser entrevistados tres Jueces de la Republica con basto conocimiento en materia laboral como constitucional se obtendrá información muy útil y beneficiosa para la investigación, la cual

no se encuentra en la doctrina, jurisprudencia o ley, haciendo esto que los resultados de la investigación sean certeros y verídicos.

3.7 Revisión documental

Dentro del enfoque metodológico de la presente investigación, la técnica de revisión documental adquiere un papel central, dado su carácter riguroso y su utilidad para el análisis de fuentes vinculadas al tema de estudio. Por medio de esta técnica, es posible examinar normativa vigente, jurisprudencia relevante, doctrina y documentos institucionales, los cuales constituyen insumos fundamentales para comprender el impacto de las Leyes 9635 y 10159. En este marco, se presentan de seguido dos definiciones teóricas que sustentan su aplicación en este trabajo.

La revisión documental según Gómez et al. (2016), se define de la siguiente forma:

La revisión documental, como herramienta ayuda en la construcción del conocimiento, amplía los constructos hipotéticos de los estudiantes y como enriquece su vocabulario para interpretar su realidad desde su disciplina, constituye elemento motivador para la realización de procesos investigativos de los estudiantes, posibilita presentar la producción de los estudiantes a la comunidad académica nacional como internacional, así como su fundamentación en la indagación y utilización de fuentes fidedignas en bases de datos reconocidas. (p. 53).

Asimismo, la revisión documental según González (2020), se define de la siguiente forma:

El análisis de documentos o también llamado análisis documental es un proceso de revisión que se realiza para obtener datos del contenido de dicho documento; en este caso, los documentos deben ser fuentes primarias y principales que facultan al investigador obtener datos y le permitan presentar sus resultados para concluir el estudio (p. 52).

Para la presente investigación se empleará la técnica de revisión documental, en virtud de que es uno de los pilares fundamentales de la misma. Estos insumos documentales permiten profundizar en el conocimiento del fenómeno jurídico abordado y contribuyen a la obtención de conclusiones sólidas, coherentes y alineadas con los objetivos planteados.

3.8 Instrumentos de la Investigación

Los instrumentos de investigación son herramientas clave que permiten recolectar información sobre un problema o fenómeno específico. Según Garay (2020) en su libro “Técnicas e instrumentos para la recolección de datos” menciona:

Los instrumentos de investigación son los recursos que el investigador puede utilizar para abordar problemas y fenómenos y extraer información de ellos: formularios en papel, dispositivos mecánicos y electrónicos que se utilizan para recoger datos o información sobre un problema o fenómeno determinado (p.12).

Asimismo, según Mejía (2005), los instrumentos que requiere el investigador pueden ser de diferentes tipos: de medición, de constatación, de acopio de información, de verificación de situaciones. En la presente tesis se utilizarán los siguientes tipos.

3.9 Matriz de análisis

Contar con instrumentos que faciliten la organización y el análisis de la información resulta fundamental, la matriz de análisis cumple precisamente esta función, contribuyendo con la coherencia metodológica. Además, es un instrumento que permite sistematizar, analizar y comprender los procedimientos y avances de la investigación científica. La matriz metodológica es el instrumento científico que permite hacer congruente y coherente el proceso de la medición de variables independientes, creando un marco de comparación racional y ordenada para la construcción de un cuestionario (Rivas, 2004,).

Aunado a lo anterior, para Tamayo (1991) la matriz de análisis es descrita como el instrumento que nos permite ordenar y clasificar los datos consultados, incluyendo nuestras observaciones y críticas, facilitando así la redacción del escrito.

Este instrumento se utilizará en la presente investigación para facilitar un análisis detallado y estructurado de las variables involucradas, permitiendo así responder de manera precisa y fundamentada a la pregunta de investigación.

3.10 Cuestionario

Este cuestionario es un instrumento ampliamente utilizado en la investigación científica para la recolección de datos, su estructura permite presentar preguntas ordenadas con opciones de respuesta que facilitan el análisis de diferentes aspectos del objeto de estudio. En esta investigación, el cuestionario se empleará como herramienta clave para complementar la técnica de la entrevista. Según Arias (2020), lo define de la siguiente manera:

El cuestionario es un instrumento de recolección de datos utilizado comúnmente en los trabajos de investigación científica. Consiste en un conjunto de preguntas presentadas y enumeradas en una tabla y una serie de posibles respuestas que el encuestado debe responder. No existen respuestas correctas o incorrectas, todas las respuestas llevan a un resultado diferente y se aplican a una población conformada por personas. (p. 21).

A su vez, Muñoz (2003) lo define de la siguiente manera:

El cuestionario es un procedimiento considerado clásico en las ciencias sociales para la obtención y registro de datos. Su versatilidad permite utilizarlo como instrumento de investigación y como instrumento de evaluación de personas, procesos y programas de formación. Es una técnica de evaluación que puede abarcar aspectos cuantitativos y cualitativos. Su característica singular radica en que, para registrar la información solicitada a los mismos sujetos, ésta tiene lugar de una forma menos profunda e impersonal, que el "cara a cara" de la entrevista. Al mismo tiempo, permite consultar a una población amplia de una manera rápida y económica. (p. 2).

En la presente investigación, se empleará el cuestionario como instrumento complementando a la técnica de la entrevista, garantizando una recopilación ordenada y eficaz de la información relevante, permitiendo abordar de manera estructurada todos los temas con los entrevistados.

3.11 Fuentes de información

Las fuentes de información son fundamentales para obtener datos que permitan reconstruir hechos y fundamentar el conocimiento, según Maranto y González (2015), lo define de la siguiente manera:

Una fuente de información es todo aquello que nos proporciona datos para reconstruir hechos y las bases del conocimiento. Las fuentes de información son un instrumento para el conocimiento, la búsqueda y el acceso de a la información. Encontraremos diferentes fuentes de información, dependiendo del nivel de búsqueda que hagamos. El siguiente esquema muestra los diversos tipos de fuentes de información. (p. 41)

En esta investigación se utilizarán tanto fuentes primarias, como la entrevista y fuentes secundarias como leyes, doctrina, jurisprudencia, legislación, libros, artículos, entre otros.

3.11.1 Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información son aquellas que proporcionan datos originales y directos, sin interpretación ni modificación de terceros. Según Maranto y González (2015), lo define de la siguiente manera:

Este tipo de fuentes contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona. Las principales fuentes de información primaria son los libros, monografías, publicaciones periódicas, documentos oficiales o informe técnicos de instituciones

públicas o privadas, tesis, trabajos presentados en conferencias o seminarios, testimonios de expertos, artículos periodísticos, videos documentales, foros. (P.42)

A su vez, Bounocore (1980) define a las fuentes primarias de información como las que contienen información original no abreviada ni traducida: tesis, libros, nomografías, artículos de revista, manuscritos. Se les llama también fuentes de información de primera mano.

En síntesis, las fuentes primarias constituyen la base esencial para la obtención de información autentica y sin alteraciones, lo que permite una comprensión directa y precisa de los hechos estudiados. Su utilización es fundamental para garantizar la rigurosidad y validez en la investigación, al ofreceres datos originales que sustentan el análisis y conclusiones.

3.11.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias juegan un papel importante en la investigación al ofrecer información procesada a partir de fuentes primarias. Según Maranto y González (2015), lo define de la siguiente manera:

Este tipo de fuentes son las que ya han procesado información de una fuente primaria.

El proceso de esta información se pudo dar por una interpretación, un análisis, así como la extracción y reorganización de la información de la fuente primaria (p.43).

Las fuentes secundarias resultan indispensables para complementar la investigación, al aportar análisis e interpretación que enriquecen la comprensión del tema, Su uso adecuado permite poner en contexto la información y facilitar un enfoque más profundo y crítico del estudio.

3.12 Recopilación

Es una etapa esencial en cualquier proceso de investigación, ya que garantiza la obtención de datos fiables que permiten alcanzar resultados válidos. Según Hernández y Ávila (2020), se define como:

En toda investigación es necesario llevar a cabo la recolección de datos, de esta manera este es un paso fundamental para tener éxito en la obtención de resultados. El llevar adecuadamente la recolección de datos y la escogencia del método de recolección de datos es una tarea que todo investigador debe conocer y debe tener mucha práctica en ella (p. 51).

En definitiva, una adecuada recopilación de información es clave para la validez y fiabilidad de cualquier investigación. El dominio y la práctica en la selección y aplicación de los métodos de recolección de datos son competencias indispensables para que el investigador logre resultados consistentes y significativos.

3.13 Análisis de Información

El análisis de la información es un proceso fundamental en la investigación cualitativa, ya que permite organizar, interpretar y validar los datos obtenidos para dar respuestas a los objetivos planteados. Según Hernández y Ávila (2020), se define como:

Todo el análisis y elaboración de la información de los datos obtenidos son la llave en una investigación cualitativa, en la cual se puede hablar de un proceso cíclico inserido en todas las 150 etapas de la investigación, y que tiene como objetivo, contestar, triangular y validar todo el estudio obtenido para establecer en referencias los objetivos de la investigación. (p.23)

Por análisis de datos cualitativos se entiende el proceso mediante el cual se organiza y manipula la información recogida por los investigadores para establecer relaciones, interpretar, extraer significados y conclusiones. (p.70)

El análisis de la información constituye el eje central que permite transformar los datos en conocimiento válido y confiable dentro de la investigación cualitativa. Este proceso

continuo y reflexivo facilita la interpretación profunda de resultados y la formulación de conclusiones que responde a los objetivos planteados, fortaleciendo así la calidad del estudio.

3.14 Sujetos

La identificación de los sujetos de estudio es un elemento clave en el desarrollo de una investigación, ya que permite enfocar el análisis en quienes poseen características relevantes para los objetivos planteados. Según Mata (2021), Los sujetos de estudio son aquellas personas o grupos de personas que forman parte de los colectivos cuyas características, opiniones, experiencias, condiciones de vida, entre otros rasgos y atributos cobran interés particular para investigaciones con enfoque cuantitativo o cualitativo.

Los sujetos seleccionados para esta investigación son jueces que desempeñan sus funciones en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Anexo A del Segundo Circuito Judicial de San José.

3.15 Muestra

La definición y selección adecuada de la muestra es un aspecto fundamental en cualquier investigación, ya que permite estudiar y analizar características específicas de una población más amplia a través de un subconjunto representativo. Se define como muestra el conjunto de operaciones que se realizan para estudiar la distribución de determinados caracteres en totalidad de una población universo, o colectivo partiendo de la observación de una fracción de la población considerada (Tamayo & Tamayo, 2006).

Asimismo, Palella y Martins (2008), definen la muestra como una parte o el subconjunto de la población dentro de la cual deben poseer características que reproducen de la manera más exacta posible.

En esta investigación, la muestra consiste en la realización de entrevistas a jueces de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, con el fin de analizar desde su perspectiva experta el impacto de la aprobación de las leyes en el principio de progresividad laboral y en los componentes salariales de los funcionarios judiciales de dicha Jurisdicción.

Capítulo IV. Análisis de Resultados

En el presente capítulo se mostrarán y analizarán los resultados obtenidos en la investigación, concretamente en los efectos que ha tenido las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la 10159 Marco de Empleo Público, con base en los informes emitidos por la Procuraduría General de la República, la doctrina consultada respecto a derecho laboral, derecho público y contencioso administrativo, los informes rendidos por la Contraloría General de la República, así como los pronunciamientos de la dirección jurídica de la Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y las sesiones realizadas por Corte Plena. Aunado a lo anterior se analizarán las entrevistas realizadas a expertos en la materia, para contar no solo con la parte teórica sino con opiniones de las personas directamente impactadas con la aprobación de las leyes supra indicadas.

Esta investigación parte de dos ejes, teniendo por un lado el principio de progresividad laboral y por otra la parte salarial de los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, examinando si las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la 10159 Marco de Empleo Público ha significado un retroceso, avance o bien un estancamiento en cuanto a sus derechos laborales.

En razón de lo anterior dividiremos este análisis en tres partes relacionadas primeramente a la afectación y cambios en el salario, posteriormente al impacto en el principio de progresividad laboral y terminaremos con el análisis de las entrevistas a los expertos.

4.1 Afectación y cambios que trajo la entrada en vigencia de las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público sobre el salario de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

Realizando un extenso análisis de ambas leyes, podemos determinar que la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en lo tocante a los salarios públicos específicamente el de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, viene a modificar temas relacionados a prohibición, carrera profesional, anualidades, además de la cesantía. A su vez, y con posterioridad a la Ley supra indicada, la

entrada en vigencia de la Ley 10159 viene a modificar nuevamente los salarios, pasando de un salario compuesto a un salario global.

4.1.1 Prohibición

La prohibición dentro del empleo público costarricense ha estado destinado a compensar la restricción del ejercicio en este caso de los Jueces de la República en materia Contenciosa Administrativa con actividades privadas relacionadas con el cargo, buscando que se proteja el principio de probidad. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, este incentivo o componente salarial se reforma.

Ahora bien, podemos determinar con base en lo indicado en la sesión número 11-2019 de la Corte Plena, y basándonos en el informe rendido por la Dirección Jurídica del Poder Judicial DJ-4106 que la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas respetó al derecho adquirido de los servidores que ya recibían el pago de dicho incentivo, sin embargo, para aquellos servidores que no estuvieran recibiendo dicho incentivo económico a pesar de ser servidores judiciales o que ingresaron al Poder Judicial con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159, tuvieron que acogerse a lo que indicaba dicha Ley.

Esta Ley disminuye poderosamente el porcentaje sobre el salario base que se recibe por prohibición a un treinta por ciento para los funcionarios con nivel de licenciatura o grado académico superior y un quince por ciento para el funcionario público con nivel académico de bachiller, sin embargo, antes de la entrada en vigencia de la Ley 9635, los funcionarios del Poder Judicial recibían sobre el salario base un sesenta y cinco por ciento si contaban con el grado de Licenciatura o superior y un cuarenta y cinco por ciento para los funcionarios con grado de bachiller, esto de conformidad con la Ley 5867 de Compensación por Pago de Prohibición, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que representa una disminución de casi el 50% de lo que se pagaba por este incentivo o componente.

En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, muchos de sus funcionarios son profesionales en Derecho y por la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales, tiene

prohibido ejercer la abogacía libremente tal y como lo establece el Estatuto del Servicio Civil, y esta limitación se mantuvo pese a que este incentivo se redujo drásticamente para los ingresos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159, creando en mi criterio un trato desigual entre funcionarios con iguales restricciones, según su fecha de ingreso al Poder Judicial. Esto podría generar eventualmente una afectación directa en la calidad del servicio público, ya que desestimula la permanencia de los profesionales altamente capacitados.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo público, se pasa de un salario compuesto a un salario global, el cual ya no cuenta con componentes salariales como se ha establecido por años, creando así que un incentivo o componente como la prohibición, se entienda en mi criterio ya subsumido en el salario global, generando un cambio aún mayor que el que la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas había generado.

Entonces tenemos tres tipos de funcionarios judiciales, con diferentes estructuras salariales, pero con igualdad de limitaciones:

1. Los que entraron de previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que se les paga la prohibición hasta en un sesenta y cinco por ciento de su salario base.
2. Los que entraron después de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pero de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público que se les paga hasta un tope del treinta por ciento de su salario base.
3. Los que entraron después de la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, que incorpora el salario global y que ya no tiene el pago del incentivo de prohibición como tal, ya que se entiende por contemplado en el nuevo salario global.

Debido a lo anterior, y en mi criterio no se está respetando el artículo 57 de nuestra Constitución Política que indica para lo que nos interesa “El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia”, esto por cuanto se vio que respecto a la

prohibición hay tres estructuras salariales distintas para funcionarios que realizan el mismo trabajo, pero con igualdad de limitaciones.

Analizado lo concerniente a la prohibición se puede afirmar que la Ley 9635 respetó los derechos adquiridos, permitiendo que los funcionarios que reciben porcentajes superiores al 30% los mantuvieran, sin embargo, no dejó abierta la posibilidad de progresividad del incentivo, muchos menos tomando en cuenta que posteriormente entra en vigencia la Ley 10159 Marco de Empleo Público que modifica aún más los salarios, y que si de igual manera respeta los derechos adquiridos por los funcionarios que entraron de previo a su aprobación, lo cierto del caso es que a un mediano plazo podría representar una pérdida o estancamiento del poder adquisitivo para los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, en nombre de una supuesta mejora para la sostenibilidad fiscal del país.

4.1.2 Carrera Profesional

La carrera profesional como se analizó en el contexto de los Funcionarios Judiciales, se crea como un incentivo económico destinado a fomentar la superación académica de sus funcionarios, buscando en mi criterio que el Poder Judicial tenga los mejores profesionales en este caso en Derecho y que estén plenamente capacitados, esto mediante el reconocimiento económico por grados académicos, publicaciones, experiencia y participación en capacitaciones.

Previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas este incentivo se reconocía bajo un sistema de puntos que dependía de los logros que se tuvieran supra mencionados, sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley mencionada se introducen restricciones a la forma de reconocimiento de este incentivo, que a mi parecer resultar perjudicial para los funcionarios judiciales, ya que se modifican tres puntos en específico donde:

1. Solo se reconoce la carrera profesional cuando el título académico no sea requisito para el puesto.
2. No se reconocen capacitaciones que sean pagadas con fondos institucionales, solamente las que cada funcionario haya pagado por su cuenta.

3. Los nuevos puntos obtenidos solo tendrían efecto por cinco años posteriores al reconocimiento de este.

Entonces, esta ley no solo limita cuáles títulos, capacitaciones entre otros tienen validez para el reconocimiento del incentivo, sino aún más grave limita el incentivo a solamente cinco años, trayendo consigo que una vez vencido el plazo este incentivo se deje de pagar, creando un menoscabo en el salario del funcionario judicial y que el esfuerzo realizado para obtener dicho logro no sea reconocido. Entonces el objetivo que tenía en este caso la Corte de Suprema de Justicia cuando creó el mismo de que se tuvieran los profesionales más capacitados para el correcto funcionamiento del Servicio Público, procurando que se mantuvieran en el tiempo por medio de este tipo de incentivos se pierda, de la misma manera que se pierde el pago del incentivo pasados los cinco años.

Estos cambios en la carrera profesional modifican a todas luces la naturaleza progresiva que buscaba Corte Plena con este incentivo, introduciendo una temporalidad antes inexistente y reduciendo el monto que eventualmente podría recibir un funcionario en comparación con los que entraron de previo a la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Posteriormente, y cuando ya este incentivo se había visto groseramente afectado, entra en vigencia la Ley 10159 Marco de Empleo Público que viene a eliminar los incentivos que se pagaban incluida la carrera profesional, pasando de un salario compuesto a un salario global, sin posibilidad de un crecimiento individualizado por los estudios o esfuerzo de cada funcionario judicial.

Si bien es cierto al igual que con la prohibición se respetaron los derechos adquiridos para aquellos funcionarios que recibían este incentivo de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159, como podría lograr la Corte Suprema de Justicia mantener el objetivo del que se habló en la sesión de Corte Plena número 034-1998 de fomentar el aporte intelectual de los profesionales judiciales o bien buscar la permanencia de los mismos para tener los profesionales más capacitados en los puestos, sin este incentivo que fomentaba y reconocía el mérito académico y que para términos salariales no se tome en cuenta los títulos o estudios extra que se realicen.

Ahora bien, con base en lo anterior tenemos tres categorías de funcionarios con tratamientos salariales distintos por el incentivo de carrera profesional:

1. Los que entraron de previo a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que conservan el sistema de puntos acumulativos y reciben el pago del incentivo por los méritos académicos.
2. Los que entraron después de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pero de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público que reciben el pago del incentivo siempre que el título no sea requerido para el puesto, que no sea pagado por la administración y limitando el pago a únicamente cinco años.
3. Los que entraron después de la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, que incorpora el salario global y que ya no tiene el pago del incentivo de carrera profesional, ya que la misma eliminó el pago de incentivos.

Analizadas las modificaciones que se dieron respecto de este incentivo posterior primeramente a la entrada en vigencia de la Ley 9635 y luego a la entrada en vigencia de la Ley 10159, podemos denotar un impacto de carácter regresivo en el salario de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, ya que con los cambios que traen estas leyes se pasa de un sistema progresivo y acumulativo a un esquema totalmente limitado o inexistente dependiendo de la fecha de ingreso al Poder Judicial, limitando además la posibilidad de un crecimiento profesional retribuido, comprometiendo a futuro la permanencia de funcionarios altamente calificados, como en un principio buscaba la Corte Suprema de Justicia que fuera, nuevamente en nombre de una mejora fiscal para el país, pero afectando a los funcionarios públicos.

4.1.3 Anualidad

La anualidad ha constituido a través del tiempo uno de los componentes esenciales del salario compuesto en los Funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, ya que representa un mecanismo de reconocimiento económico por la continuidad de servicio, considero que más que un incentivo se puede entender como una retribución que da el Poder Judicial por la antigüedad es decir por los años de servicio de cada funcionario, valorando así la experiencia que definitivamente solo dan los años de servicio.

Posteriormente a la entrada en vigencia de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas su cálculo era proporcional al salario base del puesto que se ocupaba y se actualizaba con el paso del tiempo en relación con los diferentes aumentos, por lo que conforme se acumulaban años laborados en el sector público el salario iba aumentando de forma escalonada, por lo que a más antigüedad y experiencia mayor salario en gran parte por las anualidades que se le reconocían. Aunado a lo anterior su reconocimiento era automático y se le otorgaba a todo funcionario judicial que cumplía un año de trabajo continuo (360 días), y sin estar sujeto a valoración por parte del superior.

Al momento que entra en vigencia la Ley 9635, se introducen un cambio significativo al rubro de anualidades, en el cual este componente pasa a ser un monto nominal fijo que ya no se calcula sobre el salario actual del funcionario judicial, sino sobre el salario base correspondiente al puesto tomando el del mes de julio del 2018, además de tener porcentajes diferentes de acuerdo al tipo de puesto, ya que para puestos profesionales el aumento sería del 1.94% y para no profesionales del 2.54%, esto conforme lo estableció el artículo 14 del Reglamento de la Ley supra indicada.

Aunado a lo anterior, y siendo que antes la anualidad se otorgaba de forma automática, introduce un nuevo cambio y es la obligatoriedad de contar con una calificación de la evaluación del desempeño que se realiza anualmente de muy bueno o excelente, y en caso de no obtener estos parámetros no se otorgaría el rubro por anualidad. Estos nuevos cambios que trae consigo esta Ley 9635 vienen a modificar a criterio de esta investigación, la esencia de lo que realmente es la anualidad el cual busca incentivar a los trabajadores por los años laborados y de experiencia conseguidos en la función judicial.

Si bien es cierto hasta ese momento se había modificado las condiciones de la anualidad, todos los funcionarios judiciales seguían recibiendo dicho rubro siempre y cuando tuvieran un parámetro de mínimo de muy bueno en sus funciones. Sin embargo, tras la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público sí se genera un cambio muy radical en cuanto a este rubro, ya que al igual que con los incentivos de prohibición y carrera profesional, la anualidad se suspende con el ingreso de la estructura de salario global, eliminándose su reconocimiento.

Esta nueva reforma no solo elimina el incentivo para los nuevos ingresos que entran directamente con salario global, sino que nuevamente genera una desigualdad entre los funcionarios con igualdad de funciones y restricciones, pero con diferente fecha de ingreso al Poder Judicial y se crean tres perfiles, recordando que los que tiene salario compuesto se les respetan los derechos adquiridos:

1. Los que entraron de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público y que su salario compuesto quedo por debajo del salario global, se les siguen pagando la anualidad de conformidad con lo establecido en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, hasta tanto alcancen el salario global y pierden el derecho a seguir acumulando anualidades.
2. Los que entraron de previo a la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público y que su salario compuesto quedo por encima del salario global, no se les pagan más anualidades y quedan a la espera de que el salario global los alcance para pasar a este régimen salarial y perder el derecho a seguir acumulando anualidades.
3. Los que entraron después de la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público, que incorpora el salario global y que ya no tiene el pago de anualidades, ya que la misma eliminó el pago de incentivos.

Esta situación tiene una afectación directa en las personas que reciben un salario compuesto, principalmente en los funcionarios con más experiencia y antigüedad que han acumulado por años diferentes incentivos como por ejemplo la anualidad con base en su carrera en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, y que por estar su salario compuesto arriba del salario global establecido este ya no se incrementa ni se acumulan nuevas anualidades, ya que de forma aparentemente definitiva se limitó su derecho al crecimiento salarial, a esto se le suma la regla fiscal que no permite aumentos por el costo de vida dependiendo del PIB.

Respecto a esto la dirección jurídica del Poder Judicial emite el criterio DJ-C-414-2024, donde Campos y Fallas (2024) indican que la imposibilidad de los incrementos por costo de vida puede ser tomada como una medida excepcional para garantizar la salud de las finanzas estatales, pero, dicha medida no puede perpetuarse indefinidamente. Sin embargo, dadas las reformas que traen consigo estas Leyes, se denota un congelamiento salarial de

forma indefinida. Asimismo, la Procuraduría General de la República mediante la opinión jurídica PGR-OJ-11-2023 del 14 de febrero de 2023, indica:

Podría tener un efecto pernicioso en caso de mantenerse indefinidamente o por un plazo prolongado, que la torne irrazonablemente permanente, según sea la diferencia cuantitativa con su nueva escala salarial. Máxime en momentos en que otras variables económicas hagan perder significativamente el poder adquisitivo de la retribución salarial así congelada y por ello el Convenio 131 de la OIT sobre fijación de salarios mínimos indica que se deberá considerar, entre otros factores, el costo de vida -art. 3. En ese sentido la Sala Constitucional, en al menos un precedente, ha determinado que los congelamientos salariales solo pueden ser temporales, es decir, por un plazo definido y claramente determinado.

Tenemos que tener claro que hasta ese momento se les había respetado los derechos adquiridos a los funcionarios que entraron previo a la entrada en vigencia de estas leyes, pero en el momento que el salario global los alcance se van a perder los derechos adquiridos al pasarlos de forma obligatoria al salario global con todo lo que esto conlleva, además de que se debe tomar en cuenta todo el tiempo que podría estar congelado su salario hasta tanto lo alcance el salario global, lo cual contradice lo indicado tanto por la OIT, la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional.

En razón de lo anterior las modificaciones al componente de anualidad representan un cambio regresivo en los salarios de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ya que antes se permitía un crecimiento progresivo y acumulativo, reconociendo los años laborados y la experiencia que eso trae. Hoy ese crecimiento se ve congelado o afectado en muchos casos, tanto por el método para calcular la anualidad que implemento la Ley 9635 o bien por la migración obligatoria a salario global que implemento la ley 10159. Lo que directamente afecta negativamente el salario del funcionario judicial.

4.1.4 Cesantía

La cesantía en el marco del régimen laboral público, ha sido usualmente concebida como una compensación destinada a garantizar un retiro digno para el funcionario, especialmente en instituciones como el Poder Judicial, donde la estabilidad de la que gozan los funcionarios judiciales excluye en la práctica despidos con responsabilidad patronal como en el sector privado suele ocurrir. Por esta razón, el auxilio de cesantía se ha manifestado fundamentalmente como un componente del salario de retiro que se aplica en caso de jubilación o fallecimiento del funcionario, se puede considerar como una previsión financiera acumulada a lo largo de la carrera judicial.

En ese sentido, el acuerdo de Corte Plena del 11 de mayo del 2011 estableció una progresividad de este rubro hasta alcanzar los doce años, reforzando así su carácter como parte de una política salarial integral orientada al reconocimiento de la antigüedad y permanencia de los funcionarios judiciales, como siempre ha buscado la Corte Suprema de Justicia que sea. Este beneficio se consolidó como una expectativa razonable dentro del diseño del salario judicial compuesto para ese entonces.

Asimismo, la reforma introducida por el artículo 39 de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas estableció un tope de ocho años de cesantía como pago máximo para los funcionarios públicos incluidos en el artículo 26 de la misma ley y de igual manera se expresó en el reglamento, haciendo la excepción de los casos cubiertos por convenciones colectivas vigentes o instrumentos jurídicos que reconociera expresamente más de ocho años de cesantía sin exceder los doce años, esto respetando los derechos adquiridos de los funcionarios.

Ahora bien, el impacto salarial que se tiene a través de la entrada en vigencia de esta Ley fue sentido por los funcionarios judiciales, especialmente por los que estaban próximos a jubilarse, ya que la reducción de cuatro años en el auxilio de cesantía significó una disminución directa en la proyección económica que se tenía para el momento del retiro que basaban su planificación financiera en base a un régimen de doce años que estaba vigente antes del cambio que trajo esta normativa y si bien es cierto esta modificación supuso un cambio sustancial del monto a recibir también vino a modificar la expectativa de derecho que

tenían estos funcionarios pudiendo crear un descontento significativo al tocar un monto al que consideraban tenían derecho.

Si bien, es cierto la Dirección Jurídica del Poder Judicial trató inicialmente de proteger los derechos adquiridos a los funcionarios mediante criterio, indicando que los que ingresaban antes de la reforma mantenía el derecho a los doce años de cesantía, lo cierto del caso es que la Contraloría General de la República en el oficio DFOE-PG-0739-2019, respaldada por el dictamen C-060-2019 de la Procuraduría General de la República, desestimó dicho criterio, afirmando que la cesantía debía considerarse como una expectativa de derecho no consolidada, aplicable conforme a la ley vigente al momento del retiro.

Debido a lo anterior, el Poder Judicial se ve en la obligación de aplicar el tope de ocho años a los funcionarios judiciales que se retiren de sus labores por jubilación o muerte a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9635, consolidando así un nuevo marco que redujo significativamente el monto global que un funcionario judicial podía recibir al momento del retiro.

El tratamiento de la cesantía como una expectativa de derecho y no como un derecho consolidado a futuro, permitió modificar retroactivamente las condiciones económicas bajo las cuales los funcionarios aceptaron su empleo público. Y si bien es cierto se respetó los derechos adquiridos en cuanto a las personas que estaban cubiertos por convenciones colectivas vigentes o instrumentos jurídicos que reconociera expresamente más de ocho años de cesantía sin exceder los doce años, sí se puede denotar que esta Ley vino a disminuir la expectativa de derecho que tenía los funcionarios judiciales.

Es criterio de esta investigación que entre expectativa de derecho y un derecho consolidado a futuro, resulta haber una línea muy delgada entre ambas posturas y criterios muy bien fundamentados en ambas tesis, toda vez que en efecto resulta ser una expectativa de derecho porque solo va a ocurrir al momento de jubilación o muerte, sin embargo, no podemos dejar de lado que al momento de que cualquier funcionario entraba a trabajar al Poder Judicial ingresaba sabiendo que tenía derecho al momento de su retiro de una cesantía de hasta 12 años y que como en el caso de todos los componentes que viene a modificar esta ley fueron cambiados y de carácter obligatorio para los funcionarios.

4.1.5 Salario Compuesto frente al Salario Global

Uno de los cambios más significativos que trajo la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público es la instauración del salario global en sustitución del salario compuesto, lo cual representa una transformación estructural del régimen remunerativo en el sector público costarricense. Esta modificación tiene consecuencias directas para los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y civil de Hacienda, no solo en términos económicos, sino también en relación con principios fundamentales como la progresividad y la igualdad.

La Ley 10159 supuso un gran cambio en el salario de los funcionarios judiciales al sustituir el salario compuesto que consistía en el salario base más anualidades acumuladas, carrera profesional, prohibición y otros pluses salariales que se podía recibir dependiendo del funcionario, y se cambia por un salario global, definido como un único monto para cada categoría. Para iniciar esta transición progresivamente, su transitorio XI dispuso reglas claras indicando que quienes al momento de la entrada en vigencia de la Ley recibían un salario compuesto inferior al salario global conservarían sus incentivos hasta igualar ambos montos, mientras que los que tuvieran un salario compuesto igual o superior al global verían congelados todos sus pluses hasta que este los alcance, momento en que migrarían automáticamente al nuevo régimen de forma obligatoria.

A raíz del transitorio XI de dicha Ley, surgieron tres grupos diferenciados de funcionarios judiciales:

1. Salario Compuesto mayor al salario global: su ingreso quedó congelado, sin nuevos aumentos ni incentivos, hasta que el salario global iguale al salario compuesto. Lo que implica una pérdida progresiva del poder adquisitivo, además de no tomar en cuenta temas como el costo de la vida.
2. Salario Compuesto menor al salario global: Siguen recibiendo anualidades hasta alcanzar al salario global, momento en el cual migran automáticamente el nuevo régimen. Se deben tomar en cuenta que pueden pasar varios años para alcanzar el salario global.
3. Nuevos ingresos que entran con el salario global: Reciben desde el nombramiento un monto único, sin pluses adicionales

En razón de lo anterior, se ha generado desigualdades reales y palpables, ya que existen casos donde funcionarios con menor antigüedad, bajo salario global, reciben ingresos superiores a compañeros con mucha más experiencia y antigüedad, pero que su salario compuesto no alcanza al global, y para quienes la única vía de equiparación es esperar a que con las anualidades del 1.94% o 2.54% dependiendo del puesto, se alcance el salario global, lo cual dependiendo del caso podría tardarse muchos años en alcanzarse, lo que en criterio de esta investigación resulta absurdo y grosero.

Asimismo, la Directriz 002-2023-PLAN, desarrolla criterios de interpretación y aplicación del salario global conforma a la Ley 10159, particularmente en relación con funcionarios que ingresaron antes de su entrada en vigencia, pero cuya condición es interina. En ese sentido, introduce una forma de tratar a los que ellos llaman reingresos, es decir, situaciones en las que un funcionario interino cesa sus funciones por falta de nombramiento y luego entra con un nuevo nombramiento. La directriz indica que, si ese reintegro ocurre después de un plazo de un mes calendario sin prestar servicios en este caso al Poder Judicial, la persona debe ser incorporada al régimen de salario global, aun si originalmente pertenecía al sistema de salario compuesto y tuviera un salario mayor anteriormente. La directriz indica:

Todas las contrataciones de personas servidoras públicas de nuevo ingreso o en el caso de los reingresos, posteriores a un rompimiento de la continuidad laboral, luego de transcurrido el plazo de un mes calendario de no prestar servicios para el Estado... se les remunerare según los montos globales establecidos en la columna salarial global.

Este criterio tiene implicaciones sensibles para los funcionarios judiciales con trayectoria interina, ya que la simple interrupción temporal por más de un mes calendario en su nombramiento, incluso por causas ajenas a su voluntad, puede significar su salida definitiva del régimen compuesto, perdiendo con ellos los incentivos que se había adquirido, esta afectación es totalmente reprochable para aquellos interinos que están arriba del salario global y que se quedan sin nombramiento, ya que significaría una reducción salarial que evidentemente afectaría su estilo de vida. Esta disposición genera una afectación desproporcionada, especialmente si se considera que los funcionarios interinos cumplen, en

la práctica, funciones idénticas a las del personal permanente, pero se enfrentan a condiciones laborales más precarias.

En este mismo orden de ideas, la Procuraduría General de la República, por medio del Procurador General, en la audiencia otorgada por resolución de las once horas veintiocho minutos del once de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del expediente 23-028010-007-CO, relativo a la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la UNT, se manifestó en los siguientes términos:

Si bien el supuesto contrario (salario compuesto mayor al salario global) resulta ser constitucional en relación con el principio de igualdad, en razón del equilibrio financiero y el respeto de los derechos adquiridos, no resulta razonable, a criterio de este órgano asesor, cuando es a la inversa, en el tanto es ilógico que quienes tienen mayor experiencia, tengan un salario menor que quienes carecen de ella o tienen menor tiempo de ocupar un puesto, sin que exista un mecanismo generalizado y acreditable que en efecto compruebe la equiparación en un tiempo razonable. Demostrada la falta de un mecanismo de equiparación razonable, sí se vislumbra una afectación al principio de igualdad salarial y proscripción del trato discriminatorio, pues se genera una desventaja grosera y, por ende, una discriminación odiosa, en el tanto resulta económicamente desventajoso poseer mayor experiencia y trayectoria institucional en el puesto, en comparación con ser de nuevo ingreso a éste.

Asimismo, la Procuraduría recordó que, si bien la imposibilidad de incrementos por costos de vida puede ser aceptada como medida excepcional para salvaguardar la salud financiera del Estado, esta no puede mantenerse indefinidamente, citando el Convenio 131 de la OIT y el voto Constitucional 009952-2003 que indica:

El congelamiento de salarios no solo es una situación diferente, sino que, además, debe ser temporal y no permanente, pues tal congelamiento supone un sacrificio del trabajador, al no ver aumentado su salario pese al aumento en el costo de vida, se

puede hacer únicamente por un plazo definido o determinado y únicamente por circunstancias de orden extraordinario o de interés nacional. El congelamiento indefinido en el tiempo afectaría ilegítimamente situaciones jurídicas consolidadas a futuro y constituiría un abuso estatal ad infinitum, ya que no solo perjudicaría el salario del funcionario, sino otros derechos como la jubilación.

El impacto de esta transformación se evidencia también en el análisis comparativo de las tablas salariales 12 y 13 incluidas en el marco teórico de la presente investigación, correspondientes al año 2023 bajo el régimen del salario compuesto y al año 2025 con la implementación del salario global. Los funcionarios judiciales con mayor antigüedad, que permanecen bajo el régimen de salario compuesto, perciben ingresos superiores debido a la acumulación de incentivos a lo largo de su trayectoria, pero con un crecimiento congelado, mientras tanto, quienes ingresan bajo el salario global parten de un ingreso ,as alto pero fijo, sin progresividad, lo que desincentiva la permanecía e incluso la especialización, ya que da igual que sea licenciado a doctor en Derecho, porque bajo el modelo del salario global ganan igual.

Desde la óptica del derecho constitucional, esta situación ha sido impugnada por vulnerar el principio de igualdad salarial y la prohibición de discriminación según los artículos 57 y 68 respectivamente de la Constitución Política. Asimismo, se ha recurrido al Convenio 100 de la OIT sobre igualdad en la remuneración. Y si bien la Sala Constitucional, en el voto 4883-97, que solo cabe desigualdad si existe una justificación objetiva y razonable, conforme el principio de desigualdad, lo cierto del caso es que, el congelamiento indefinido del salario para funcionarios judiciales con años de servicio carece de tal justificación técnica y jurídica suficiente.

Esta aplicación de la norma, introduce un elemento de regresividad a todas luces evidente, reconocido en la Constitución Política. La jurisprudencia de la Sala Constitucional en el voto 12487-2012, ha sido clara en que cualquier medida regresiva en el ámbito laboral debe superar una evaluación de proporcionalidad y necesidad, especialmente cuando afecta derechos adquiridos o expectativas legítimas. En este caso, la investigación arroja que no se han ofrecido estudios técnicos suficientes para demostrar que este cambio era la única solución para asegurar la sostenibilidad fiscal sin afectar de manera grotesca los derechos de

los funcionarios judiciales. Más bien, la existencia paralela de tres esquemas distintos de remuneración en una institución pública, quebranta la lógica de justicia interna y funcional que durante años caracterizó al Poder Judicial.

A esta situación se suman manifestaciones explícitas y documentadas de funcionarios judiciales, altamente calificados que ante las condiciones salariales impuestas por la nueva normativa han decidido renunciar. Tal es el caso del odontólogo forense único especialista en esta área dentro del Poder Judicial, quien el 08 de enero del 2024 presentó su renuncia mediante una carta dirigida al Consejo Superior (véase Anexo A), la cual se hizo pública por su contenido explícito, y si bien es cierto no es funcionario de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, muestra el sentir de una gran parte de los funcionarios judiciales.

En la misma, el funcionario expone con claridad cómo tras 17 años de servicio, a pesar de su especialización y experiencia, le fue negado el régimen de dedicación exclusiva, denuncia las condiciones salariales no acordes con su trabajo, así mismo, señala la falta de incentivos, la sobrecarga laboral, la ausencia de reconocimiento institucional y el riesgo creciente que enfrentan los profesionales de su tipo por el aumento del crimen organizado. En sus palabras señala:

He decidido renunciar por eso, porque mi dignidad ya no me permite seguir aquí siendo pisoteado como profesional y como ser humano... 17 años de experiencia no sirve de nada, porque si algo he aprendido, es que en el Poder Judicial eso no tiene ningún valor, porque el recurso humano no recibe el valor que merece. Incluso mi salario está próximo a disminuir, porque los únicos puntos de carrera profesional que me reconocieron únicamente tienen un período de validez de cuatro años luego de la Ley 9635... me parece completamente inútil pensar que la institución busque acreditaciones si el factor humano está desprotegido... Así que pueden acreditarse las instancias que quieran, pero el factor humano es igual de importante que las instalaciones, que los laboratorios, que los equipos y que los controles... hemos renunciado demasiados profesionales en el Poder Judicial y seguiremos renunciando

más personas mientras las cosas no mejoren... renunciamos porque no hay crecimiento profesional, no hay salario emocional, porque el personal está desmotivado.

Aunado a lo anterior, el especialista adjunta una lista de veintitrés profesionales en medicina forense y doce en psiquiatría que han abandonado el Poder Judicial, advirtiendo que esta fuga de talento amenaza directamente la capacidad institucional de impartir justicia. Además, advierte que esta falta de valoración de la experiencia y la especialización tendrá consecuencias para toda la ciudadanía, al punto de señalar que, en el futuro, los casos más complejos podrían quedar en manos de personal sin la formación ni la experiencia adecuada. Situación que a criterio de esta investigación es probable que ocurra de igual forma en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

Este caso particular, confirma la afectación del régimen salarial judicial, ya que las condiciones laborales resultantes de las reformas introducidas por la Leyes 9635 y 10159 están incidiendo directamente en la retención de talento, la motivación funcional y la calidad del servicio de justicia. La carta supra indicada se convierte, así, en un testimonio revelador de cómo el deterioro progresivo del salario judicial y la ausencia de mecanismos de reconocimiento han generado un clima institucional insostenible, con efectos directos en el cumplimiento efectivo de los fines del Poder Judicial.

La transición al salario global ha significado una disminución efectiva en el ingreso real de muchos funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, al eliminar o congelar pluses fundamentales y conformar tres regímenes distintos de remuneración, además de los funcionarios interinos que tienen condiciones aún más precarias. La reforma ha producido una afectación directa y cuantificable del salario judicial y al modelo retributivo que hasta antes de la Ley 10159 reconocía la antigüedad, la preparación y el desempeño como motores de crecimiento salarial, que además motivaba a los funcionarios a seguir especializándose y buscar ser trabajadores más comprometidos y preparados.

Por tanto, la persistencia de estas brechas entre funcionarios judiciales, sin justificación técnica ni jurídica sólida, afecta no solo la estabilidad económica de los servicios

públicos, sino también la dignidad del trabajo judicial, obligando a una revisión urgente de los mecanismos de transición y de la lógica del sistema salarial en el Poder Judicial.

4.2 Impacto que tuvo las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público, sobre el Principio de Progresividad Laboral de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

El principio de progresividad laboral, consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), establece la obligación de los estados de avanzar continuamente en la protección de los derechos laborales, evitando retrasos injustificados. Este principio, tal como lo ha señalado Hernández (2016), implica una doble dimensión, por un lado, de un mandato progresivo y por otro una prohibición de regresividad, que impide reducir la protección ya alcanzada sin una justificación suficiente, razonable y basada en criterio técnicos. A nivel nacional, se ha vinculado con el bloque de constitucionalidad, especialmente en lo relativo a derechos fundamentales de los trabajadores públicos.

Ahora bien, teniendo este contexto las Leyes 9635 y 10159 ha tenido efectos muy notables sobre los derechos laborales ya reconocidos históricamente a los funcionarios judiciales, particularmente en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. Estas reformas introdujeron un nuevo paradigma en materia de empleo público, sustituyendo el régimen del salario compuesto, caracterizado por el reconocimiento de incentivos y derechos acumulativos, por un modelo de salario global fijo y no progresivo.

Este cambio estructural supuso, en la práctica, una interpretación del desarrollo histórico de condiciones laborales que habían sido diseñadas con base en criterios de méritos, permanencia y profesionalización del servicio judicial. Tal y como se documentó en los cuadros comparativos incluidos en el capítulo II de esta tesis, al comparar las escalas salariales del año 2023 con las del año 2025, aparentemente podría creerse que es mas alto el salario global, sin embargo, eso simplemente es una ilusión óptica en la mayoría de los casos, ya que en la tabla del 2023 se le deben sumar los incentivos salariales con lo que supera

por mucho el salario global, especialmente en aquellos funcionarios con más antigüedad que suman muchas más anualidades.

Esto representa una afectación directa al principio de progresividad, pues interrumpe el curso natural de mejora en las condiciones de trabajo, sin ofrecer una justificación técnica correcta. En esa misma línea, la acción de inconstitucionalidad presentada por SITRAJUD, anteriormente analizada, resalta que la Ley 10159 fue aprobada sin estudios técnicos ni actuariales que permitan valorar el impacto real de las disposiciones regresivas adoptadas. En el texto de dicha acción se sostiene: “Viola los derechos de los funcionarios judiciales porque no fue sustentado con base en estudios técnicos y actuariales, de forma contraria al estándar de tomar medidas regresivas únicamente bajo el más minucioso escrutinio.”

Asimismo, se resalta que antes de recurrir a restricciones salariales, el Estado debió haber agotado alternativas fiscales menos gravosas, como por ejemplo e indicado en varias ocasiones por los entrevistados para la presente tesis, el combate efectivo a la evasión tributaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.1 del PIDESC, que obliga a utilizar el máximo de los recursos disponibles antes de reducir derechos ya reconocidos.

A su vez, desde la perspectiva doctrinal, Toledo (2010) sostiene que los derechos laborales deben considerarse derechos humanos, cuya tutela no solo depende del derecho interno, sino del bloque constitucional. Este punto de vista, refuerza la tesis de que las disposiciones de las Leyes 9635 y 10159 afectan beneficios laborales ya adquiridos, sin una justificación proporcional y razonable, incurriendo en una falta constitucional y convencional.

Estas valoraciones, respaldadas por los cuadros comparativos y el contenido de la acción de inconstitucionalidad, demuestran que el principio de progresividad no fue considerado de manera adecuada al momento de aprobar e implementar las leyes señaladas. El cambio de régimen salarial implicó una reducción de condiciones adquiridas, como por ejemplo lo fue la cesantía por 12 años reconocida en su momento por Corte Plena y limitada por la Ley 9635 a 8 años. De igual suerte el congelamiento salarial de forma indefinida, fue abordado por la misma Procuraduría General de la República como una posible contravención al artículo 57 de la Constitución Política, señalando que:

Los Transitorios XI y XII de la LMEP, en tanto ordenan congelamientos salariales a plazo indefinido o indeterminado... son contrarios al Derecho de la Constitución, particularmente, al artículo 57 Constitucional, relativo al derecho al salario, y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

De seguido, la misma Procuraduría General de la Republica concluyo que “La promulgación de la aludida ley no supuso la reducción del monto del salario total percibido por el funcionariado público (incluidos los servidores judiciales) antes de su entrada en vigor.”

Sin embargo, este razonamiento de la Procuraduría General de la Republica omite considerar el carácter progresivo del régimen anterior, el cual se basaba precisamente en aumento graduales y derechos acumulativos que proyectaban una mejora proporcional en el tiempo. Y que, al eliminar estos mecanismos, aunque el salario nominal se conserve en el corto plazo, se frena la posibilidad de mejora, lo que constituye una forma de regresión evidente.

Finalmente, debe advertirse que esta regresión afecta de forma especial al personal judicial de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, cuyo esquema de incentivos estaba orientado a la permanencia, especialización y compromiso institucional. La eliminación de este modelo, puede traer consecuencias como desmotivación, fuga de talento y disminución en la calidad del servicio.

4.3 Percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales expertos en la materia respecto a los cambios introducidos por las Leyes 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público, en términos de progresividad laboral y condiciones salariales.

En la estructura de esta investigación, se realizaron entrevistas a Jueces de la República, con el fin de obtener una visión practica y argumentativa sobre los efectos reales de las Leyes 9635 y 10159 en el régimen salarial del Poder Judicial. El uso de entrevistas permite complementar el análisis normativo y doctrinal previamente desarrollados, mediante

criterios interpretativos y experiencias institucionales concretas. Los aportes de los entrevistados siendo Jueces de la República con amplia trayectoria jurisdiccional son de mucho valor para la presente investigación.

Se expondrán los principales hallazgos de las entrevistas realizadas, se aclara que el lenguaje utilizado resulta en algunas ocasiones de carácter técnico, sin embargo, se mantiene para respetar la formación académica y la experiencia de los mismos. Asimismo, y con el fin de resguardar la identidad de la persona informante, se utilizarán seudónimos para identificarlos.

4.3.1 Experto A “El salario global ha roto la relación entre antigüedad, mérito y reconocimiento económico”

Uno de los aportes más significativo para comprender el impacto del salario global en los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda proviene de la entrevista concedida por un Juez de la República denominado experto A. Desde su posición como Juez de carrera y amplia formación académica, el entrevistado expone como la implementación de este nuevo régimen ha afectado profundamente no solo al sistema retributivo, sino también la estructura institucional y la funcionalidad del aparato judicial.

En su análisis, el experto A parte del principio de seguridad jurídica, destacando que la mutabilidad normativa es inherente al ordenamiento, pero que toda reforma sustancial debe respetar los derechos objetivos consolidados. A su juicio la Ley 10158 Marco de Empleo Público ha roto esa coherencia, al generar una triple segmentación salarial, existiendo funcionarios en propiedad con salarios compuestos congelados, interinos forzados a migrar al salario global si se encuentran arriba del salario global y nuevos ingresos sin posibilidad de crecimiento retributivo.

Denuncia la existencia de una para normatividad, entendida como una aplicación práctica de las normas con fines distintos a los declarados. En particular cuestiona que la norma, aunque no obliga a renunciar, induce indirectamente a que el funcionario abandone el sistema si desea acceder al nuevo régimen, lo cual representa un desincentivo institucional.

Este fenómeno se agrava por la ausencia de mecanismos para migrar voluntariamente al régimen global, incluso cuando la persona posee un salario consolidado inferior.

A su vez señala que la eliminación de ajustes por costo de vida, sumada a la inexistencia de revisiones salariales periódicas, ha producido un estancamiento estructural de los ingresos lo que se traduce en una política anti atractiva para nuevos profesionales. Esta situación compromete la calidad del recurso humano judicial, pues se observa una disminución en el perfil técnico de quienes ingresa, y una salida progresiva de personal especializado. Además, desde su experiencia, el salario global ha derivado en un desmantelamiento silencioso de la carrera judicial, con consecuencias directas en la eficiencia y sostenibilidad del sistema de justicia.

En la entrevista expone desde la perspectiva de la administración pública, que el poder judicial depende enteramente del presupuesto nacional, por lo que cualquier incremento en su tamaño o demanda representa un aumento directo del gasto del Estado, bajo esta lógica, el salario global ha sido utilizado como un instrumento de contención del gasto, más que como una política de racionalización técnica o salarial, señala además que el discurso de sostenibilidad fiscal ha sido trasladado mecánicamente al régimen judicial, sin reconocer la naturaleza especializada, técnica de la administración de justicia.

Si bien reconoce que el control del gasto público es una obligación constitucional válida de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política, cuestiona que dicho control se haya convertido en una herramienta para sofocar la adaptabilidad institucional, al punto de impedir el crecimiento de unidades judiciales en respuesta al aumento de la litigiosidad, en palabras literales del entrevistado “el crecimiento del Poder Judicial es también un crecimiento del gasto, pero el gasto es inseparable de la necesidad de justicia”.

Asimismo, advierte que el uso generalizado del discurso de sostenibilidad ha invisibilizado la ausencia de evaluación real del impacto fiscal, expone que, si efectivamente la congelación salarial, la implementación del salario global y el reemplazo de personal caro por personal nuevo han producido ahorro para el Estado, este efecto no ha sido ni documentado ni comunicado. Por tanto, el sacrificio del recurso humano judicial se presenta como una política sin retorno visible ni contrapartida institucional, lo que permite observar que bajo el Marco de la Ley 10159, el salario global no opera únicamente como una

modificación técnica del régimen salarial, sino como una herramienta de ingeniería fiscal, orientada a reducir cargas estructurales a través de medidas que debilitan el salario judicial.

Uno de los aspectos más relevantes de la entrevista al experto A, es su reflexión sobre como el salario global ha incidido negativamente en la capacidad del Poder Judicial para atraer, retener y renovar a su personal especializado. De manera contundente, afirma que el nuevo régimen no solo ha debilitado la progresividad económica del salario, sino que también ha provocado una pérdida estructural en el sentido de pertenencia, compromiso institucional, vocación de carrera y molestia, ya que desmotivación es una palabra corta para lo que se produce en los funcionarios.

El salario global ha roto la relación entre antigüedad, mérito y reconocimiento económico, y en lugar de premiar la especialización, la experiencia o la estabilidad, el sistema premia la condición de nuevo ingreso, al asignar en muchas ocasiones salarios iguales o superiores a funcionarios recién nombrados en comparación con jueces de carrera que han acumulado experiencia bajo el régimen compuesto, esto constituye una diferenciación odiosa con el principio de equidad interna.

Además, señala que la política de congelamiento indefinido, sin ajustes por costo de vida ni revisión periódica de escalas salariales, ha transformado el Poder Judicial en un espacio anti atractivo para profesionales calificados, en sus palabras “ya no es un lugar al que la gente quiera venir para quedarse, sino un lugar al que se entra para ganar experiencia y luego irse”, y que la consecuencia directa es que la calidad de servicio de justicia se ve comprometida, al depender de personal menos capacitado o con menor vocación, y que dicha precarización del conocimiento técnico, afirma, se debe a que el modelo actual no es competitivo en el mercado laboral profesional, ni ofrece incentivos para la formación continua.

Finalmente, se advierte que esta situación ha generado una cultura institucional de desvinculación emocional, donde el ejercicio de la judicatura, ya no es percibido como un honor o un acto de servicio, sino como una carga que pocos están dispuestos a asumir, ya que afirmaciones como “gracias por venir a resolver” por parte de las Salas de Apelaciones donde se encuentran Jueces categoría 5 que son los de mayor rango institucional, no son un gesto

de cortesía, sino un reflejo de la crisis de funcionamiento interno, producto del empobrecimiento estructural del modelo retributivo judicial.

4.3.2 Experta B “Reducir el gasto público no debería implicar sacrificar la calidad del servicio esencial”

La entrevista con la experta B aporta una perspectiva crítica sobre los efectos estructurales de las Leyes 9635 y 10159 desde la experiencia combinada de quien laboró durante dos décadas en el Poder Ejecutivo, siendo incluso ministra suplente y que actualmente ejerce como Jueza de la República.

Desde su visión, estas reformas no responden a una lógica de fortalecimiento institucional, sino a una política de contención del gasto que ha generado una regresión en los derechos laborales, particularmente en lo que respecta a los componentes salariales que tradicionalmente incentivan la carrera administrativa.

La experta considera que las medidas adoptadas implican una pérdida progresiva de condiciones laborales históricas, situación que, si bien podría ser entendida desde la lógica macroeconómica del equilibrio fiscal, constituye una regresión jurídica y funcional cuando se analizan sus efectos sobre la motivación, la equidad interna y la proyección profesional de los funcionarios judiciales. Además, destaca que la regresión no es reciente, ya que desde el año 2010 se observan medidas restrictivas aplicadas por el Poder Ejecutivo, como el congelamiento de aumentos salariales, que anticipaban la política de racionalización fiscal hoy institucionalizada mediante el salario global.

Además, afirma que estas reformas han distorsionado el sentido de la carrera administrativa, al eliminar el incentivo económico asociado al ascenso, señala que actualmente existen procesos de concurso que se declaran desiertos porque los funcionarios prefieren no ascender, ya que el nuevo puesto implica un salario inferior al que devengan en su puesto actual bajo el régimen compuesto, y que a su juicio constituye una disfunción estructural del modelo de empleo público.

Ahora bien, desde la experiencia acumulada en el Poder Ejecutivo como en su función actual de Jueza de la República, afirma que el discurso de la sostenibilidad fiscal ha sido

utilizado como justificación sistemática para reducir derechos laborales, sin una valoración adecuada de las consecuencias institucionales, señala que esta ponderación entre el equilibrio macroeconómico y los derechos adquiridos se ha resuelto en la práctica siempre en detrimento del trabajador público.

Aunado a lo anterior, la jueza plantea que el verdadero problema no reside en la existencia de altos salarios aislados, sino en la expansión desordenada del aparato estatal, que ha asumido funciones no esenciales, y en lugar de aplicar recortes horizontales. Sugiere que el Estado debería replantearse que instituciones cumplen funciones estratégicas, como el poder judicial, o aquellas que tratan temas de educación o salud, y cuáles pueden ser reorganizadas o eliminadas. En su criterio, reducir el gasto público no debería implicar sacrificar la calidad ni la dignidad del servicio esencial.

En cuanto al Poder Judicial, advierte que las medidas de racionalización han tenido un efecto directo en su independencia funcional, al aplicar restricciones salariales y presupuestarias de manera indistinta, sin considerar su naturaleza constitucional, se genera una vulneración indirecta del diseño del equilibrio entre poderes, aunado a lo anterior, recalca que la independencia judicial no solo se limita a la falta de injerencia política, sino también requiere condiciones materiales que garanticen su autonomía.

Seguidamente retoma el origen histórico del modelo judicial costarricense, destacando que la Constitución Política de 1949 blindó al Poder Judicial precisamente para evitar que los vaivenes políticos afectaran su funcionamiento, sin embargo, en la actualidad se observa una erosión progresiva de esa protección, provocada no por reformas abiertas, sino por decisiones fiscales silenciosas que terminan debilitando su estructura desde adentro.

En razón de lo anterior la experta B, identifica como uno de los principales efectos de la implementación del salario global la eliminación de los incentivos acumulativos que históricamente acompañaban el desarrollo de la carrera judicial. En su visión, al desaparecer los estímulos económicos ligados a la experiencia, la formación y el mérito se produjo una ruptura con la lógica progresiva que caracterizaba al régimen anterior.

Además, señala que este cambio ha generado una desmotivación generalizada entre los funcionarios judiciales especialmente aquellos con años de servicio, grados académicos

superiores y funciones especializadas, quienes hoy perciben salarios similares o inferiores a los de personas recién ingresadas. Esta situación no solo afecta la moral institucional, sino que también dificulta la retención de personal altamente calificado.

La entrevistada describe el surgimiento de una fuga silenciosa de talento, alimentada por la falta de incentivos reales para permanecer en el sistema judicial. Este fenómeno, según lo indicado por la Jueza, impacta directamente en la calidad del servicio público, pues reduce la competitividad del Poder Judicial en relación con otros sectores, como el litigio privado o bien la docencia universitaria, que ofrecen en muchos casos mayores oportunidades de desarrollo económico y profesional.

Asimismo, advierte que esta política retributiva ha deteriorado la cohesión interna de los equipos de trabajo dentro del Poder Judicial, al generar situaciones de inequidad salarial entre compañeros que realizan funciones similares, pero pertenecen a regímenes distintos. Estas diferencias que califica como injustificadas e insostenibles erosionan la identidad institucional y el sentido de pertenencia funcional.

Finalmente, la experta B, ofrece una reflexión ética indicando que el debilitamiento del servicio público no debe evaluarse únicamente en términos financieros, sino también como un problema político y democrático. Si el modelo de empleo público no reconoce y no dignifica al funcionario, se compromete no solo la eficacia del sistema, sino también la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

4.3.3 Experto C “Ya no somos un Poder de la República, nos estamos convirtiendo en un apéndice administrativo”

El experto C con una trayectoria de más de treinta años en el Poder Judicial, exletrado de la Sala Constitucional, docente universitario y Juez de la República, sostiene que las leyes 9635 y 10159 nacen con un único fin que es el ahorro fiscal a toda costa, indica que estas normas no fueron diseñadas para mejorar la función pública, ni para ordenar el empleo estatal, sino únicamente para contener el gasto, sin importar los derechos laborales afectados.

Desde una perspectiva constitucional, el Juez considera que las leyes han roto el equilibrio tradicional entre los intereses fiscales y los derechos fundamentales, ya que no se

ha respetado el principio de progresividad laboral, ni los derechos adquiridos por los funcionarios, como lo exige el bloque de legalidad nacional e internacional. Señala que dicen que los respetan, pero eso es solo en apariencia, ya que en el fondo se han generado efectos regresivos reales.

Además, afirma que los funcionarios judiciales, y el sector público en general, están enfrentando una progresiva pérdida del poder adquisitivo, al eliminarse o congelarse componentes salariales históricos. Para el entrevistado C este proceso se agrava con la imposición del salario global, que impide mejoras futuras, ya que por lo menos durante diez años no se verá un aumento salarial, eso trayendo consigo la pérdida del poder adquisitivo año con año.

En su análisis, el principio de progresividad ha sido ignorado por completo, ya que ni siquiera los altos cargos tienen una noción clara de su contenido, indicando: “Ningún alto cargo conoce lo que es el principio de progresividad de los derechos fundamentales y mucho menos aplicado a la materia salarial”.

Se critica duramente el giro jurisprudencial de la Sala Constitucional, ya que como exletrado señala que en los últimos diez años la Sala ha dejado de proteger los derechos laborales del sector público, y que hoy carece de la capacidad técnica y conceptual para abordar el empleo público desde un enfoque garantista, exponiendo que la especialización se ha perdido y que incluso los actuales Magistrados carecen de formación sólida en derecho laboral público.

El experto C, alerta sobre un fenómeno creciente, la salida de funcionarios experimentados hacia el sector privado, siendo esto un efecto estructural de las reformas, ya que el sector privado les ofrece más posibilidades de crecimiento que el sector público que a la fecha se mantiene congelado.

Ahora bien, uno de los ejes más consistentes en la entrevista es su crítica al argumento de sostenibilidad fiscal como justificación para las reformas agrarias, ya que este discurso no solo carece de fundamento técnico, sino que ha sido una excusa para recortar derechos laborales sin asumir responsabilidades reales de reforma estructural del Estado. Afirma que ninguna de las autoridades ha probado que los recortes salariales tengan un impacto efectivo

en la estabilidad de las finanzas públicas. Por el contrario, considera que se trata del camino más fácil para quienes no quieren enfrentar las verdaderas causas del déficit e indica “si usted rebaja salarios y congela aumentos, donde están los datos del ahorro o los estudios”.

Señala que el verdadero problema del déficit fiscal está en la evasión, elusión y falta de cobro efectivo de los impuestos ya existentes, critica que Costa Rica tenga leyes tributarias que se aplican con discrecionalidad o se ignoran por completo y que si se hiciera como corresponde se podría pagar la planilla nacional sin problema.

En cuanto al Poder Judicial, expresa una preocupación profunda, afirma que la Corte ha claudicado su autonomía presupuestaria y su independencia estructural cediendo terreno a decisiones del Ministerio de Hacienda que nunca debió aceptar. Ya que en los años noventa la Corte hacía su presupuesto, lo ejecutaba y lo defendía y ahora ni eso, ya que Hacienda decide cuánto le da a la Corte y esta se queda callada, sin tomar en cuenta que la Constitución Política establece una asignación del PIB para el Poder Judicial precisamente como mecanismo de defensa institucional.

La falta de firmeza de la Corte ha permitido que se debilite su condición de Poder de la República ya que hoy la Corte no se opone a nada, no alza la voz, no reclama, es como si ya no le importara defenderse. La pérdida de autonomía financiera compromete directamente la independencia judicial. Pues sin recursos, no hay decisiones imparciales, ni estructuras funcionales sólidas.

El Juez no duda en calificar el salario global como una figura regresiva, diseñada para aparentar equidad, pero en la práctica ha producido desmotivación, desigualdad, incertidumbre y empobrecimiento. El verdadero problema no es solo cuánto se gana, sino cómo se diseñó un sistema que impide el desarrollo profesional, elimina los incentivos históricos y congela el salario sin perspectiva de mejora.

Además, es contundente en señalar que el salario global es un engaño, y la promesa de una equiparación con los salarios compuestos de los funcionarios antiguos es una trampa jurídica. No existe ningún respaldo normativo que garantice que una vez equiparados, se reactiven los aumentos. Por tanto, sostiene que lo que se ha instaurado es una política de congelamiento indefinido, que anula la expectativa de progresividad salarial.

En cuanto al impacto interno, destaca la crisis de motivación institucional, ya que muchos funcionarios no concursan mientras otros se marchan, y lo que llegan bajo el salario global lo hacen con menor compromiso, señala que el salario global sin incentivos, anualidades, ni carrera profesional, desincentiva completamente la permanencia y el sentido de pertenencia.

El entrevistado, identifica un riesgo profundo en el deterioro del perfil profesional y ético de los jueces, describe cómo el sistema se está llenando de personas sin experiencia, que entran a ejercer la judicatura como un trampolín, sin preparación sólida ni arraigo institucional. A su juicio, esto abre las puertas a la corrupción y a la manipulación, pues funcionarios mal pagados, jóvenes e inexpertos son más vulnerables a las presiones externas. Ya que la única barrera contra la corrupción es un salario competitivo.

Finalmente lanza una reflexión indicando que si el Poder Judicial sigue en silencio y los funcionarios no alzan la voz, lo que se impondrá será un modelo de justicia subordinada, jueces controlables, salarios congelados. Afirma que “Ya nos somos un Poder de la República, nos estamos convirtiendo en un apéndice administrativo”.

4.3.4 Análisis Comparativo de las entrevistas

La incorporación de entrevistas a tres Jueces de la República, permite enriquecer esta investigación con una visión más crítica y altamente especializada, sobre los efectos que han tenido las leyes 9635 de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas y 10159 Marco de Empleo Público en los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, ya que sus testimonios no solo confirman los hallazgos documentales y doctrinarios previamente expuestos, sino que denotan contundentemente las consecuencias estructurales del régimen del salario global, particularmente en lo relativo a la progresividad laboral.

Tabla 14. Comparativo de entrevistas a expertos.

Tema	Experto A	Experto B	Experto C
Enfoque de entrevista	Impacto en la carrera judicial y pérdida del sentido institucional.	Impacto en la carrera judicial y regresión jurídica.	Ruptura de la progresividad y pérdida de independencia judicial.
Afectación	Seguridad Jurídica, equidad interna y progresividad.	Equidad interna, motivación y autonomía judicial.	Progresividad y autonomía presupuestaria.
Sobre el salario global	Herramienta de ingeniería fiscal, que produce desmotivación.	Política regresiva que elimina estímulos de carrera.	Figura regresiva, promesa vacía de equidad y herramienta de congelamiento.
Sobre el recurso humano	Fuga de talento, ingreso de personal sin vocación, debilitamiento técnico.	Desmotivación de personal calificado, disminución del compromiso y fuga de talento.	Crisis motivacional, ingresos de jueces inexpertos y riesgo de corrupción.
Impacto en la Independencia Judicial	Contención presupuestaria que impide expansión institucional.	Vulneración del diseño constitucional de independencia	Corte Suprema de Justicia debilitada, subordinada a Hacienda y un riesgo de una justicia subordinada.
Cuestionamientos	Sostenibilidad fiscal como excusa para el debilitamiento institucional.	Uso del equilibrio fiscal para justificar reducción de derechos	Discurso de ahorro son evidencia técnica ni evaluación real.

Nota: En esta tabla se muestra un comparativo entre las tres entrevistas realizada a los expertos, organizado en temas claves.

Como se puede analizar en el cuadro comparativo, los tres expertos coinciden en identificar una afectación al modelo del salario global y a los efectos que trae para los funcionarios judiciales. En conjunto las entrevistas revelan una serie de coincidencias fundamentales entre las que se denotan tres aspectos fundamentalmente:

- El salario global ha significado una transformación regresiva del régimen judicial, donde se ha sacrificado la progresividad laboral a cambio de una política de congelamiento que impide el crecimiento profesional, generando desmotivación del personal y afectando directamente la calidad del servicio de justicia.
- Pérdida del sentido de pertenencia,
- Debilitamiento del perfil técnico de quienes ingresan al sistema y la creciente fuga de talento debilitando la sostenibilidad del aparato judicial.

A partir de estas entrevistas se evidencia que, aunque el discurso oficial promueva la eficiencia y la igualdad como ejes del nuevo modelo de empleo público, la percepción desde la experiencia de estos Jueces de la República es contraria. Ya que lo que se observa desde lo interno del Poder judicial es una sensación de retroceso, frustración e incertidumbre, derivada de un modelo salarial que lejos de fortalecer la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, debilita la administración de justicia.

4.4 Análisis general de los objetivos

De forma integral, podemos mencionar que las reformas introducidas por las Leyes 9635 y 10159 revela un escenario complejo y preocupante para el régimen salarial y la carrera judicial en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. En primer lugar, desde la perspectiva normativa y estructural, se pudo evidenciar una regresión significativa en los derechos laborales, que se manifiesta en la congelación y eliminación de incentivos que históricamente fortalecían la permanencia, especialización y compromiso institucional del personal judicial.

Este retroceso, lejos de ser una medida temporal, se presenta como una forma de regresión estructural que frena la posibilidad a todas luces de mejora salarial a corto y mediano plazo, afectando especialmente a los funcionarios judiciales y generando efectos tales como desmotivación, fuga de talento y una disminución progresiva en la calidad del servicio judicial, contradiciendo la finalidad de eficiencia y sostenibilidad fiscal que motivó la reforma.

Por otro lado, el análisis a partir de las entrevistas con jueces de amplia trayectoria aporta una perspectiva práctica y crítica que confirma y profundiza las observaciones documentales y doctrinales. Los testimonios coinciden en señalar que el nuevo régimen de salario global ha roto la relación histórica entre antigüedad, mérito y reconocimiento económico, instaurando un modelo que según lo investigado premia la condición de nuevo ingreso y desestimula la carrera profesional dentro del Poder Judicial. Además, se advierte un debilitamiento de la independencia judicial, debido a la contención presupuestaria y la subordinación del Poder Judicial a decisiones fiscales externas, que limitan su autonomía funcional y material.

Finalmente, la combinación de estas afectaciones normativas, funcionales y humanas pone en riesgo no solo el bienestar y desarrollo profesional de los funcionarios judiciales, sino también la calidad, eficacia y legitimidad del sistema de justicia mismo. La evidencia muestra que, bajo el discurso oficial de racionalización y sostenibilidad fiscal, se ha impuesto un modelo regresivo que erosiona los principios constitucionales de progresividad laboral e igualdad interna, generando un impacto negativo en la motivación y capacidad técnica del Poder Judicial.

Esta situación plantea un desafío significativo para la administración de justicia, que requiere una revisión crítica y equilibrada de las políticas salariales y laborales, orientada a garantizar no solo el equilibrio fiscal, sino también la independencia, eficiencia y calidad del servicio judicial como pilares fundamentales del Estado de Derecho.

Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

A partir de la investigación desarrollada, se brindan las conclusiones alcanzadas, respecto al impacto de las Leyes 9635 y 10159 sobre el principio de Progresividad Laboral y los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, las cuales se estructuran de conformidad con los objetivos planteados en la investigación, y procuran recoger los principales hallazgos que se consiguieron a través del análisis de normativa, documental y de la perspectiva de expertos durante el proceso.

Objetivo General

Analizar el impacto de las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), en el principio de progresividad laboral y los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

- **Transformación estructural del salario judicial:** La entrada en vigencia de las Leyes 9635 y 10159 ha producido una gran transformación en el régimen salarial de los funcionarios judiciales, eliminando incentivos históricos como la anualidad, carrera profesional y prohibición, lo que ha afectado la progresividad laboral y la estabilidad financiera y profesional de cada uno.
- **Regresión en los derechos laborales adquiridos y debilidad del principio de progresividad:** El paso del salario compuesto al salario global ha generado un retroceso en derechos laborales y una clara regresividad, contraviniendo principios constitucionales e internacionales de no regresividad y seguridad jurídica.
- **Desigualdad funcional e incertidumbre normativa:** La coexistencia de regímenes salariales distintos ha generado desigualdad entre funcionarios, quienes en ocasiones realizan funciones iguales, pero reciben salarios diferentes, creando un ambiente de inseguridad jurídica debido también a interpretaciones contradictorias sobre cómo debe aplicarse la normativa.

- **Impacto en la carrera judicial:** La eliminación de incentivos ha desmotivado a los funcionarios, debilitando la carrera judicial y la retención de talento.
- **Ausencia de estudios técnicos:** Las leyes se implementaron sin análisis técnicos rigurosos.
- **Responsabilidad estatal:** La regresividad y la inseguridad jurídica derivadas de estas reformas podrían constituir violaciones a derechos protegidos por organismos internacionales, poniendo al Estado costarricense eventualmente ante posibles exigencias de rendición de cuentas.

Objetivos Específicos

1. Establecer la afectación y los cambios que trajo la entrada en vigencia de las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), sobre los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

- **Afectación directa al salario judicial:** La entrada en vigencia de las Leyes 9635 y 10159 ha provocado una gran afectación en los componentes salariales, eliminando incentivos históricos y generando una disminución progresiva del salario judicial que afecta la motivación y proyección de los funcionarios a futuro.
- **Carácter insuficiente de la aplicación normativa:** La ejecución inconsistente de estas leyes ha generado incertidumbre normativa y vacíos legales, ya que no es clara la forma de aplicación, a esto se le suma las contradicciones entre diferentes órganos y criterios técnicos de cómo aplicar la parte salarial.

2. Determinar el impacto que tuvo las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), sobre el Principio de Progresividad Laboral de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda.

- **Regresión en la progresividad laboral:** La eliminación y congelamiento de incentivos como anualidad y cesantía han provocado una regresión estructural en el régimen salarial.

- **Discurso de sostenibilidad fiscal insuficiente:** El argumento fiscal ha servido para justificar recortes sin evidencia clara que respalde ahorros o beneficios, dejando de lado la valoración institucional.

3. Conocer las percepciones y experiencias de los funcionarios judiciales expertos en la materia respecto a los cambios introducidos por las Leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público), en términos de progresividad laboral y condiciones salariales.

- **Impacto negativo en la carrera judicial:** Las percepciones de funcionarios expertos reflejan desmotivación, pérdida de sentido de pertenencia y debilitamiento de la carrera judicial.
- **Fuga y debilitamiento del talento humano especializado:** La falta de mecanismos adecuados para reconocer y promover el mérito ha provocado una fuga silenciosa de personal calificado en el Poder Judicial, afectando de manera colateral la calidad del servicio.
- **Deterioro de la independencia y autonomía judicial:** La limitación presupuestaria y subordinación del Poder Judicial a decisiones fiscales, limitan la autonomía funcional y material que la Constitución le otorgó.

Las conclusiones de esta investigación reflejan un impacto profundo, regresivo y estructural en el régimen salarial de los funcionarios judiciales como resultados de las Leyes 9635 y 10159. Se evidencia una afectación directa al principio de progresividad laboral, a los derechos adquiridos y a los componentes salariales históricos, lo que ha generado desmotivación, fuga de talento, desigualdad funcional y debilitamiento institucional. Este panorama exige una revisión crítica del marco normativo vigente y la eficacia del Poder Judicial costarricense.

Este estudio concluye reafirmando que la protección y fortalecimiento del régimen salarial judicial son indispensables para la consolidación de un Poder Judicial robusto, capaz de cumplir con su misión constitucional y contribuir al desarrollo democrático y social de Costa Rica. Para cumplir eficazmente con esta misión, se requiere contar con personal altamente capacitado; sin embargo, las modificaciones salariales introducidas recientemente no logran atraer ni retener el talento necesario.

5.2 Recomendaciones

A partir del análisis desarrollado en esta investigación, se presenta a continuación una serie de recomendaciones dirigidas a diferentes sectores. Estas recomendaciones tienen como finalidad disminuir los efectos negativos que las leyes 9635 y 10159 han generado sobre el principio de progresividad laboral y los salarios de los funcionarios judiciales. Aunado a lo anterior, se busca fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial, promover reformas normativas acordes con el orden constitucional, y garantizar la sostenibilidad y calidad del servicio público.

Para los funcionarios judiciales

- Presentar informes y documentación ante la OIT y la CIDH sobre el impacto de las Leyes 9635 y 10159 en el principio de progresividad laboral y la pérdida de derechos adquiridos.
- Impulsar acciones jurídicas organizadas, tanto a nivel nacional como internacional, que visibilicen la regresividad de las reformas y soliciten la reinterpretación normativa o su inaplicabilidad en el régimen judicial.
- Documentar de forma rigurosa los efectos concretos de las leyes en la función judicial como la fuga de talento y desmotivación, para fortalecer la evidencia jurídica y política.

Para el Poder Legislativo

- Realizar una revisión de las leyes 9635 y 10159, especialmente en lo que respecta a salario público, con el fin de evitar que su implementación afecte derechos adquiridos y principios constitucionales como la progresividad laboral, la irretroactividad y la independencia de poderes.
- Incorporar normativa especial para regímenes como el judicial, respetando su autonomía constitucional y la especificidad de sus funciones.
- Basar cualquier reforma futura en estudios técnicos que evidencien el impacto real de los cambios normativos en el funcionamiento institucional y el respeto a los derechos laborales fundamentales.

Para la Corte Suprema de Justicia

- Diseñar e implementar una política salarial propia, acorde con la naturaleza y exigencia del trabajo jurisdiccional, que reconozca la experiencia, la formación continua y garantice la estabilidad económica de los funcionarios.
- Reforzar la autonomía presupuestaria institucional mediante resoluciones claras que exijan el cumplimiento del mandato constitucional sobre la asignación y manejo del presupuesto judicial, según el 177 de la Constitución Política.
- Tomar una postura firme ante reformas que afecten la independencia judicial, por medio de pronunciamientos públicos y acciones jurídicas.

Para investigaciones futuras

- Ampliar el análisis sobre el impacto del salario global a otras jurisdicciones del Poder Judicial como Penal, Laboral, Familia, Agraria entre otros, y a otros regímenes públicos afectados.
- Investigar la sostenibilidad del salario global a mediano y largo plazo, valorando sus implicaciones sobre la motivación, la eficiencia y la calidad del servicio público.
- Realizar un nuevo estudio una vez que se cuente con el fallo completo de la acción de inconstitucional que está siendo conocida por la Sala Constitucional sobre el tema del salario global, ya que al momento de esta investigación no existe dicho fallo. Esto con el fin de analizar el eventual impacto que dicho pronunciamiento pueda tener sobre las conclusiones y recomendaciones aquí planteadas.

Las recomendaciones aquí formuladas no pretenden ser soluciones absolutas, sino puntos de partida para reflexionar y valorar lo que se está haciendo. Resulta indispensable que los actores involucrados como lo son los funcionarios judiciales, legisladores, autoridades judiciales, sindicatos, asuman una responsabilidad activa en la defensa del principio de progresividad laboral, la preservación de los derechos adquiridos y la garantía de la independencia judicial. Solo a través de un diálogo informado y comprometido con el orden constitucional costarricense, será posible revertir los efectos regresivos identificados, proteger la integridad del régimen salarial judicial y fortalecer el servicio público como expresión de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Referencias

- Achoy J. (2019). Reforma del Empleo Público en la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: discusión y conflictos de interpretación. *Estado de la Nación*. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7848>
- Alvarado A & Martínez G. (2018). La Huelga General contra la Reforma Fiscal en Costa Rica. Universidad de Costa Rica. <https://laoms.org/wp-content/uploads/2018/10/PROTESTAS-Informe-Huelga-General-Septiembre-2018.pdf>
- Amador A. (2021). Universidad de Costa Rica reitera su desacuerdo con el proyecto Ley Marco de Empleo Público. *Concejo Universitario, Universidad de Costa Rica*. <https://www.cu.ucr.ac.cr/inicio/noticias/noticia/Articulo/ucr-reitera-su-desacuerdo-con-el-proyecto-ley-marco-de-empleo-publico.html>
- Arce C. (2023). Ley Marco de Empleo Público entra en Vigor. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/opinion/ley-marco-de-empleo-publico-entra-en-vigor/>
- Arias J. (2020). *Técnicas e Instrumentos de Investigación Científica*. Enfoques Consulting EIRL. <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w26118w/Tecnicas%20e%20instrumentos.pdf>
- Baptista P, Fernández C & Hernández R. (2014). Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias. En McGraw Hill Education. *Métodos de Investigación*. (pp. 2-21).

Beltrán J. (2018). *La Progresividad: Un Principio para la Defensa de los Derechos Laborales de los Trabajadores, un aporte para el análisis de la ampliación del trabajo diurno en Colombia*. (Tesis de Magister, Universidad Nacional de Colombia). Repositorio Universidad Nacional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/68614>.

Campos R. (2018). Primer Informe referente al impacto de la Ley 9635 en las relaciones de empleo del Poder Judicial. Dirección Jurídica Poder Judicial. <https://direccionjuridica.poderjudicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/28-criterios-relevantes>

Campos R. (2019). Segundo Informe referente al impacto de la Ley 9635 en las relaciones de empleo del Poder Judicial. Dirección Jurídica Poder Judicial. <https://direccionjuridica.poderjudicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/28-criterios-relevantes>

Campos R. & Fallas R. (2024). Criterio DJ-C-414-2024. <file:///C:/Users/user/Downloads/DJ-C-414-2024.pdf>

Castro M, Fajardo A, Garita R, Román M & Viquez A. (2023). *Sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público*. Rectoría de la Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2019/documento-sobre-ley-marco-de-empleo-publico.pdf>

Centro de Ética Judicial. (2020). Ensayo 8: Los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos: significación, alcance y perspectiva

jurisprudencial mexicana.

https://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/ensayo_8._principio_progresividad_.pdf

Circular número 26-11. *Reglamento para el reconocimiento de tiempo servido en el Poder Judicial y en otros Entes Públicos para efectos del pago de anualidades y la jubilación del Poder Judicial*. 29 de marzo del 2011. Boletín Judicial 62.

Código Procesal Contencioso Administrativo (cc). Ley 8508 de 2008. Artículo 1 y 2. 28 de setiembre de 2008 (Costa Rica).

Constitución Política de Costa Rica (Const.) Art.7 y 49. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Jurisprudencia relativa a especial procedimiento a los instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos. Resolución no. 3805-1992.

Decreto 43952-PLAN. *Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*. 10 de marzo del 2023. La Gaceta No. 45.

Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. (2023). *Análisis del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público*. UCR.
https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2021/informe_final_comisio%CC%81n_facultad_derecho_proyecto_ley_de_empleo.pdf

- Gestión Humana. (2025). Índices Salariales aprobados por decretos. Poder Judicial de Costa Rica. <https://gestionhumana.poder-judicial.go.cr/index.php/indices-salariales>
- Gómez D, Carranza Y, & Ramos C. (2016). Revisión Documental, una herramienta para el mejoramiento de las competencias de lectura y escritura en estudiantes universitarios. *Revista Chakiñan*, n°.1. <https://chakinan.unach.edu.ec/index.php/chakinan/article/view/10>
- Hernández M, & Duana D. (2020). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos*. Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA Vol.9, No. 17. <https://repository.uach.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/6019>
- Hernández M. (2023). Ley Marco de Empleo Público otra vez en su laberinto. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/opinion/la-ley-marco-de-empleo-publico-otra-vez-en-su-laberinto/>
- Hines C. (1995). La contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 82. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14005>
- Informe de Investigación CIJUL. (2014). La Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Centro de Información Jurídica en Línea Convenio. <https://cijulonline.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=Mzc2Mw==>

Informe de Investigación CIJUL. (2023). De los Derechos Adquiridos. Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogadas con Universidad de Costa Rica. file:///C:/Users/user/Downloads/de_los_derechos_adquiridos.pdf

Ley No. 9635 de 2018. *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. 3 de diciembre del 2018. La Gaceta No. 225.

Ley No. 10159 de 2022. *Ley Marco de Empleo Público*. 8 de marzo de 2022. La Gaceta No.44.

Madrigal M. (2020), Histórica Ley de reforma a huelgas rige desde este lunes. *Delfino C.R.* <https://delfino.cr/2020/01/historica-ley-de-reforma-a-huelgas-rige-desde-este-lunes>

Maranto M, & González M. (2015). *Fuentes de Información*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-nacional-mayor-de-san-marcos/metodologia-de-la-investigacion-cientifica/lect132-fuentes/37573482>

Marín G, Martínez A & Molina Z. (2022). *Análisis del Desarrollo Normativo y Jurisprudencial del Principio de Progresividad dentro del traslado de regímenes pensionales en Colombia desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 hasta la Jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia y la Sala de Casación Laboral hasta el año 2021*. (Tesis de Licenciatura, Universidad Cooperativa de Colombia).
Repositorio Institucional UCC.

<https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/86ac8da0-3acb-4665-a2b7-c1a7feb711d2>

Mejía, E. (2005). *Técnicas e Instrumentos de Investigación*. Centro de Producción Editorial e Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

https://books.google.co.cr/books/about/T%C3%A9cnicas_e_instrumentos_de_investigaci.html?id=-ojAXwAACAAJ&redir_esc=y

Mocha V, Novillo L & Batallas M. (2024). *Análisis de Incentivos Laborales y su influencia en la empresa Distribuidora Manuel Batallas en la Provincia del Oro*.

Desarrollo sustentable, negocios, emprendimientos y educación.

<file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet->

<AnalisisDeIncentivosLaboralesYSuInfluenciaEnLaEmpr-9786753.pdf>

Mora P. (2022). La Ley de Empleo Público: desaparición de incentivos y debilitamiento de la capacitación del Personal. Universidad de Costa Rica.

<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/5/09/la-ley-de-empleo-publico-desaparicion-de-incentivos-y-debilitamiento-de-la-capacitacion-del-personal.html>

Naciones Unidad Derechos Humanos: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966.

Poder Judicial, Gestión Humana (2025). ¿Qué es la carrera profesional?.

<https://ghsalarios.poder-judicial.go.cr/index.php/u-componentes/carrera-profesional>.

Reyes G. (2023). *Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos Laborales Reconocidos por la Ley 31131 en Lima Sur 2022*. (Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma de Perú). Repositorio Autónoma. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/2789>

Rivas L. (2004). *¿Cómo hacer una tesis de maestría?*. Ediciones Taller Abierto, S.C.L. <https://www.redalyc.org/pdf/1794/179421472008.pdf>

Rojas E. (1995). *La jurisdicción Contenciosa Administrativa de Costa Rica* (1era ed.) Imprenta Nacional. <https://lawcat.berkeley.edu/record/484067>

Ruiz G. (2020). Que es la OCDE y porque Costa Rica quiere ingresar. *CR Hoy*. <https://www.crhoy.com/nacionales/que-es-la-ocde-y-por-que-costa-rica-quiere-ingresar/>

Procuraduría General de la República (2023). Contestación expediente 23-004885-0007-CO. Acción de Inconstitucionalidad. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=23-004885-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1

Procuraduría General de la República (2024). Dictamen 132: Reconsiderando Parcialmente. <https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/proficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=24477&strTipM=T>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sobre proyecto de Ley 20580. Consulta Facultativa de Constitucionalidad. 25 de octubre del 2018.

Semanario Universidad. (2023). Sala Constitucional estudia acción de sindicato del Poder Judicial contra Ley de Empleo Público.

<https://semanariouniversidad.com/pais/sala-constitucional-estudia-accion-de-sindicato-del-poder-judicial-contra-ley-de-empleo-publico/>

Semanario Universidad. (2024). *Único Odontólogo Forense del Poder Judicial renuncia mediante reveladora carta sobre condiciones laborales.*

<https://semanariouniversidad.com/pais/unico-odontologo-forense-del-poder-judicial-renuncia-mediante-reveladora-carta-sobre-condiciones-laborales/>

Schenke E & Pérez M. (2018). *Un Abordaje Teórico de la Investigación Cualitativa como enfoque metodológico.* Geográfica, Boa Vista, v.12, n.30.

https://www.researchgate.net/publication/331382164_Un_abordaje_teorico_de_la_investigacion_cualitativa_como_enfoque_metodologico

Soto J. (2017). El proceso Ordinario en la Reforma Procesal Laboral. *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica*, 121.

<https://comisionjurisdiccionlaboral.poder-judicial.go.cr/images/documentacion-bibliografica/procesoordinarioereformaprocesallaboral.pdf>

Toledo, O. (2010). El principio de progresividad y no regresividad en material laboral.

Derecho y cambio social.

[file:///C:/Users/user/Downloads/EL+PRINCIPIO+DE+PROGRESIVIDAD+Y+NO+REGRESIVIDAD+Y+NO+O%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/EL+PRINCIPIO+DE+PROGRESIVIDAD+Y+NO+REGRESIVIDAD+Y+NO+O%20(1).pdf)

Universidad de Costa Rica (2024). *Sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público*.

<https://accionsocial.ucr.ac.cr/sobre-el-proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico>

Universidad Nacional (2025). Guía de Calculadora Salario Global y Compuesto.

<https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/17119/Gu%C3%ADa%20de%20la%20Calculadora%20Salarial%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20Salario%20Compuesto%20corresponde%20al,maestr%C3%ADa%20y%20doctorado%2C%20entre%20otros>

Tamayo M. (2003). *El Proceso de la Investigación Científica* (4ta ed.). Limusa Noriega Editores.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/227860/El_proceso_de_la_investigacion_cientifica_Mario_Tamayo.pdf

Vargas C. (2008). La Investigación Aplicada: Una forma de Conocer las realidades con evidencia Científica, *Revista Educación* 33.

<https://www.redalyc.org/pdf/440/44015082010.pdf>

Villegas E. (2019). *Efectos Jurídicos del Régimen Laboral Especial MYPE en el Ejercicio de Derechos Laborales Específicos de los trabajadores del Sector Público*. (Tesis de Máster, Universidad Nacional de Cajamarca Perú). Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Cajamarca Perú.

<https://repositorio.unc.edu.pe/handle/20.500.14074/4050>

- Villota J. (2009). *El Desarrollo del Principio de Progresividad en Materia Laboral en la Jurisprudencia Constitucional de Colombia*. (Tesis de Licenciatura, Universidad de Nariño). Repositorio Universidad de Nariño. <https://sired.udenar.edu.co/10815/>
- World Bank Group. (2025). *El Banco Mundial en Costa Rica*. <https://www.worldbank.org/en/country/costarica/overview>

Anexos

Anexo 1: Carta de Renuncia Funcionario Judicial

Esta carta resulta importante para la investigación pues muestra una clara realidad del porque los funcionarios judiciales están optando por irse al sector privado, dejando consigo vacíos grandes en el Poder Judicial.

Ciudad Judicial, 8 de enero de 2024.

Señores(as)
Consejo Superior
Poder Judicial

Estimados Señores(as):

Reciban un cordial saludo, el presente documento tiene como fin describirles brevemente el desarrollo histórico y el aporte que ha realizado la Unidad de Odontología Forense del Departamento de Medicina Legal al sistema judicial costarricense. Al mismo tiempo, me permito presentar formalmente este martes mi renuncia como Odontólogo Forense luego de haber sido el primer y único especialista durante 17 años en esta rama en Costa Rica.

De acuerdo con la narración de compatriotas que tienen muchos más años que yo de laborar en el Poder Judicial, la Odontología Forense en Costa Rica tuvo su mayor trascendencia durante los años ochenta (1986) específicamente en el caso de “la masacre de Alajuelita” debido a la presencia de huellas de mordedura en las víctimas. Dichas pericias estuvieron a cargo del Dr. xxxx quien renunció posteriormente.

Durante los años siguientes, la mayoría de las pericias relacionadas con odontología estuvieron a cargo del Dr. xxxx, colega y amigo que me motivó a especializarme en el área de Odontología Forense, porque según él “el país necesitaba un especialista”. Previo a irme del país para iniciar estudios, el Dr. Xxxx me llevo a conocer la Sección de Patología Forense y estando allí le informe al Dr. Xxxx que era el jefe en ese momento, que iría a Colombia a especializarme.

En el año 2004 realicé el examen de admisión para cursar la Especialidad en Odontología Legal y Forense en la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá, Colombia. En dicho país realicé también estudios en Patología y Cirugía Oral, y finalmente cursé la Especialidad Investigación Criminal de la Policía Nacional de Colombia.

Un dato importante que vale la pena mencionar es ¿por qué en Costa Rica no existían personas especializadas en Odontología Forense? ¿Por qué en países como Brasil la Odontología Forense existe desde 1970, y en otras latitudes como en EE.UU., Australia, Inglaterra, Canadá y otros países si han tenido desarrollo en esta área desde hace muchas décadas?

Primero, porque la cantidad de personas desaparecidos en Costa Rica no era significativa, la ausencia del conflicto interno armado, grupos terroristas, pocos desastres masivos, ausencia de crimen organizado y otros fenómenos que generaran la necesidad de identificar seres humanos fueron inexistentes hasta hace pocos años.

En segundo lugar, estudiar un posgrado en Odontología Forense tiene un elevado costo económico, ya que, en nuestro país, no hay ninguna universidad ni pública ni privada que imparta la especialidad en Odontología Forense.

Los médicos que optan por la especialidad en Medicina Forense en Costa Rica, ingresan a la residencia mediante un convenio Poder Judicial-UCR y son contratados, tienen salario mensual durante la residencia en el Departamento de Medicina Legal, en cambio para estudiar Odontología Forense hay que irse al extranjero, y costearse absolutamente todo (matrícula, vivienda, transporte, alimentación, etc.), en mi caso tuve que endeudarme con un monto de más de \$70,000 dólares y ausentarme del país durante tres años para obtener mis grados académicos.

Al regresar a Costa Rica en el año 2008 me presenté ante el Departamento de Medicina Legal con mucha ilusión para informar que había concluido mis estudios y ofrecer mi servicio como especialista en esta área, sin embargo, en ese momento las jefaturas de Patología y Medicina Legal consideraron que era necesario contratar a un especialista, así que inicié mi labor como consultor realizando vacaciones clínicas ocasionales e identificación de cadáveres cuando los médicos forenses lo solicitaban, en ese momento los honorarios oscilaban entre los 25 a los 40 mil colones por caso.

A finales del año 2014 el Dr. xxxx asumió la jefatura del Departamento de Medicina Legal, y fue él, quien consiguió una plaza de medio tiempo en el año 2015 para Odontología Forense y otro medio tiempo para Antropología Forense. Al iniciar labores el Dr. Xxxx me indicó que sería contratado como especialista, pero debido al análisis realizado por Gestión Humana no fui clasificado como tal, e ingrese como Perito Judicial con un salario de poco más de 300 mil colones quincenales por medio tiempo, posteriormente por intervención y solicitud del Consejo Superior fui recalificado a Medico 1 a mediados del año 2016.

Al ser recalificado a Medico 1 yo creí que las cosas mejorarían, me dije: “al menos como Medico 1 voy a tener vacaciones profilácticas” y no es que 10 días fueran la gran cosa, pero al menos le daría un giro positivo a mi puesto. Cuando las solicité me fueron negadas porque “mi perfil no estaba en la lista para otorgármelas”, incluso interpusé un recurso de amparo por discriminación ya que a la odontología general y la asistencia dental en San José si tenían profilácticas y a mí me las negaban, el recurso fue declarado sin lugar y fue hasta el año 2021 gracias al trámite realizado por el Dr. xxxx que fueron aprobadas por el Consejo Superior.

Ahora bien, ¿por qué estoy renunciando si tengo tiempo completo en propiedad? ¿Por qué renuncio si muchas personas desearían un puesto de “profesional de tiempo completo”? A continuación, les desgloso la realidad de mi plaza.

La respuesta es muy sencilla, se analizan el salario base de los médicos en cualquiera de sus

clasificaciones que van desde médico residente (en formación), médico 1 (especialista), hasta el más alto (médico 4), indiscutiblemente todos los salarios base son bajos. Podría observar que incluso la base salarial del Jefe de Medicina Legal que tiene un gran número de personas a su cargo, es mala, esta apenas por encima de un Juez I.

Mi salario base como Médico I es de ₡891.300, por eso en el año 2017 para intentar mejorar mi salario presenté ante Gestión Humana la solicitud de pago de dedicación exclusiva, pero fue rechazada aduciendo que no me compete, porque para eso se nos pagaba la “Ley de incentivos médicos”, cosa que es un total sinsentido, porque son dos cosas completamente diferentes, el salario base del Médico I está tanto por debajo del que establece el registro civil como el del Colegio de Médicos y Cirujanos.

Para ponerles en contexto, en términos concretos mi salario líquido o neto es de ₡350.000 (trescientos cincuenta mil colones semanales), es un monto que es más que incompatible con el tipo de puesto, los requisitos académicos y profesionales, sin mencionar el nivel de riesgo que conlleva. Así que ser el único especialista con 17 años de experiencia no sirve de nada, porque si algo he aprendido, es que en el Poder Judicial eso no tiene ningún valor, porque el recurso humano no recibe el valor que merece. Incluso mi salario está próximo a disminuir, porque los únicos puntos de carrera profesional que me reconocieron únicamente tienen un período de validez de cuatro años luego de la Ley 9635.

Por otro lado, yo me dije durante mucho tiempo “bueno, al menos voy a recibir muchas capacitaciones y voy a crecer profesionalmente”. Es importante mencionarles que en todos los años que laboré aquí, no hubo ni siquiera UNA capacitación en Odontología Forense que fuera pagada por el Poder Judicial, cada vez que salí fue por medio de alguna instancia externa o por mis propios medios; no recibí ni una sola capacitación en Odontología Forense financiada por el Poder Judicial, únicamente conté con permisos con goce salarial, pero fueron para salir a impartir conferencias y capacitaciones. La última capacitación formal en Odontología Forense fue en el 2014 y pagué todos mis gastos para ir a México y recibir entrenamiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja antes de ingresar a laborar en el 2015.

Pueden ustedes imaginarse lo que se siente uno como perito al estar sentado frente a un tribunal rindiendo una declaración bajo juramento, pidiéndole a Dios que “por favor no me pregunten ¿cuándo fue su última capacitación formal?”, para no dejar por el piso al Poder Judicial y no tener que responder “hace 10 años”, para que un dictamen no se caiga porque el Poder Judicial no invierte en capacitarnos, esta situación no es justa para nosotros como peritos ni para las víctimas.

En este sentido me parece completamente inútil pensar que la institución busque acreditaciones si el factor humano está desprotegido, he podido ver que todos los correos que llegan relacionados con capacitaciones son para abogados, lastimosamente cuando ingresé a laborar aquí lo primero que me dijeron fue “este lugar está hecho para abogados así que acostúmbrese”, no quise creerlo y no he querido aceptar, pero la realidad es la realidad. Así que pueden acreditarse las instancias que quieran, pero el factor humano es igual de importante que las instalaciones, que los laboratorios, que los equipos y que los controles.

Esta carta no la envié para hacer catarsis, podría simplemente presentar mi renuncia y listo; la escribí precisamente porque creo que ustedes no están conscientes de la gravedad de la situación, porque ya

hemos renunciado demasiados profesionales en el Poder Judicial y seguiremos renunciando más personas mientras las cosas no mejoren.

Los peritos no renunciamos solo porque los salarios son malos, renunciamos porque no hay crecimiento profesional, no hay salario emocional, porque el personal está desmotivado y está “quemado” o como quieran llamarlo, porque cada vez son más las autopsias, cada vez son más complejas: con la cantidad de cadáveres putrefactos, carbonizados, descuartizados y poli-baleados que se ven semanalmente y cada vez son más las valoraciones por lesiones, sumado a todo esto, estamos conscientes del riesgo que afrontamos por nuestra labor en un país donde cualquiera puede atentar contra un perito gracias a la nueva criminalidad que nos aqueja donde el sicariato se ha convertido en algo común.

¿Cómo es posible que un médico especialista en el Poder Judicial gane menos que un médico general en la CCSS? ¿Cómo es posible que a un médico forense le paguen por una autopsia durante una guardia de madrugada aproximadamente 33 mil colones netos?

¿Y por qué hablo de los médicos si yo soy Odontólogo? Porque cuando ingresé a laborar, Gestión Humana fue INCAPAZ de hacer un análisis verdadero y crear un puesto de Odontólogo (Odontólogo Especialista), simplemente me ubicaron en el sitio que requirió el menor esfuerzo con un análisis cajonero, fui recalificado por el Consejo Superior a Medico 1 porque se dieron cuenta de que mi labor era importante.

Para mí es muy triste y puedo decir sin temor a equivocarme que esta es la decisión más difícil que he tenido que tomar en mi vida, porque me he esforzado para que Odontología Forense sea una ciencia que crezca, que se visibilice no solo por las pericias sino por la investigación, pero es lamentable y aunque suene fuerte lo que voy a decir: esta institución quiere tener personal con alta capacitación académica, científica y profesional pero quieren pagarles como peones, y si esto no fuera cierto no habrían renunciado muchos médicos forenses y médicos psiquiatras en los últimos años, y para empeorar el panorama los salarios nuevos son aún peores que los actuales.

Adjunto a continuación algunos de los nombres de los compañeros médico(a)s que han renunciado durante los últimos años para que puedan comprobar que lo mío no es berrinche infundado.

Médico(a)s Forenses que han renunciado:

1. Dr. xxxx
2. Dr. xxxx
3. Dr. xxxx
4. Dr. xxxx
5. Dr. xxxx
6. Dr. xxxx
7. Dra. xxxx
8. Dra. xxxx

9. Dra. xxxx
10. Dr. xxxx
11. Dra. xxxx
12. Dra. xxxx
13. Dra. xxxx
14. Dra. xxxx
15. Dra. xxxx
16. Dra. xxxx
17. Dra. xxxx
18. Dra. xxxx
19. Dr. xxxx
20. Dra. xxxx
21. Dr. xxxx
22. Dr. xxxx
23. Dr. xxxx

Médico(a)s Psiquiatras que han renunciado:

1. Dr. xxxx
2. Dr. xxxx
3. Dr. xxxx
4. Dra. xxxx
5. Dra. xxxx
6. Dra. xxxx
7. Dra. xxxx
8. Dra. xxxx
9. Dr. xxxx
10. Dr. xxxx
11. Dra. xxxx
12. Dra. Xxxx

Hoy luego de analizar mi situación laboral, les puedo indicar que me siento en indefensión porque a diferencia de mis compañeros médicos yo no hago horas extra, yo no tengo guardias, yo no tengo disponibilidad y no tengo posibilidad alguna de crecimiento salarial porque jamás podré ser jefe de nada, ni puedo solicitar ningún tipo de recargo salarial ni ningún índice gerencial porque no tengo un puesto importante. Este tema lo conversé con mi jefatura y la desafortunada conclusión es que no existe forma alguna de que yo pueda mejorar mi salario.

Luego de caer en cuenta de que podría ganarme los trescientos cincuenta mil colones semanales inclusive como chofer de UBER, he decidido dolorosamente dejar de lado todo el esfuerzo realizado desde el año 2004 en una profesión tan digna y tan importante como la Odontología Forense. Precisamente he decidido renunciar por eso, porque mi dignidad ya no me permite seguir siendo aquí siendo pisoteado como profesional y como ser humano.

Al menos me voy con la satisfacción de que he dejado un legado en términos de procedimientos, protocolos, artículos científicos, miles de casos vistos, varios cientos de autopsias y decenas de seres humanos identificados gracias a la Odontología Forense. Aprovecho para indicarles que en la Unidad de Odontología Forense se hace mucho más que identificar cadáveres porque incluso me he percatado de que las altas autoridades no tienen idea de que la mayoría de los casos que valoro son de personas vivas.

Efectivamente identifico cadáveres y restos óseos, pero además valoro lesiones personales por accidentes de tránsito, accidentes laborales, violencia de género, maltrato infantil, violencia común, estimación de edad en casos de flagrancia o en menores enviados por el PANI, casos por pensión alimentaria, recursos de amparo, maltrato de adultos mayores y negligencia, huellas de mordedura, mal praxis, tortura, crímenes de lesa humanidad y todo aquello que tenga que ver con el macizo craneofacial, es decir no sólo se valoran dientes como mucha gente cree. Sin embargo, esta labor únicamente es visible cuando hay casos mediáticos como accidentes aéreos, desastres u homicidios donde existen huellas de mordeduras.

No me queda más que ser honesto con ustedes, no puedo decir que haya sido un placer trabajar para el Poder Judicial, pero lo que sí les puedo decir lleno de satisfacción es que fue un placer servirle al pueblo costarricense desde mi trinchera, también fue un placer trabajar con mis compañeros y compañeras del Departamento de Medicina Legal y del Departamento de Ciencias Forenses que cuentan con un gran sentimiento de humanismo.

He de manifestar sin miedo a decirlo que me sentí como una víctima de violencia doméstica, donde mi propio patrono que se supone me contrató para colaborar e impartir justicia, no fue capaz de cumplir con su parte, me sentí desvalorizado no sólo porque mi labor nunca fue bien remunerada, sino porque en el Poder Judicial los periódicos somos invisibles si hacemos las cosas bien, pero si consideran que cometimos el mínimo error somos lanzados como trozos de carne a la Inspección Judicial y a los medios de prensa.

Igualmente cumpliré con mi deber y asistiré a rendir mi testimonio en el juicio por homicidio de la anesthesióloga xxxx cuando se repita, defenderé mi pericia como exfuncionario del Organismo de Investigación Judicial con el mismo esfuerzo con el que ya lo hice antes y de igual forma con cualquier otro proceso donde haya fungido como perito.

Es preocupante ver cómo el Poder Judicial se debilita todos los días, pero esto no afecta solo a la institución como tal, esto afecta el ejercicio de la justicia en Costa Rica y eso es algo que nos atañe a todos, sin importar que seamos soldados rasos, jueces, fiscales o magistrados porque el día que secuestren, asesinen o torturen a uno de nosotros o nuestros familiares, no vamos a tener peritos calificados que investiguen el caso, no vamos a tener fiscales experimentados; únicamente vamos a tener personas recién graduadas con poca pericia dispuestas a trabajar por salarios bajos, que van a ser desacreditadas en los juicios, precisamente porque los más experimentados van a estar afuera trabajando para la defensa.

Me despido lleno de satisfacción con la labor realizada y con paz en mi corazón. Les deseo mucha suerte y sabiduría en la toma de decisiones para luchar contra el crimen organizado que está desangrando a este país.

Como ciudadano les pido por favor, que busquen la manera de frenar la fuga de personal sin acudir a la excusa ridícula de la “mística” que he escuchado en muchas ocasiones, porque eso es lo que sobra en el Departamento de Medicina Legal, aquí todos trabajamos con esfuerzo y con amor; pero todas las personas tienen derecho a un salario digno y competitivo, porque vivimos en un mundo donde los colegios, la comida, las hipotecas y los préstamos no se pueden pagar con “mística”.

Estaría dispuesto a reconsiderar mi renuncia si se me ofrece la creación de la categoría de Odontólogo I o alguna similar, a recibir las capacitaciones y entrenamientos que el puesto requiere y gozar de un salario digno y competitivo que permita tener buena calidad de vida de un monto de ₡4.000.000 (cuatro millones de colones) netos mensuales, sé perfectamente que esto es improbable, sino imposible en el Poder Judicial pero al menos me voy con la satisfacción de haberles comunicado cuánto debería ser un salario competitivo para un profesional.

Agradezco la atención brindada y solicito que mi renuncia sea efectiva a partir del 15 de enero del 2024, y que si cuento con un saldo positivo de vacaciones el mismo me sea remunerado.

XXXXXXXXXXXX

Odontólogo Forense

Unidad de Odontología Forense

Departamento de Medicina Legal

Anexo 2: Resolución que da curso a la Acción de Inconstitucionalidad presentada por SITRAJUD

Esta resolución que da curso a la Acción de Inconstitucionalidad, resulta importante para la presente investigación ya que es del proceso donde el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial (SITRAJUD) solicitan se declare inconstitucional la Ley 10159 Marco de Empleo Público, y contiene argumentación vinculante con la presente investigación.

Texto de la Resolución

EXPEDIENTE: 23-004885-0007-CO
PROCESO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
ACCIONANTE: [Nombre 001]

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas treinta minutos del dos de junio de dos mil veintitrés.

Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por [Nombre 001], cédula de identidad n.º [Valor 001], en su condición de secretario general del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial (SITRAJUD), cédula jurídica n.º 3-011-665903, para que **se declare inconstitucional la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159 y, a su vez, concretamente impugna los artículos 2, 4 inciso a); 7 incisos d), e), g), h), i), j), k), l), m), n) y o); 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, así como los transitorios: IV, V, VI, VII, VIII. IX, X, XI, XII y XV.** Esto, por estimarlos contrarios a los artículos 9, 33, 34, 51, 60 y 61 de la Constitución Política; así como las normas constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos referidas a la independencia del Poder Judicial, el principio de división de poderes, el derecho al salario digno (intangibilidad salarial), el principio de irretroactividad de la Ley, el principio de interdicción de la arbitrariedad, el principio de no regresividad de los derechos económicos y sociales; el principio de razonabilidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la negociación colectiva. Se confiere audiencia por quince días a la **procuradora General de la República, al presidente de la Corte Suprema de Justicia, al presidente del Directorio Legislativo y a la ministra de Planificación Nacional y Política Económica.** Las normas se impugnan, en resumen, en cuanto a lo siguiente: **1.- Violación al principio de división de poderes e independencia del Poder Judicial:** alega que la Ley Marco de Empleo Público es inconstitucional e inconvencional por ir en contra del principio de la división de competencias (poderes),

propio de un Estado de Derecho y de las garantías de independencia judicial, consagrados tanto en la Constitución Política y demás normativa costarricense como en los diferentes tratados internacionales sobre derechos humanos, en cuenta los Principios Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas y los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial. Indica que a pesar de que el artículo 121 de la Constitución Política consagra las atribuciones de la Asamblea Legislativa de dictar leyes y aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, el ejercicio de estas atribuciones no debe incidir directa y desproporcionadamente en otro poder (en este caso, el Poder Judicial), invadiendo sus competencias independientes de organización y funcionamiento. Toda la estructura del Estado de Derecho recae sobre el principio de legalidad (imperio de la Ley), la división de competencias o división de poderes y como corolario, la independencia del Poder Judicial.

2.- La independencia judicial en la normativa constitucional: indica que el artículo 9 de la Constitución Política define que el Poder Judicial es un poder independiente de otros Poderes de la República. Esto quiere decir que el legislador, determinó que la política judicial y los lineamientos de su gobierno judicial, serían resorte y responsabilidad de la misma Corte Suprema de Justicia, como requisito indispensable para garantizar esa independencia. Adicionalmente, el mismo artículo constitucional establece un requerimiento necesario para cumplir con el principio de independencia al señalar que: *“Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias”*. Con el fin de que esa independencia judicial sea efectiva, de conformidad con el artículo 177 de la Constitución, se establece otro importante elemento que confirma la intención del legislador de convertir en realidad el principio de independencia judicial, al establecer que *“(…) en el proyecto (de presupuesto) se le asignará al Poder Judicial una suma no menor al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico”*.

Independencia económica y administrativa del Poder Judicial: La independencia económica de este Poder de la República, combina con lo estipulado en el artículo 9 de la Constitución, permite determinar que existe evidente intención del legislador por garantizar una ejecución real y efectiva del principio de independencia judicial. La manera en que el Poder Judicial ejecuta sus decisiones administrativas, de manera independiente, no puede estar sujeto a decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo, o inclusive a imposiciones autoritarias de órganos especializados de ese Poder, puesto que implicaría una injerencia en el diseño y ejecución de las políticas, planes y programas de funcionamiento para cumplir con el mandato constitucional que es conocer y resolver causas judiciales que le correspondan con plena independencia. En ese sentido, llama la atención como en la Ley Marco de Empleo Público, en su **artículo 2**, se le otorga ámbito de cobertura al Poder Judicial. Pese a que se incluye la frase *“sin perjuicio del principio de separación de Poderes”*, eso no exime de la aplicación de dicha normativa dentro de la institución, la visión del legislador constitucional incluye la variable “administrativa” o “económica” para materializar la eficaz ejecución del Principio de Independencia Judicial en la realidad de la sociedad costarricense, con lo cual se interpreta una concepción amplia del principio (incluyendo su organización y funcionamiento), y no una visión reduccionista que solo se limita a la actuación jurisdiccional del dictar sentencias. Continuando con la arquitectura normativa de la independencia judicial, el

artículo 149 de la Constitución Política, señala responsabilidades al presidente de la República, y al ministro de Gobierno que hubieran participado en determinados actos, entre los que se menciona: “(...) 5) *Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial...*”. De esta forma se reitera a través de esta advertencia constitucional el interés del legislador/a por garantizar que se respete la independencia judicial, entre Poderes de la República y garantizar el diseño, funcionamiento y eficacia del Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución Política le dedica todo un Título específico al Poder Judicial, confirmando la importancia de la independencia de este Poder en el diseño del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho. El artículo le define solamente dos ámbitos específicos de sujeción: a la Constitución y la Ley, y, por ende, no permite que se someta a ningún otro ente o institución. El **artículo 7** de la Ley Marco de Empleo Público que hace referencia a las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (en adelante MIDEPLAN), establece algunas exclusiones en el ámbito de aplicación para las personas 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 y a los entes públicos con autonomía de gobierno y organizativa; sin embargo, no excluye de su aplicación las siguientes: *“ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán. Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: (...) d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público. e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley. (...) g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público. h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público. i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos. j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades centro de la estrategia. k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten precedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. l) Establecer un sistema*

único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a 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. m) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos. n) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este. o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad". Asimismo, señala que la Ley Marco de Empleo Público tiene como objetivo la creación de un Estado único, un solo régimen de empleo público, es decir un único centro de imputación de derechos laborales, (**artículo 1 y 4 inciso a**), lo cual es contrario al principio de separación de poderes. Se evidencia que los numerales citados, están afectando la independencia entre poderes y se estaría sometiendo al Poder Judicial a lo que el Poder Ejecutivo disponga sobre las materias mencionadas, menoscabando competencias a los órganos internos de aquel Poder en beneficio del MIDEPLAN. El Poder Judicial en materia de empleo público posee potestades de autogobierno y consecuentemente sus políticas y lineamientos no están supeditadas a las de otro Poder de la República. Con respecto a las regulaciones propias de este tema, el Poder Judicial posee los artículos 59, 67 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De manera adicional, los artículos 8, 10 y 12 del Estatuto de Servicio Judicial. Por otra parte, cita la Ley de Salarios del Poder Judicial, artículos 2 y 7. A partir de lo anterior, considera el accionante que es entendido que el Poder Judicial mantiene su potestad de auto regularse en la materia, y consecuentemente, los **artículos 1 y 4 inciso a), y 7, incisos d), e), g), h), i), j), k), l), m), n) y o), de la Ley Marco de Empleo Público**, atentan contra el principio de independencia judicial. La independencia judicial constituye un concepto/garantía para la concatenación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Ante la posibilidad de que los poderes públicos limiten u obstaculicen los derechos humanos, es fundamental la independencia judicial, como mecanismo de control del abuso de poder. El accionante alega que es esa visión y necesidad de sostenibilidad, equilibrio y balance entre poderes lo que se "echa de menos" y lo que motiva precisamente la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que, la Ley Marco de Empleo Público, ha transgredido los derechos subjetivos e intereses legítimos de los afiliados del sindicato que representa, mediante una normativa regresiva, en perjuicio de la legislación especial que regula el empleo público en la institución. **3.- Estándares internacionales sobre Independencia**

Judicial: *“La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo”.* (Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial). Señala el accionante que la independencia judicial reviste una vital importancia en la conformación del Estado Social de Derecho. El concepto de independencia judicial tiene un sentido amplio, e incluye variables administrativas como la intangibilidad de la remuneración, y no se limita exclusivamente a una visión jurisdiccional, sino a temas claros de la funcionalidad operativa del Poder Judicial. Alega que la independencia judicial debe ser respetada por cualquier otro tipo de autoridad o poder externo (independencia judicial objetiva), que es uno de los temas que convoca a plantear esta acción, ya que la Ley Marco de Empleo Público, no solo viola la independencia del Poder Judicial como institución, sino los derechos de los funcionarios judiciales por intromisión impropia, incluso modificando toda la estructura de política pública de salarios dentro del Poder Judicial (**artículos 30, 32, 34 y 35 de la Ley Marco de Empleo Público**) y, con ello, el principio de “intangibilidad salarial”, según lo destaca el artículo 8.1 del Estatuto Universal del Juez. Destaca que el **artículo 30 de la Ley Marco de Empleo Público**, obliga al Poder Judicial a construir columnas salariales globales, la cual deberá estar organizada por familia de puestos, donde habrá una columna salarial global de cada familia (**artículo 32**), y dicho régimen salarial será aplicado al Poder Judicial, incluso para aquellos funcionarios que laboran para la institución antes de la entrada en vigor de la ley, (**artículo 35**) transgrediendo con ello el principio de “irretroactividad de la ley”. La imposición de esas políticas de empleo público por parte del MIDEPLAN y la exigencia de aplicar una escala de salario único, no pueden ser generalizadas para el Poder Judicial, no solo por la división de poderes, sino por la especial naturaleza y riesgos institucionales, personales y familiares que conlleva el mandato judicial en democracia que es ser el último bastión que pone límites al abuso de poder, lo que implica tener una garantía o blindaje para evitar intromisiones o tentaciones para que otros poderes se busque alterar el juicio último de decisión sobre temas que deben ser resueltos conforme a derecho. Es por ello, que existe una claridad como principio implícito constitucional, que debe institucionalizarse: “la intangibilidad salarial” dentro del Poder Judicial. No existe otro funcionario público en democracia, cuya conducta y nivel de responsabilidad sea tan exigente como ocurre al funcionario judicial, tal y como lo documentan los principios de Bangalore. **4.- Debilitamiento de las garantías del principio de independencia judicial objetiva, en perjuicio de la administración de justicia y del Poder Judicial como institución:** indica el accionante que con respecto a la garantía de un tribunal independiente e imparcial, establecida en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (similar al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), el Comité de Derechos Humanos determinó que otorgar facultades de supervisión e inspección de los tribunales a una dependencia del Poder Ejecutivo podría ser una forma de intervención indebida que amenaza la independencia de la judicatura. Similarmente el Estatuto del Juez Iberoamericano prevé “la independencia económica del Poder Judicial” como una condición material de la independencia judicial. Señala que con la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público no se han respetados estas garantías, debido a que los

lineamientos de la metodología de evaluación de desempeño los define MIDEPLAN (**artículo 28**); se impone como salario máximo el del Presidente de la República, se cambia de manera abrupta la metodología de pago, siendo que se deberá hacer columnas salariales globales (**artículo 30**); se tendrá que definir grados dentro de una familia laboral (**artículo 32**), clasificándose cada puesto de trabajo en familias laborales o grados (**artículo 32**); aplicándose un régimen salarial unificado para todos los funcionarios judiciales (**artículos 34 y 35**). No se elaboró o tomó en cuenta estudios actuariales que midieran el real impacto económico en la regresividad de los derechos humanos de los funcionarios judiciales, con lo cual se violó el artículo 34 constitucional sobre prohibición de retroactividad de la ley y protección de derechos adquiridos. **5.- Control de Convencionalidad previo de parte de la Relatoría sobre independencia judicial de Naciones Unidas.** Reclama el accionante que la Ley Marco de Empleo Público afecta el principio de irreductibilidad del salario judicial, de manera tal que con la política de remuneración, la aplicación del salario global, la creación de familias laborales y grados (**artículo 30, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley Marco de Empleo Público**), afecta la posibilidad del Poder Judicial de tomar decisiones en materia salarial prestacional respecto de sus propios servidores, dañando su autogestión, siendo normas regresivas en derechos sociales y económicos. En cuanto al derecho a la remuneración como uno de los elementos de la relación laboral, es importante tener presente que la misma debe ser digna, y debe necesariamente asegurar a las personas trabajadoras un nivel de vida digno, que le permita hacer frente a las necesidades básicas antes mencionadas, de modo que normativas como la Ley Marco de Empleo Público, que proponen un congelamiento salarial, pese al crecimiento en el costo de la vida (**Transitorios XI y XII Ley Marco de Empleo Público**), evidentemente son violatorias de dicha declaración de derechos humanos, por lo tanto ilegal, inconstitucional e inconvencional. **6.- Violación al principio de autorregulación del Poder Judicial en relación con la intangibilidad de los salarios y los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. Violación al artículo 34 de la Constitución Política.** Las normas que contienen regulaciones especiales sobre elementos de empleo público judicial están amparadas en un estatuto consolidado de independencia judicial mediante el corpus iuris compuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial. De esa legislación especial se configura la estructura de remuneraciones, la cual está amparada bajo el principio de intangibilidad de los salarios en el Poder Judicial, según lo establece el Estatuto Universal del Juez en su artículo 8.1. Señala que la estructura del empleo público judicial está conformada por las siguientes remuneraciones, derechos, beneficios y pluses que conforman el statu quo ante el empleo judicial: Dedicación exclusiva: Las servidoras y servidores judiciales que actualmente posean un contrato de dedicación exclusiva o de prohibición deben mantener los derechos en los procesos que actualmente han venido disfrutando aún y cuando tengan ascensos, traslados o algún movimiento en su cargo. Las disposiciones de prohibición -más que un derecho- son una imposición legal aplicable a servidores/as judiciales nombrados en propiedad e interinos/as en los artículos 1) y 3) de la LOPJ, cuyo cumplimiento es esencial para el ejercicio de las labores encomendadas en el Poder Judicial, y que, por lo tanto, conlleva una debida compensación económica.

Igualmente, se encuentra regulada en la “Ley de Compensación por Pago de Prohibición” (Ley 5867). Las disposiciones sobre dedicación exclusiva tienen fundamento en el artículo 1 del Reglamento de Dedicación Exclusiva del Poder Judicial aprobado en sesión de Corte Plena el 1 de junio de 1987, artículo XXXVI y la “Ley que Autoriza al Poder Judicial a Reconocer Beneficios” (Ley 6451). Anualidades y carrera profesional: De acuerdo con el dictamen 19511-2018, la Sala Constitucional consideró que el Poder Judicial se mantiene regulado por los regímenes propios normados por sus leyes y reglamentos, entre ellas, el artículo 64 del Estatuto del Servicio Judicial, y los artículos 4 y 7 de la Ley de Salarios del Poder Judicial. Auxilio de Cesantía: se debe aplicar la disposición de que los funcionarios de aquellas instituciones en las cuales haya un instrumento jurídico que reconozca un tope superior a 8 años pero menor a 12 años. En el caso del Poder Judicial, la Corte Plena (Acta de sesión 13-11, del 11 de mayo de 2011, artículo único) emitió un acuerdo en el que estableció un derecho adquirido para los casos de jubilación de las y los servidores judiciales en los cuales el/la servidor/a judicial que llegue a jubilarse tendrá derecho al auxilio de cesantía hasta 12 años. Topes salariales: Aquellos funcionarios/as que percibían una remuneración que excede el nuevo tope impuesto mantienen su derecho a recibir su salario, porque es un derecho adquirido amparado. Cálculo de los componentes salariales: la aplicación del régimen salarial unificado (**artículos 34 y 35 Ley Marco de Empleo Público**) para los funcionarios del Poder Judicial no puede aplicarse de forma retroactiva, pues iría en demérito de los salarios que actualmente se están percibiendo por las y los servidores, siendo que se debe salvaguardar los derechos adquiridos de los funcionarios que se encontraban activos antes del 10 de marzo de 2023. El rubro de las anualidades se encuentra fundado en el artículo 64 y concordantes del Estatuto de Servicio Judicial. Evaluación de desempeño: la evaluación de desempeño del personal judicial, de acuerdo con la ley, debe tener su propio régimen. Los servidores/as judiciales tenían antes de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público una serie de derechos individuales, laborales, económicos y sociales otorgados por la Constitución Política y leyes especiales que se consolidan en el tiempo por medio de un régimen de empleo público judicial conforme a un estatuto que les caracterizó y les caracteriza como funcionarios/servidores judiciales al amparo de los principios que informan el buen funcionamiento de la administración de justicia como servicio público, incluyendo la garantía de constituirse en la institución que personifica al “juez natural, independiente e imparcial” y que cumple con la función de ser contralor de la legalidad. Indica el accionante que la normativa especial que rige hasta hoy la relación de empleo público en el Poder Judicial es la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial y los reglamentos y acuerdos administrativos que les complementan. Mientras esa normativa no sea modificada se mantiene incólume y para modificarla, se requiere de una derogatoria expresa para su desaplicación, ya que la misma Sala Constitucional en el voto 1195112-2018 dispuso que: “(...) *su modificación o derogatoria no podría ser tácita ni provenir de una mera inferencia, pues ello denotaría el desconocimiento de las reglas hermenéuticas*”. En buena teoría, si se respetara ese pronunciamiento de la Sala Constitucional, se pensaría que los derechos de las y los servidores judiciales no han sido afectados, sin embargo, ello no es así debido a que el **artículo 2 inciso a)** de la Ley Marco

de Empleo Público incluye dentro de su marco de cobertura al Poder Judicial, **el artículo 7 inciso c)** le otorga a MIDEPLAN emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos en materia de empleo público, le otorga a MIDEPLAN administrar y mantener actualizada la plataforma integrada de empleo público (**artículo 7 inciso d)**; le otorga al MIDEPLAN la facultad de publicar la oferta de empleo público (**artículo 7 inciso e)**; se le otorga la facultad de administrar e implementar investigaciones y formulación de propuestas de empleo público (**artículo 7 inciso g)**; le otorga la facultad de dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público, junto con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil (**artículo 7 inciso i)**; preparar las estrategias para el desarrollo del servicio público (**artículo 7 inciso j)**; coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para todos los servidores públicos (**artículo 7 inciso k)**; realizar diagnóstico en materia de recursos humanos (**artículo 7 inciso m)**; prospectar las tendencias globales de futuro en empleo público (**artículo 7 inciso n)**; evaluar el sistema general de empleo público (**artículo 7 inciso o**). Se obliga al Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil. Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto (**artículo 9 inciso b**). Se obliga el Poder Judicial a aprobar planes de empleo público con medidas específicas (**artículo 11**); se obliga al Poder Judicial a alimentar una plataforma de empleo público administrado por MIDEPLAN (**artículo 12**); se impone un régimen de empleo único compuesto por familias (**artículo 13**); se impone un nuevo procedimiento de reclutamiento y selección (**artículo 14 y 16**); se impone nuevas regulaciones para el personal de alta dirección (**artículo 17**); se obliga a que el Poder Judicial contemple en su plan de empleo público, los programas de capacitación y de formación que impartirá el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) con los lineamientos de MIDEPLAN (**artículo 23**); cambia la evaluación de desempeño, de manera tal que se aplicará de conformidad con los lineamientos que emita MIDEPLAN (**artículo 28 y 29**); se impone como salario máximo el del Presidente de la República; se establece la elaboración de una familia de puestos, regido por un régimen de salario global, se impone la aplicación de dicho salario a todos los funcionarios/as judiciales independientemente de si laboran con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, quedando excluidas de incrementos salariales por costo de vida (**artículo 30, 32, 33, 34, transitorio XI, transitorio XII**); se modifica el tope de vacaciones (**artículo 38**). Dichas modificaciones se hacen violentando el principio de legalidad, ya que en el ejercicio de la potestad autorregulatoria, corresponde al Poder Judicial interpretar en forma auténtica las disposiciones de empleo público judicial propias

de dicho Poder, con los matices que contiene una función de carácter extraordinario y naturaleza especialísima, como lo es la de decir el derecho y todo lo que esta conlleva y requiere para su implementación ágil y eficaz, al servicio de las personas usuarias del Poder Judicial. Esa facultad de interpretación cubre la asignación de competencias internas del Poder Judicial como parte de su potestad de auto normación. Estima el accionante que es claro que las normas especiales que rigen el funcionamiento y organización del Poder Judicial no podían ser modificadas o derogadas sin procesos de reforma legal consultados integralmente por dicho poder y bajo el parámetro de la mayoría calificada de votos. Por otra parte, aún con esas omisiones en la formación de esas leyes, tampoco la Ley Marco de Empleo Público derogó o modificó la normativa especial que rige la relación de empleo público judicial. La Ley de salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial, contienen regulaciones especiales que deben tomarse en consideración para determinar la no aplicación de la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento, ya que debe hacerse una interpretación sistémica con relación a esa normativa especial. En razón de lo anterior señalado, aduce que la Ley Marco de Empleo Público no elimina expresamente la potestad del Poder Judicial de autorregularse en materia de reconocimientos, remuneraciones, formas de pago, capacitación, ni tampoco aquellas normas expresas y especiales que regulan el tema de empleo judicial, razón por la cual prevalece la normativa especial (LOPJ, Ley de Salarios de Funcionarios Judiciales y el Estatuto del Servicio Judicial) sobre la Ley Marco de Empleo Público, por tener preponderancia -como normativa especial- frente a la norma general. Por lo que, la modificación o derogación de esas normas esenciales que están diseñadas para garantizar la eficacia de la función de procuración de justicia y proteger a los servidores/as judiciales de injerencias externas, no podría ser tácita ni provenir de una mera inferencia, pues ello implicaría el abandono de las reglas de la hermenéutica. **7.- Las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica son violatorias a la independencia judicial por ser contrarias al principio de interdicción de la arbitrariedad.** Alega el accionante que la Sala Constitucional ha resuelto que el principio de interdicción de la arbitrariedad es uno de los pilares del ordenamiento jurídico (véase la resolución 136-2016 del 23 de septiembre de 2016), que busca evitar actuaciones contrarias a la “justicia, a la razón o las leyes”, y que dicho principio opera “como un poderoso correctivo frente a las actuaciones abusivas (...) de las administraciones públicas cuando ejercen potestades discrecionales (abuso o exceso de discrecionalidad)” (resolución 12230-2019 del 5 de julio de 2019). El principio de interdicción de la arbitrariedad se encuentra íntimamente ligado con el principio de legalidad, dado que consiste en la auto sujeción de los entes estatales a los límites formales y materiales que han sido impuestos por ellos mismos, de manera que se garantice a las personas sujetas al poder estatal que su ejercicio será limitado, previsible y controlado (resolución 126-2016). Manifiesta el accionante que en este asunto, nos encontramos ante una actuación evidentemente arbitraria que consiste en que, además de la ilegalidad, un órgano inferior o sin competencia legal para incidir en el Poder Judicial, pueda dictar la forma en la que este debe interpretar las normas sobre su propio régimen de empleo público y la forma en la que debe realizar sus labores de autogobierno, en perjuicio de la independencia judicial objetiva. Esto repercute negativamente en toda la noción de Estado

de Derecho e ignora la división de poderes protegida constitucionalmente. Señala que, a pesar que el artículo 7, inciso a), c), f) y l) excluye de su aplicación las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes, para que MIDEPLAN establezca, dirija u coordine la emisión de políticas públicas, los programas nacionales de empleo público; emita lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas; y establezca un sistema único de remuneración de la función pública. Lo cierto es que las demás competencias tales como: emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos en materia de empleo público, administrar y mantener actualizada la plataforma integrada de empleo público (**artículo 7 inciso d**); publicar la oferta de empleo público (**artículo 7 inciso e**); administrar e implementar investigaciones y formulación de propuestas de empleo público (**artículo 7 inciso g**); dirigir y coordinar la ejecución de competencias inherentes en materia de empleo público, junto con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil (**artículo 7 inciso i**); preparar las estrategias para el desarrollo del servicio público (**artículo 7 inciso j**); coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para todos los servidores públicos (**artículo 7 inciso k**); realizar diagnóstico en materia de recursos humanos (**artículo 7 inciso m**); prospectar las tendencias globales de futuro en empleo público (**artículo 7 inciso n**) evaluar el sistema general de empleo público (**artículo 7 inciso o**); obligar al Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial a elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil. Además, de incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto (**artículo 9 inciso b**). Aprobar planes de empleo público con medidas específicas (**artículo 11**); se obliga al Poder Judicial a alimentar una plataforma de empleo público administrado por MIDEPLAN (**artículo 12**); imponer un régimen de empleo único compuesto por familias (**artículo 13**); imponer un nuevo procedimiento de reclutamiento y selección (**artículo 14 y 16**); imponer nuevas regulaciones para el personal de alta dirección (**artículo 17**); obligar a que el Poder Judicial contemple en su plan de empleo público, los programas de capacitación y de formación que impartirá el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) con los lineamientos de MIDEPLAN (**artículo 23**); cambiar la evaluación de desempeño, de manera tal que se aplicará de conformidad con los lineamientos que emita MIDEPLAN (**artículo 28 y 29**); imponer como salario máximo el del Presidente de la República; establecer la elaboración de una familia de puestos, regido por un régimen de salario global, se impone la aplicación de dicho salario a todos los funcionarios/as judiciales independientemente de si laboraban con anterioridad a la

entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, quedando excluidas de incrementos salariales por costo de vida (**artículos 30, 32, 33, 34, transitorio XI, transitorio XII**); modificar el tope de vacaciones (**artículo 38**). Con la implementación de dichas medidas se genera una afectación directa a todo el régimen estatutario especial que la Constitución permite para el Poder Judicial. Es decir, dichas normas representan una injerencia externa. Aceptar su aplicación implicaría una derogación tácita de todas las normas que regulan el empleo público en el Poder Judicial. Es decir, su implementación es desproporcional o irrazonable por cuanto tácitamente deroga normas que fueron concebidas para proteger la independencia judicial. La implementación de lo dispuesto también es irrazonable, y por ende arbitrario, porque su ejecución presentará problemas con las diferentes formas de pago y tendrá implicaciones en el sistema informático del Poder Judicial. La evaluación de las y los funcionarios judiciales, en razón de su especial naturaleza, complejidad del cargo y, sobre todo, por el carácter de blindaje que deben tener para ejercer, actuar, y procurar justicia con total independencia judicial, no puede estar sometida a cánones de evaluación ni a directrices provenientes de otros poderes o autoridades externas del Poder Judicial. Así lo impone el “Estatuto Universal del Juez” con meridiana claridad: *“Artículo 5-3- Evaluación: La evaluación debe ser principalmente cualitativa y basarse en los méritos, así como en las habilidades profesionales, personales y sociales del juez; en lo referente a las promociones a funciones administrativas, deben basarse en las competencias gerenciales del juez. La evaluación debe basarse en criterios objetivos, que previamente se han hecho públicos. El procedimiento de evaluación debe obtener la participación del juez en cuestión, a quien se le debe permitir impugnar la decisión ante un organismo independiente. Bajo ninguna circunstancia los jueces pueden ser evaluados sobre la base de las sentencias dictadas por ellos”*. La imposición de políticas de empleo público por parte de MIDEPLAN no pueden ser generalizadas para el Poder Judicial, no solo por la división de poderes, sino por la especial naturaleza y riesgos institucionales, personales y familiares que conlleva el mandato judicial en democracia que es ser el último bastión que pone límites al abuso de poder. Lo anterior implica tener una garantía o blindaje para evitar intromisiones, para que desde otros poderes no se altere el juicio último de decisión sobre temas que deben ser resueltos conforme a derecho. En este punto en específico interpreta que hubo un exceso por parte del Estado en su función de legislador, ya que, dentro de la Ley Marco de Empleo Público, se emite una serie de imposiciones al Poder Judicial, como por ejemplo en **los artículos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, transitorio XI, XII de la Ley Marco de Empleo Público**. La Ley Orgánica del Poder Judicial claramente establece condiciones para evaluar a su persona; por ejemplo, en el Título VIII se refiere al régimen disciplinario; propiamente en los artículos que van del 174 al 181 se establecen actividades del Tribunal de la Inspección Judicial realizando visitas, solicitando informes, brindando recomendaciones, entre otros. En el artículo 180 se menciona lo siguiente: *“ARTÍCULO 180.- Cada tribunal remitirá al Consejo, en la primera quincena del mes de enero de cada año, un informe del trabajo realizado durante el año anterior, con especial señalamiento del orden en la resolución de las causas de acuerdo con la fecha de ingreso, urgencia y gravedad, así como cualquier otro asunto de interés relativo a la administración de*

justicia en la respectiva circunscripción”. Asimismo, el Estatuto de Servicio Judicial vigente establece en su artículo 10, lo siguiente: *“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. Las preguntas del formulario deberán contestarse en forma concreta y el Jefe de la Oficina será responsable de cualquier inexactitud en que incurra al rendir esos informes, los cuales deberán devolverse al Departamento de Personal dentro de los ocho días siguientes. La tardanza injustificada en la devolución de los formularios dará lugar a que el Jefe del Departamento ponga el hecho en conocimiento de la Presidencia de la Corte, para lo que corresponda”*. Indica el accionante que, también, se debe considerar que el Poder Judicial ha desarrollado toda una organización amplia para la atención de este tema, incluyendo estructuras especializadas y funcionamiento (reglamentos, procedimientos, talleres, capacitación, etc). A continuación menciona las estructuras internas: Consejo de Personal, Comisión de Evaluación de Desempeño, etc. También ha destacado a estructuras orgánicas permanentes, todas de la Dirección de Gestión Humana: Subproceso de Derechos Laborales, Subproceso de Administración Laboral y Subproceso de Evaluación del Desempeño. De esta forma, estima el accionante, que demuestra en esta acción de inconstitucionalidad que la injerencia del MIDEPLAN, además de ser ilícita e inconveniente, también es innecesaria, por cuanto ya el Poder Judicial desarrolla históricamente la evaluación del desempeño de su recurso humano. **8.- Impacto sobre los funcionarios/as judiciales y la administración de Justicia.** Estima el accionante que los cambios regresivos al régimen de empleo público que conlleva la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público eliminan el valor agregado o incentivo institucional que representa el procedimiento de reclutamiento, la escala salarial y selección de personal interno; es decir, como un estímulo que al volverse injusto y poco atractivo (menores beneficios), genera que muchos servidores/as judiciales estén renunciando al Poder Judicial en busca de mejores oportunidades profesionales, lo que incidirá en el mediano y largo plazo en una disminución abrupta en la calidad de justicia. La Ley Marco de Empleo Público genera un impacto negativo sobre funcionarios/as judiciales, tanto aquellos que realizan funciones jurisdiccionales, como aquellos que realizan labores administrativas. En ambos casos, se afecta la administración de justicia, en perjuicio de los usuarios de los servicios judiciales. Igualmente, se encuentra comprometida la independencia judicial objetiva, al someterse a ciertos lineamientos al Poder Judicial a órganos del Poder Ejecutivo, como MIDEPLAN. En cuanto al efecto sobre los funcionarios judiciales activos, hay una tendencia a la deserción del recurso humano, debido a la desmotivación que generan los cambios en las condiciones laborales y de seguridad social. Esto genera una pérdida de competitividad laboral dentro de la institución y disminuye el interés de que nuevas personas sean contratadas. En cambio, las personas profesionales buscan otras opciones. A lo anterior se suman los constantes ataques mediáticos a la imagen del Poder Judicial, perfilando a sus funcionarios como enemigos del pueblo con salarios privilegiados, atribuyéndoles gran responsabilidad de la situación fiscal en la que se encuentra el país. **9.- Violación al principio constitucional de irretroactividad de la Ley**

y de los derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas y las legítimas (artículo 34 de la Constitución Política). El accionante alega que la Ley Marco de Empleo Público no brinda un buen resguardo de la garantía constitucional del artículo 34. Sobre todo el **artículo 35** en que el régimen salarial unificado se aplicará para todos los funcionarios/as judiciales, incluido los servidores actuales. Indica que en el voto de la Sala Constitucional 2018-019030, al interpretar el artículo 34 constitucional, construye una regla jurídica muy clara: lo que si está protegido por la prohibición constitucional de aplicación retroactiva es el perjuicio a la persona, a los derechos patrimoniales adquiridos, y a las situaciones jurídicas consolidadas. Traído a las circunstancias de la presente acción, los efectos regresivos de la Ley Marco de Empleo Público contra los funcionarios/as del Poder Judicial, quienes gozaban de una serie de derechos subjetivos, situaciones jurídicas consolidadas y con base en el principio de seguridad jurídica -corolario del principio de irretroactividad de la ley- poseen una protección derivada de este artículo constitucional, que se debe hacer explícita a la luz del artículo 5 de la LGAP. Señala que, en la presente acción de inconstitucionalidad, el fondo del asunto que se refiere al régimen de salario único y vacaciones (**artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley Marco de Empleo Público**), como actos inconstitucionales que atentan contra los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de las personas afectadas que han entrado en una zona constitucionalmente protegida en la que al ejecutarse esos cambios normativos, como está sucediendo, sus efectos no les deben alcanzar por encontrarse en una zona de intangibilidad. Como lo ha dicho la jurisprudencia patria, a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente, hay una situación jurídica consolidada, que el artículo 34 constitucional protege, impidiendo que el cambio en el ordenamiento jurídico surta un efecto perjudicial en ellas. Consecuentemente, el cambio de circunstancias dispuesto por la Ley Marco de Empleo Público, debe ocurrir solo para servidores judiciales ajenos a la condición de empleo previa radicada por la normativa especial del Poder Judicial. Por tal razón, y reconociendo el principio de supremacía constitucional, lo ideal es que dichos aplicadores de la Ley Marco de Empleo Público, deben hacer una aplicación e interpretación conforme con el artículo 34 de la Constitución Política y la vasta jurisprudencia constitucional sobre la materia, para respetar las zonas de intangibilidad donde se encuentran las situaciones jurídicas consolidadas. Adicionalmente, la jurisprudencia ha reconocido que no solo los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas son intangibles, como resultado de la prohibición de aplicación retroactiva de la ley. También existe protección de las llamadas expectativas legítimas, como más adelante se dirá. **10.- Violación del principio de la supervivencia de los derechos abolidos.** Explica el accionante que los artículos 34 de la Constitución Política y el artículo 5 de la LGAP deben leerse también en relación con el artículo 129 de la Constitución Política que determina el efecto de la abrogación de leyes. La Ley Marco de Empleo Público trata la tutela de los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas de los servidores públicos (judiciales en este caso), siendo que en el marco de su aprobación el **artículo 38** es la única norma que “protege” los derechos adquiridos de los servidores en cuanto al tope de vacaciones. *“ARTÍCULO 38- Tope de vacaciones. El período máximo anual de vacaciones que podrán disfrutar las personas servidoras*

públicas, dentro del ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 de esta ley, será de veinte días hábiles y no se podrán acumular más de dos períodos de vacaciones, sin perjuicio de derechos adquiridos.” Este artículo es la expresión escrita de la “supervivencia del derecho abolido” para con los servidores judiciales que laboran en el Poder Judicial antes de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, en cuanto al tope de vacaciones. No obstante, debido a que el Poder Judicial tiene un mecanismo de autorregulación por el principio de división de competencias y de independencia judicial, como antes se explicó, ninguna disposición de la Ley Marco de Empleo Público puede afectar a algún funcionario judicial mientras no se haya derogado el marco de normativa especial que configura el estatuto de empleo público judicial. **11.- Violación al principio de progresividad y no regresividad de derechos económicos y sociales.** Aduce que el principio de irretroactividad de la ley y protección de los derechos adquiridos, se garantizan por medio de una calificación especial que hace que los derechos humanos, en especial los de carácter económico, social y cultural, se reafirmen con una obligación internacional de “progresividad” y no “regresividad”, cuyo incumplimiento genera responsabilidad internacional. Iniciando por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es derecho interno costarricense de aplicación automática y autoejecutable por virtud de su ratificación por Ley n.º 4534 de 23 de febrero de 1970. Este principio fue retomado por el principal tratado regional en materia de derechos económicos, sociales y culturales que es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) -aprobado por Ley n.º 7907 del 3 de septiembre de 1999-, artículo 1. En el ámbito del sistema de tratados de Naciones Unidas, dicho principio está contenido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado como ley de la República por Ley n.º 4229-SA del 11 de diciembre de 1968. La jurisprudencia constitucional sí ha reconocido la progresividad y la no regresividad de los derechos humanos, al mismo tiempo que ha introducido algunos elementos de la doctrina del escrutinio estricto. Así, en el memorable voto 2012-13367. La Sala Constitucional ha reconocido la importancia de ese principio y lo ha desarrollado, en la resolución n.º 2013-001468 de las 14:30 horas del 30 de enero de 2013. En términos jurisprudenciales internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) ha reconocido que existe “una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida” y, tanto la Corte Interamericana de Derecho Humanos como el Comité DESC han sostenido de forma clara que corresponde al Estado parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso, con la consideración más cuidadosa, de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en derecho internacional de los derechos humanos. Alega que después de tan frondoso cuerpo normativo y jurisprudencial, a modo de garantía de los derechos patrimoniales adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, así como de la no regresividad de derecho económicos y sociales, resulta incomprensible jurídicamente, que la Ley Marco de Empleo Público pretenda obligar a que el Poder Judicial desaplique su normativa interna en los **artículos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31,**

32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, transitorios IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII de la Ley Marco de Empleo Público. Es cierto que, una vez que los puestos fácticos que habilitan la procedencia de un derecho acontecen -cualquiera que sea la fuente del derecho- hay una tutela de intangibilidad. La ocurrencia de tales supuestos fácticos, precisamente, es lo que da lugar a la categoría jurídica de situación jurídica consolidada. Pero olvidó el legislador que además de expectativas de derechos existen expectativas legítimas de derecho, y que la diferencia entre ambos consiste en la protección jurídica debida. Mientras las meras expectativas -para llamarlas de alguna forma- no están sujetas a tal protección, las expectativas legítimas sí lo están, particularmente, si se trata de expectativas legítimas de derechos humanos. ¿En qué momento surge la expectativa legítima respecto de los denominados “derechos en el trabajo”? Quizás de previo a responder la pregunta es importante indicar que los derechos en el trabajo son reconocidos como derechos humanos, llamados también “*condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*” o “*condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo*” -artículo 7 y 5.2 PIDESC, y artículo 7 y 4 PSS-. Adicionalmente, el hecho de que exista un marco jurídico apuntalado por contratos individuales, convenios colectivos, reglamentos de trabajo y/o leyes, ofrece seguridad jurídica, es decir, certeza de realización, y con ella, protección de vida. Esta situación es diferente a la que puede tener un aspirante a ingresar al servicio público en el Poder Judicial: esa si es una expectativa, y no se puede extender la protección del derecho hacia una mera expectativa, lo que si es mandatorio cuando se trata de una expectativa legítima. Lo mismo es aplicable respecto de las bases de cálculos derivado de acuerdos de Corte Plena. Son expectativas legítimas y merece protección constitucional. Sin emplear la referencia de expectativas legítimas, la Sala Constitucional ya ha reconocido la intangibilidad de esta respecto de los derechos en el trabajo que integran las llamadas “*condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo*”. Así, invocando un auto precedente en el voto 722-98 -relacionado específicamente con el salario escolar, pero extensible ad similea las restantes prestaciones laborales (considerando IX) que: “*El salario escolar no constituye un pago adicional que la Administración realiza a sus funcionarios, tal y como se alega en el libelo de interposición, sino a un pago por concepto de aumento salarial que constituye “una suma que ya se encontraba dentro del patrimonio del trabajador por cuanto ya había sido reconocida por éste e incluida dentro del salario a percibir, sólo que se le paga en forma diferida”. A partir de lo expuesto, la Sala descarta entonces que se esté a un pago extraordinario y sin fundamento por parte del Estado que implique una violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el uso de los fondos públicos, de ahí que la acción también deba rechazarse en cuanto a este punto*”. Y tras esa afirmación la Sala Constitucional construye una conclusión icónica y emblemática (voto n.º 722-98, considerando XI): “*Con vista en lo expuesto en los considerandos anteriores, lo procedente es rechazar por el fondo la acción, no obstante, debe recordarse que, dado que el salario escolar forma parte del patrimonio del trabajador, conforme lo externado en esta sentencia, cualquier variación que ser realice sobre este deberá respetar los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas que existen para los trabajadores, con las consecuencias que esto conlleve*”. El concepto de expectativa legítima recoge lo establecido por la Sala Constitucional, y por medio de

esa jurisprudencia, se confirma la pertinencia de este argumento. De lo dicho se desprende también que el legislador dispuso mecanismos de ultraactividad para la protección de expectativas legítimas y eventuales situaciones jurídicas consolidadas. Consecuentemente, el accionante solicita como petitoria a la Sala Constitucional que declare la inconstitucionalidad de los **artículos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, transitorios IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, de la Ley Marco de Empleo Público**, ya que el legislador transgrede la obligación constitucional del artículo 34 CPR en desmedro de las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. **12.- La reforma al régimen salarial del Poder Judicial es desproporcional, irrazonable y no cumple con el criterio de necesidad, en detrimento con el principio de no regresividad de los Derechos Económicos y Sociales.** Expone el accionante que, en materia de remuneración, la Ley Marco de Empleo Público impone una columna salarial para todos los funcionarios que estarían bajo el régimen de MIDEPLAN, a quienes se les clasificara dentro de una familia y un grado. En el caso del Poder Judicial esa escala salarial le corresponderá a este hacerla (**artículo 34 Ley Marco de Empleo Público**). Según dicha clasificación así será su remuneración. Esa escala salarial, que supone su creación de manera unilateral por parte del Estado, supone además un congelamiento de salarios y exclusión de incrementos por concepto de costo de vida (**transitorios XI y XII Ley Marco de Empleo Público**) lo que profundiza lo establecido en el artículo 13 inciso c) de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, todo lo cual es contrario a los principios de progresividad y no regresividad indicados anteriormente. Este modelo de remuneración limita la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras del sector público más allá de lo constitucionalmente permitido, siendo que la norma prevé que dicha escala salarial solo será actualizada si el Consejo de Gobierno lo aprueba (**artículo 36 de la Ley Marco de Empleo Público**). Esta regulación sobre remuneración vulnera el principio de irretroactividad de la ley, establecido en el artículo 34 constitucional, al establecer que las normas y escalas salariales serán aplicables a los servidores de nuevo ingreso, como a los actuales (**artículo 35 Ley Marco de Empleo Público**). La regresividad de los derechos económicos y sociales de los funcionarios activos del Poder Judicial -en su expectativa de derecho-, que actualmente reciben un salario compuesto del régimen del Poder Judicial ha ido en aumento con la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público. En este caso la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público que reduce derechos y prestaciones laborales de gran calado, por medio de la reforma al régimen de empleo público laboral, no cumple con los estándares internacionales, debido a que afecta desproporcionalmente a los funcionarios /as judiciales activos, sin una base técnica que lo sustente, y contra del principio de igualdad constitucional, de tal forma que se configuran medidas deliberadamente regresivas. Además, no son claras las razones por las cuales se justifica la adopción de estas medidas regresivas y retroactivas. Al contrario, pareciera que atienden a un proyecto político más que a una posición cuyo interés atienda al bien común que tenga en cuenta los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Existe una falta de minuciosidad, de justificación técnica y de búsqueda de medidas de austeridad alternativas a las tomadas mediante la Ley Marco de Empleo Público, su entrada en vigor

viola los derechos de los funcionarios/as judiciales porque no fue sustentado con base en estudios técnicos y actuariales, de forma contraria al estándar de tomas medidas regresivas únicamente bajo el más minucioso escrutinio. Lo que ha sucedido es que se ha tomado una decisión a partir de la definición del déficit fiscal, esto es, el total de haberes de tesorería pública menos el total de obligaciones de pago con cargo a ella y, por lo tanto, se ha pensado que para reducir el déficit fiscal hay que aumentar los ingresos y reducir los egresos. Al hacer lo primero -incremento de los ingresos- se han tomado los dos impuestos que más aportan financieramente a la tesorería costarricense, y se ha identificado el gasto que se produce por ocasión del pago de servicios personales en el Estado, es decir, por poner a trabajar el Estado, y se ha recortado en ello, sin tener a la vista que a mayor nivel de ingresos, sin mayores las rentas y la actividad económica, con lo cual el pago de menores salarios y prestaciones laborales va a incidir negativamente por el lado de los ingresos fiscales también, en un porcentaje no despreciable porcentualmente ni en colones. Por otra parte, se debe tomar en cuenta que mientras el Estado no disminuya sustancialmente las brechas fiscales en la recaudación tributaria, la opción de afectar los derechos laborales, en particular el salario y las prestaciones asociadas, es, además de anti-ética, manifiestamente ilícita desde la perspectiva de los derechos humanos. De conformidad con la normativa mencionada, en concreto los artículos 2 PIDES, 26 CADH y 1 PSS, la obligación de adoptar medidas para lograr la máxima realización de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los que se encuentran los derechos salariales y conexos debe hacerse hasta el máximo de los recursos disponibles. La frase posee una doble lectura. Inicialmente, la frase parece aludir a una cifra presupuestaria, siendo ella la “disponible”; sin embargo -y es aquí donde nace la segunda lectura- los derechos económicos, sociales y culturales, no se deben ver como una yuxtaposición de derechos y libertades, sino como un sistema complementado con los derechos civiles y políticos, integral, completo, indivisible e interrelacionado. Por ello, lo que se debe medir es la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y no solo algunos de ellos, consecuentemente, la noción de “recursos disponibles” deja de ser una cifra presupuestaria para convertirse en un derrotero, en una obligación de medio, en el sentido de que el Estado debe hacer con la debida diligencia, todo lo necesario para maximizar los recursos con los que puede contar. La evasión fiscal es, precisamente, una demostración incontestable de que posee recursos que no gestiona con la debida diligencia y que, por ello, no alcanzan a llegar a la caja única estatal. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un estudio publicado en 2020, denominado “Estrategias para abordar la Evasión Tributaria en América Latina y el Caribe -el número 215 de la serie Macroeconomía del Desarrollo- presentó datos conforme con los cuales, estimaciones realizadas en 2016 ponían de manifiesto que el déficit tributario costarricense, respecto del IVA, alcanzaba el 1.9% de su Producto Interno Bruto. El mismo estudio da cuenta que la tasa de evasión de impuesto sobre la renta en personas físicas era -para 2013- del 57.3% habiéndose logrado descomponer que el 17.5 % de esa tasa provenía de asalariados y jubilados, mientras que más del 90% lo era de personas en actividades lucrativas. Quizás no se puedan sostener dichas tasas con exactitud en este momento, como tampoco se puede sostener que el problema de la evasión fiscal ha desaparecido en Costa Rica. Sigue ahí,

acudir a imponer medidas regresivas sobre los derechos salariales y conexos de los servidores público, y en particular servidores judiciales activos, no deja de ser una medida que desdice de la obligación de adoptar medidas para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos disponibles. Lo expuesto constituye la evidencia de la inconstitucionalidad en la que incurren los **artículos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, transitorios IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII de la Ley Marco de Empleo Público**, tanto como medidas regresivas adoptadas sin fundamentación técnica concluyente, como una medida regresiva en contra vía de la debida diligencia que el derecho de la Constitución reclama para contar con el máximo posible de recursos disponibles para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, contradice el principio de progresividad y no regresividad, siendo asimismo irrazonable, y con ello, arbitraria, al carecer de fundamento técnico que demuestre que esa era una medida menos gravosa que otras que se podían adoptar. **13.- Violación al principio constitucional de igualdad, no discriminación.** La creación de dos regímenes de empleo público, contrario a lo que se dice buscar respecto de un sistema único, la Ley crea dos categorías de funcionario, uno excluido de la rectoría del Sistema General de Empleo Público (personas servidoras que desempeñen funciones o labores administrativas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionales) y otro incluido sujeto a la regencia del Ministerio de Planificación (**artículo 6 Ley Marco de Empleo Público**). Expone el accionante que, en concreto, lo que plantea la norma, es la creación de dos regímenes distintos dentro de la institución: una categoría de funcionarios (as) que según la norma no realicen funciones o labores relacionadas con las competencias constitucionalmente otorgadas al Poder Judicial, a quienes la Ley Marco de Empleo Público les aplicaría en su integralidad, y otra categoría de personas servidoras que sí realizan funciones propias de las competencias constitucionalmente asignadas, o bien necesarias para la realización de esas funciones, a quienes se les excluye de la aplicación de ciertos componentes de la ley, como lo son: -La Rectoría del Sistema General de Empleo Público, así como de la dirección y coordinación en temas de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público de las disposiciones de alcance general por parte de MIDEPLAN (**artículos 6 y 7**). -Las directrices, disposiciones de alcance general y reglamentos sobre planificación, gestión de empleo, gestión de rendimiento, gestión de compensación, y de relaciones laborales emitidas por MIDEPLAN al Departamento de recursos humanos (**artículo 9**). -Los lineamientos y principios generales para la evaluación de desempeño (**artículo 9**). -El régimen de despido que seguirá regulándose por la normativa interna (**artículo 9**). -El reclutamiento y la selección de personal (**artículo 14**). -La clasificación de puestos y el sometimiento del manual de puestos a MIDEPLAN (**artículo 33**). -La organización del empleo en familias de puestos y sus respectivos grados, ordenada por MIDEPLAN, de manera que el Poder Judicial debe realizar su propia clasificación (**artículo 13 y 32**). -La subordinación del personal de dirección a las disposiciones que emita al respecto el MIDEPLAN (**artículo 17**). -Las columnas salariales de salarios globales ordenadas por MIDEPLAN y los postulados de gestión de compensación (**artículo 30 y 34**). -La definición de política salarial y la metodología de

valoración del trabajo (**artículos 30, 31, 32, 36**). Reclama que la creación de los dos regímenes de empleo público mencionados violenta los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. A manera de preámbulo, cita que la doctrina ha reconocido que *“La discriminación laboral consiste en toda distinción, exclusión o preferencia de trato que, ocurrida con motivo o con ocasión de una relación de trabajo, se base en un criterio de raza, color, sexo, religión, sindicación, opinión política o cualquier otro que se considere irracional o injustificado, y que tenga por efecto alterar o anular la igualdad de trato en el empleo y la ocupación”* (CASTRO CASTRO, José Francisco “Discriminación en las Relaciones Laborales: Algunos casos particulares” Boletín Dirección del Trabajo, Ministerio de Trabajo de Chile, marzo, n.º 146/2001, pág 100). Destaca que la variable de criterio “irracional o injustificado” se tiene como un componente discriminatorio, siendo una situación que se suscita con la aplicación del **artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público**, al crear dos regímenes de empleo público. Explica que, doctrinariamente, también, se han establecido dos formas de discriminación, que son directa e indirecta; de manera que se dice que es directa cuando *“las normas, prácticas y políticas excluyen o dan preferencia a ciertas personas por el mero hecho de pertenecer éstas a un colectivo específico ... (...) La discriminación es indirecta cuando ciertas normas o prácticas aparentemente neutras tienen efectos desproporcionados en uno o más colectivos determinables, y ello sin justificación alguna”*. (Informe OIT 2007, La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean, 96 Reunión, p25). Destaca como van a existir dos grupos de funcionarios públicos/as en una misma institución, unos regidos bajo la rectoría de MIDEPLAN y otros excluidos de ella, lo que genera una desigualdad de trato. Alega que es evidente como las normas internacionales contemplan la protección contra políticas discriminatorias en el empleo, como lo son las diferencias salariales, acceso a derechos, o mejores condiciones laborales, lo cual se violenta evidentemente en la Ley Marco de Empleo Público al crearse categorías distintas de personas trabajadoras, a quienes las condiciones laborales dentro del mismo centro de trabajo, le serán aplicadas de manera diferenciada, sin tener ningún margen de participación en la clasificación dentro de una categoría u otra. El salario único, el congelamiento de salarios, la prohibición de acudir a convenciones colectivas para tratar asuntos de remuneración, someter a una parte de su personal a la Ley Marco de Empleo Público bajo las directrices, órdenes, circulares e instrucciones de MIDEPLAN, atentan contra la calidad del servicio brindado por el Poder Judicial. **14.- Violación del derecho constitucional a las Convenciones Colectivas.** Costa Rica como país democrático, históricamente reconoce dentro de su derecho positivo la libertad sindical, siendo que la negociación colectiva se convierte en pilar del Estado Social de Derecho. Sin embargo, a consecuencia de las huelgas del Poder Judicial (2017) y por justicia tributaria (2018) se produjo una reacción conservadora (2018), que busca la imposición unilateral de las condiciones de trabajo. Se produce en un contexto de polarización y conflictos sin espacios de negociación. A la deslegitimación sindical y calificación del conflicto como una patología, se suman reformas unilateralistas. Se limitó la negociación en el sector público en contra de la doctrina de OIT (Ley 9808) que además buscaba facilitar la disolución sindical, aunque este aspecto debió abandonarse (SCV 20596-19). En general, la Sala Constitucional abandonó la doctrina de OIT. Este contexto

es de especial relevancia, ya que se establece un cúmulo de restricciones directas e indirectas al derecho de los sindicatos y de sus afiliados, a ejercer su derecho de libertad sindical por medio del ejercicio de la negociación colectiva. La aprobación de la Ley Marco de Empleo Público establece limitaciones que no atienden al sentido de legalidad, necesidad y proporcionalidad, que el derecho internacional de los Derechos Humanos y nuestro marco de constitucionalidad requiere para regular la negociación colectiva. La referida ley lleva como objeto disminuir aún más la libertad sindical. El artículo 62 de la Constitución Política protege el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar las convenciones colectivas directamente con el patrono, dándoles incluso fuerza de ley. Pese a lo anterior, la Ley Marco de Empleo Público establece en su **artículo 43**: *“ARTÍCULO 43- Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a: a) Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global. b) La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales. c) Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. d) Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley. e) La creación de nuevas plazas. Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas. Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad”*. Esta situación genera una contradicción porque se le está dando fuerza de ley a lo que ya es ley, y elimina el medio que tienen los trabajadores para negociar incentivos y compensaciones salariales mediante una convención colectiva. El artículo 58 del Código de Trabajo en su inciso c) establece que las convenciones colectivas se referirán a lo relativo a salarios. Pues en el caso del sector público parece ser que se pretende hacer una excepción del mandato constitucional en el caso de los empleados públicos. La organización colectiva de los trabajadores y su derecho a negociar sus condiciones, está ampliamente protegida a nivel internacional como un derecho humano, tal es el caso del Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva n.º 98 de 1949 de la Organización Mundial de Trabajo (OIT), el cual trata concretamente el tema en cuestión, indica a la letra: *“Artículo 4 Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y*

las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". Manifiesta el accionante que, es claro que la negociación entre empleados y empleadores se ve absolutamente anulada cuando se obliga a estos a tramitar sus acuerdos en la sede legislativa con el procedimiento engorroso y formal de la promulgación de una ley de la República. Indiscutiblemente dicho procedimiento no es un estímulo para los trabajadores y mucho menos una negociación voluntaria, donde se pierde el control de la negociación y acuerdo final. El **artículo 43 transitorio XV** al obligar a los jefes de las entidades públicas a denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento violenta el principio de participación democrática, y la libertad sindical. Dicho numeral señala lo siguiente: "*Transitorio XV- A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento. En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo*". Alega que la preferencia por denunciar las convenciones colectivas deja poco margen para abrir el diálogo y negociación que es uno de los fines de la negociación colectiva. Estima que el **artículo 43** y el **transitorio XV**, tal y como se encuentran redactados actualmente deben ser declarados inconstitucionales por cuanto atentan contra derechos y garantías establecidos tanto en nuestra Constitución, como en tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos debidamente ratificados por Costa Rica. Estas restricciones son contrarias a los artículos 34, 60 y 61 de la Constitución Política, es igualmente contraria a los artículos 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 8.1.b del Protocolo a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la OIT. La negociación colectiva no es solo un derecho de los trabajadores/as, sino un instrumento de negociación para reconocimiento y reivindicación de derechos laborales que también opera en doble vía, para lograr diálogos sociales donde la parte patronal debe facilitar espacios para transigir, revisar procesos, analizar políticas públicas de empleo, valorar las propuestas hechas por los proponentes, preparar las respuestas y, en todo caso, nutrir insumos y espacios de diálogo el tema objeto del conflicto. La urgencia por denunciar la convención colectiva invierte la ponderación de los derechos en juego y la lleva a un escenario ajeno a los fines para los que fue creada. Además, se desincentiva el deseo de los trabajadores para negociar la mejora de sus derechos, y debilita el movimiento sindical, siendo la negociación colectiva un instrumento para lograr sus fines. Las restricciones al derecho de negociación colectiva no se limitan a un problema estrictamente laboral. La negociación colectiva es un mecanismo de interacción e incidencia del sector laboral sobre decisiones que no se limitan sólo a las condiciones del empleo. Se trata de la protección de los derechos y de los intereses de los trabajadores. Y esos intereses no están circunscritos a la planta laboral; pueden pasar por las decisiones de política económica, política fiscal, legislación, etc. Entonces, cuando se restringe el derecho a la negociación colectiva se restringe también una herramienta del sector laboral para la defensa de sus derechos e intereses de amenazas

extra patronales o extralaboral. Esto hace de los sindicatos y de los trabajadores sindicalizados, sean auténticos defensores de derechos humanos. Así se lo ha reconocido Hina Jilani cuando fungió como representante especial del secretario General sobre la Cuestión de los Defensores de los Derechos Humanos, quien en su informe al Consejo de Derechos Humanos indicó que la mayoría de los defensores que se ocupan de los derechos laborales lo hacen en el marco de los sindicatos. Muchos gobiernos son reacios a que los sindicalistas actúen como defensores del derecho al trabajo y los derechos conexos, como el derecho a fundar sindicatos y el derecho a la negociación colectiva. En igual sentido las disposiciones de la Ley Marco de Empleo Público que limitan los ingresos de las personas trabajadoras, crean diferentes categorías de empleados en la misma institución con condiciones laborales distintas, limita la negociación colectiva (como componente de la libertad sindical), evidentemente son contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. En consecuencia, la Ley Marco de Empleo Público padece de una inconstitucionalidad expresa y clara que debe ser declarada tal por afectar directamente los derechos humanos de los trabajadores y la esencia de la constitución. Esta acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 73 a 79. La legitimación del accionante proviene del artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, toda vez que interpone esta acción en su condición de secretario general del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial (SITRAJUD) y alega la defensa del interés colectivo que atañe a las personas afiliadas al sindicato que representa, quienes son afectadas por la Ley Marco de Empleo Público. Al efecto, señala que el artículo segundo del estatuto de SITRAJUD le permite accionar a fin de velar por condiciones justas y dignas para las personas servidoras judiciales. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el Boletín Judicial sobre la interposición de la acción. **Efectos jurídicos de la interposición de la acción:** La publicación prevista en el numeral 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto poner en conocimiento de los tribunales y los órganos que agotan la vía administrativa, que la demanda de inconstitucionalidad ha sido establecida, a efecto de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho pronunciamiento del caso. De este precepto legal se extraen varias reglas. La primera, y quizás la más importante, es que la interposición de una acción de inconstitucionalidad no suspende la eficacia y aplicabilidad en general de las normas. La segunda, es que solo se suspenden los actos de aplicación de las normas impugnadas por las autoridades judiciales en los procesos incoados ante ellas, o por las administrativas, en los procedimientos tendientes a agotar la vía administrativa, pero no su vigencia y aplicación en general. **La tercera es que –en principio-, en los casos de acción directa (como ocurre en la presente acción), no opera el efecto suspensivo de la interposición (véase el voto n.º 537-91 del Tribunal Constitucional).** Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de

inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. La contestación a la audiencia conferida en esta resolución deberá ser presentada **una única vez**, utilizando solo uno de los siguientes medios: documentación física presentada directamente en la Secretaría de la Sala; el sistema de fax; documentación electrónica por medio del Sistema de **GESTIÓN EN LÍNEA**; o bien, a la dirección de correo electrónico, la cual es correo exclusivo dedicado a la recepción de informes. En cualquiera de los casos, la contestación y demás documentos deberán indicar de manera expresa el número de expediente al cual van dirigidos. La contestación que se rindan por medios electrónicos, deberá consignar la firma de la persona responsable que lo suscribe, ya sea digitalizando el documento físico que contenga su firma, o por medio de la firma digital, según las disposiciones establecidas en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, N° 8454, a efectos de acreditar la autenticidad de la gestión. Se advierte que los documentos generados electrónicamente o digitalizados que se presenten por el Sistema de Gestión en Línea o por el correo electrónico señalado, no deberán superar los 3 Megabytes. Notifíquese.

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 13-07-2025 12:31:52.

Apéndice

Apéndice 1: Guía de Entrevistas

Preguntas a Expertos

Entrevistadora: Katherine Mora Caracas

Lugar: San José

Fecha: Julio 2025

Presentación

El propósito de la entrevista es complementar la tesis “Análisis del impacto de las leyes 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) y 10159 (Ley Marco de Empleo Público) a partir de su entrada en vigencia, en el Principio de Progresividad Laboral y los componentes salariales de los funcionarios judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda” para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Se solicita su cooperación para referirse a las preguntas, que son de gran importancia para el cumplimiento de los objetivos. De antemano, se agradece su valiosa colaboración.

1. ¿Considera que las reformas introducidas en las Leyes 9635 y 10159 han respetado los principios constitucionales del derecho laboral público, particularmente en relación con los derechos adquiridos?
2. ¿Desde un enfoque constitucional, considera usted que las Leyes 9635 y 10159 respetan el principio de progresividad laboral en relación con los derechos económicos de los funcionarios judiciales, o representan una regresividad incompatible con el bloque de legalidad y la jurisprudencia de la Sala Constitucional?
3. ¿Qué opinión le merece el argumento de sostenibilidad fiscal frente a la protección del salario judicial?
4. ¿Cuál es su criterio sobre el tratamiento diferenciado que se hace entre funcionarios antiguos y nuevos respecto de los componentes del salario? ¿Es jurídicamente sostenible?

5. ¿Cree usted que los cambios introducidos por la Ley 10159 Marco de Empleo Público respetan la naturaleza especializada y autónoma del Poder Judicial?
6. ¿Cómo valora usted la sustitución del sistema de incentivos acumulativos (como anualidades y carrera profesional) por un salario global fijo, desde la perspectiva de los derechos laborales adquiridos?
7. ¿Cuál es su percepción tras la implementación del salario global, considerando que actualmente existen funcionarios que realizan las mismas funciones, pero con diferencias salariales? ¿Ha percibido efectos como desmotivación, inconformidad o pérdida de compromiso institucional?
8. ¿Es legítimo obligar a los funcionarios con salario compuesto a migrar al régimen de salario global una vez que este lo iguala o supera, aun sin su consentimiento?
9. ¿Cuál es su opinión sobre el mantenimiento indefinido del salario global sin ajustes por costo de vida, tomando en cuenta que la Sala Constitucional ha señalado que los congelamientos salariales no pueden extenderse de forma indefinida?
10. ¿Cuál cree usted que será el efecto a largo plazo de estas reformas en la atracción y retención del talento humano en el Poder Judicial?