

“Encendamos juntos la luz”

---

San José, lunes 19 de junio de 2023  
**DAJ-C-0070-06-2023**

Señora  
Yaxinia Díaz Mendoza  
Directora  
**Dirección de Recursos Humanos**  
Presente

**Asunto: Atención a oficio DVM-A-DRH-6191-2023**

Estimada señora:

Me dirijo a usted con ocasión de saludarle. En atención a la solicitud presente en el oficio de cita, ingresado en esta Dirección en la referencia interna N° 2127, expediente interno N° DAJ-DCAJ-EXP-408-2023, me permito manifestar lo siguiente:

**1. Objeto de consulta**

En la gestión se plantean una serie de consultas referidas a la Ley Marco de Empleo Público y su Reglamento.

**2. Análisis de admisibilidad**

La potestad consultiva ante esta Dirección, como órgano superior consultivo técnico-jurídico, se desprende del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP del 30 de enero de 2014, denominado *“Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública”*, en su artículo 13, donde se dispone que le *“corresponde asesorar a las autoridades superiores y dependencias institucionales sobre los asuntos de su competencia, así como emitir criterios técnico-jurídicos que serán de acatamiento obligatorio. También podrá asesorar al nivel regional, según los lineamientos técnicos establecidos para tales efectos.”*

---

“Encendamos juntos la luz”

---

Así, el ejercicio de esta potestad consultiva se encuentra enmarcado por un ámbito objetivo y otro subjetivo: Asesorar y brindar criterios de índole legal, lo cual constituye el aspecto objetivo de dicha función; y por su parte, el ámbito subjetivo se circunscribe, únicamente a las autoridades superiores del Ministerio de Educación, los Directores de las Oficinas Centrales y los Directores Regionales de Educación, de modo que toda gestión que no encuadre dentro de las competencias indicadas, son devueltas sin el análisis pretendido, ya que tales concreciones en la admisibilidad de la consulta ante esta Dirección, obedecen a la finalidad propia de esta dependencia (órgano superior consultivo técnico-jurídico) en concordancia con el fin del ejercicio de esta función, siendo que **no se pretende sustituir a las distintas oficinas en la toma de decisiones y en su accionar competencial, sino orientar a la administración desde la perspectiva del derecho, lo cual se refleja en la imposibilidad de conocer y resolver casos concretos, pues tal situación podría derivar en transfigurar la función asesora, para asumir un rol decisor, lo cual implica trasgredir la esfera de actuación determinada por la norma, violentando el principio de legalidad.**

Lo anterior es conforme a lo establecido el Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP y se evidencia en la Directriz número DM-774-06-2018 denominada “*Parámetros para solicitud de criterio jurídico ante la DAJ*” emitida por el Despacho Ministerial y la Circular DAJ-0022-12-2021 emanada por esta Dirección, de manera que, toda gestión debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los requerimientos dispuestos para ser considerada por el fondo.

Así las cosas, una vez efectuado dicho estudio en la presente gestión, se determina que se cumple con lo requerido, por lo que se procede con la emisión del criterio pertinente en términos generales, conforme a la normativa aplicable y no sobre las acciones que tendrán que tomarse en el caso en concreto.

“Encendamos juntos la luz”

---

### 3. Estudio de fondo

Dada la cantidad de interrogantes a evacuar y la diversidad de materias se considera oportuno abordarlas individualmente y según su orden original.

**a. Sobre el articulado del “Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público”, Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN:**

- i. Art. 1: “El Reglamento no contempla el apartado referente al procedimiento de despido y su aplicación, solamente el artículo 4, se refiere a que una persona despedida va a estar fuera del sistema de 6 meses a dos años, por lo que creemos importante conocer su posición en relación a este tema.”***

El trabajo es un derecho fundamental de conformidad con la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (art. 23), el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (art. 6) y es recogido por la propia “Constitución Política” (art. 56), por consiguiente, para ser objeto de regulaciones que incidan y condicionen su disfrute efectivo, se debe respetar el régimen jurídico que los cubre.

Ahora bien, teniendo clara esta premisa, es necesario subrayar algunas consideraciones generales sobre el derecho sancionatorio administrativo. Esta potestad es una manifestación del *ius puniendi* del Estado (expresión jurídica latina utilizada para referirse a la facultad del Estado para castigar); se justifica en la necesidad de tutelar bienes jurídicos de importancia para la colectividad; se informa y nutre de una serie de principios que condicionan a la Administración, entre los que interesa mencionar el principio de legalidad y el principio de reserva de ley.

El principio de legalidad, se caracteriza en ser la base del derecho administrativo y el límite de actuación del Estado. Postula una forma especial de vinculación de la Administración al

---

“Encendamos juntos la luz”

---

ordenamiento jurídico, consagrado en los numerales 11 de la Carta Magna y de la “Ley General de la Administración Pública”, (LGAP) Ley N° 6227, “significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado.”<sup>1</sup> Desde la perspectiva positiva, otorga potestades administrativas, habilita la actuación de la administración pública, y le concede la posibilidad de actuar. Desde un punto de vista negativo, invalida todo lo que se oponga al ordenamiento jurídico.

Por su parte, el principio de reserva de ley se refiere a que sólo por ley pueden regularse determinadas materias en virtud de los efectos de las mismas, tal es el caso del *ius ponendi* estatal. Así, derivado de ese orden de ideas, los requisitos para su ejercicio deben provenir de una norma de rango legal, lo cual responde a las consecuencias graves que recaen sobre el disfrute pleno de un derecho fundamental: el trabajo. En este sentido la LGAP dispone:

“Artículo 19.-

1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.
2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia.”

“Artículo 124.-

*Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares.”*

---

<sup>1</sup> Sala Constitucional (2012) Sentencia N° 0962-12

---

“Encendamos juntos la luz”

---

Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR) ha sostenido de forma enfática, que la norma de rango legal debe determinar los elementos indispensables para su ejercicio, de manera que no haya espacio para el arbitrio de la Administración. Igualmente puntualizó dichos elementos: descripción precisa de la conducta típica o supuesto de hecho imputable; la sanción o consecuencia jurídica negativa que se atribuye como efecto de la comisión de la infracción, el órgano competente para imponer la sanción ante la comisión de la conducta típica y el procedimiento a seguir para tal ejercicio de la potestad.<sup>2</sup>

La jurisprudencia también ha abordado el tema manifestando:

***IV. Sobre el principio de reserva de ley. Debe señalarse, que el régimen jurídico de los derechos fundamentales está reservado a la ley. Ello implica que sólo el legislador está habilitado mediante una ley formal y material a establecer las regulaciones o restricciones que se impongan a los derechos fundamentales, siempre y cuando éstas sean razonables y proporcionadas al fin que pretenden alcanzar, y que además, no impliquen vaciar de contenido esencial de dichos derechos (ver en sentido, las sentencias número 1996-3499 y 1992-3550 dictadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). (...) mediante un reglamento ejecutivo no pueden establecerse limitaciones a dichos derechos, que excedan lo establecido en la ley o que no tengan ningún sustento en ella, dado que la norma legal es omisa al respecto. (...) En ese sentido, mediante sentencia número 1993-3173 de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres, la Sala Constitucional consideró que (...) "Lo anterior da lugar a cuatro corolarios de la mayor importancia para la correcta consideración de la presente acción de inconstitucionalidad, a saber: "a.) En primer lugar, el principio mismo de "reserva de ley", del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos***

---

<sup>2</sup> Opinión Jurídica N°OJ-086-2011

“Encendamos juntos la luz”

---

*y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b.) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"-; c.) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial: d.) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley." (Ver sentencia número 3550-92.) (...)"<sup>3</sup>*

En cumplimiento de lo anterior, la “Ley Marco de Empleo Público” (Ley Marco), Ley N° 10159, en sus numerales 20, 21 y 22 establece las causales de cese de la relación laboral, instaura el procedimiento especial de despido y define la fase recursiva del mismo. Igualmente, atendiendo las consideraciones precedentes, el “Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público”, Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN en su ordinal 25, se limita únicamente a referenciar a las leyes respectivas vigentes en materia de inhabilitación.

**ii. Art. 22: “Es necesario se aclare si los traslados temporales inmersos en la presente ley, corresponden a una nueva figura de movimientos de personal, o por el contrario tiene los mismos alcances de los traslados interinos que actualmente se encuentran inmersos en el Estatuto Servicio Civil, lo anterior, es de suma importancia conocer, dado de acuerdo al artículo 96 del Estatuto del Servicio Civil, los traslados interinos para el estrato**

---

<sup>3</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 245 de las dieciséis horas del treinta y uno de octubre de dos mil doce. Expediente: 11-005775-1027-CA.

“Encendamos juntos la luz”

---

*propia mente docente son improcedentes. ¿Asimismo, se requiere conocer para efectos de implementación y parametrización se aclare si la figura de Permuta Temporal mantendrá esa denominación o por el contrario se le denominará Permuta Interina?*

Sobre el tema de consulta la Ley Marco dispone:

*“ARTÍCULO 19- Movilidad en el empleo público. En aplicación del principio de Estado como patrono único, se habilitarán los **traslados** intra e inter entidades y órganos incluidos, ya sean **temporales o permanentes**, atendiendo el interés público, las necesidades institucionales, el mejor cumplimiento posible de los fines públicos de la Administración y procurando el arraigo de las personas servidoras públicas, siempre que la plaza no se encuentre sujeta a alguna restricción específica.” (Destacado propio)*

Del texto se extrae la referencia a traslados con extensión temporal o permanente, sin que sea posible a partir de la letra plasmada, definir que el legislador tuvo la intención de otorgar una nomenclatura especial basada en la temporalidad, lo cual tampoco es posible dilucidar a partir de la discusión legislativa en el proceso de creación de ley.

Respecto a estos movimientos de personal, el “Estatuto de Servicio Civil” (Estatuto o ESC), Ley N° 1581 indica:

*“Artículo 35- Las permutas de servidores regulares podrán ser acordadas entre las partes, siempre y cuando los interesados reúnan los requisitos de las clases de puestos y estas sean avaladas por la Oficina de Recursos Humanos de la institución.”*

“Encendamos juntos la luz”

---

**“Artículo 96.-Cuando una plaza del personal propiamente docente a que se refiere el artículo 83, quedare libre por concepto de licencia, permiso del titular o cualquier otro motivo, durante un período mayor de un año y hubiere de ser llenada con un servidor interino, éste deberá ser nombrado siguiendo el orden descendente de la nómina de elegibles, siempre que el candidato no tuviera plaza en propiedad de la misma clase de puesto.**

*Cuando una plaza del personal propiamente docente quedare libre durante el curso lectivo o parte de éste, por motivo de licencia, permiso del titular o cualquier otra razón, el Ministerio de Educación Pública nombrará, en forma interina, al profesor sustituto que a su juicio sea más idóneo, del personal calificado del Registro que debe mantener la Dirección General de Servicio Civil. En ninguna circunstancia podrá nombrarse personal no calificado, salvo en los casos de inopia, de acuerdo con las normas del artículo 97 siguiente.*

*En todo caso, la aceptación de un nombramiento interino por parte de un servidor calificado, por todo el período o el resto del curso lectivo, impedirá que durante dicho período sea escogido de la nómina de elegibles para un puesto en propiedad. La condición de interinidad impedirá el nombramiento en propiedad de un servidor calificado que haya sido nombrado por el resto del curso lectivo.*

*Si durante el período lectivo se produjeren vacantes, éstas podrán ser llenadas por servidores interinos, hasta el final del curso, o hasta el último día de febrero del siguiente año, según la naturaleza y condiciones del puesto. Los interinos que por su puntuación, hubieren sido nombrados en plazas vacantes o en otras cuyos titulares gozaren de licencia o permiso, podrán continuar desempeñándolas, mientras no hayan podido ser llenadas o se prorrogare la licencia o permiso de éstos.” (Título II) (Resaltado no corresponde al original)*

El primer artículo transcrito sobre permutas no hace mención alguna a tipo o tiempo de la misma. En cuanto al segundo numeral consignado, al efectuar un proceso de interpretación normativa basada en la literalidad (primera regla interpretativa del derecho), se observa que

---

“Encendamos juntos la luz”

---

la misma no hace alusión a un término específico de movimiento de personal (no se menciona “*traslado interino*” como tal), lo que sí refiere es al nombramiento interino, el cual es totalmente aplicable a un supuesto de una plaza ocupada por una persona servidora propietaria que por algún motivo queda libre, pues el interinazgo responde a la temporalidad de la vacante sujeta al regreso de su titular.

A nivel reglamentario, el “*Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*” señala:

*“Artículo 22.- Traslados y permutas. Como parte de la gestión de recursos humanos y para propiciar el cumplimiento de las funciones y objetivos públicos institucionales, las entidades y órganos, cubiertas por la rectoría de MIDEPLAN, podrán aprobar y efectuar **traslados y permutas** a nivel interno de cada institución y entre esas, sean **temporales o permanentes**, mediante consenso de las partes y sin que se cause un daño o perjuicio a las personas servidoras.*

(...)

*La Dirección General del Servicio Civil emitirá las regulaciones técnicas complementarias que deben considerarse para los respectivos procesos de traslado y permuta, dando aplicación a lo preceptuado en la normativa vigente y en este Reglamento. (...)* (Énfasis agregado)

Igual que como sucede en la Ley que reglamenta, pareciera que el texto reglamentario se circunscribe a aspectos de duración y no de terminología como tal; sin embargo, este tópico, corresponde ser esclarecido por la autoridad competente en la materia, es decir MIDEPLAN, en su calidad de ente rector y como emisor del Reglamento en cuestión, por lo que se recomienda efectuar la consulta ante el mismo.

Por su parte, el “*Reglamento de la Carrera Docente*”, Decreto Ejecutivo N° 2235-E-P, manifiesta:

“ARTICULO 38.-

---

“Encendamos juntos la luz”

---

*Cuando una plaza del personal propiamente docente, quedare libre por licencia concedida al titular o por cualquier otro motivo, en virtud del cual éste deba separarse de sus funciones durante un período mayor de un año, el nombramiento del servidor interino se hará siguiendo el orden descendente de la nómina de elegibles, siempre que el candidato no tuviere plaza en propiedad en un puesto de igual clase. Los profesores que hubieren sido nombrados por su puntuación, en los casos anteriormente indicados o en plazas vacantes, en condición de Interinos, podrán seguir laborando en las mismas plazas, mientras éstas no hayan podido ser llenadas o bien se prolongue la ausencia del titular.”*

De la lectura de la disposición supra, salta a la vista que sigue la misma redacción que el Título II del Estatuto, sin nombrar la figura empleada de forma específica, únicamente señalando la condición de interinidad de quien reemplace al propietario de la plaza.

En este punto, cabe destacar la conexión entre el interinazgo y la temporalidad, ya que esta es una de las premisas que lo distinguen, tal y como se reitera en la jurisprudencia nacional:

*VI.- DE LA SITUACIÓN ESPECIAL DE LAS PERSONAS SERVIDORAS INTERINAS: (...) El interinazgo hace referencia a relaciones de empleo de carácter temporal, por lo que, a priori, quedaría excluido el derecho a la estabilidad, pues la figura de la persona servidora interina ha sido prevista para la sustitución temporal de quien sea titular; o para ocupar temporalmente alguna plaza vacante, a los efectos de garantizar la continuidad del servicio público (...)” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 010707, Expediente N° 09-001914-0166-LA, del 18 de setiembre de 2013, a las 09:50 a.m.) (Destacado propio)*

*“(...) la figura del servidor interino ha sido concebida con el fin de hacer posible la sustitución temporal de los servidores públicos regulares, garantizando de esta forma la continuidad de la labor del Estado” (Sala Constitucional, resolución número 6671, de las 11:21 horas del 11 de noviembre de 1994)*

“Encendamos juntos la luz”

---

En virtud de las manifestaciones precedentes, en apariencia no se han creado figuras nuevas, sino que se hace referencia a un aspecto meramente de duración, aspecto que puede ser consultado ante el ente Procurador en caso de considerarse necesario.

**iii. Del art. 44 al 49: “Sobre el tema de vacaciones la Ley N° 10.159 denominada Ley Marco Empleo Público, en su artículo 38, establece lo siguiente “...y el lapso comprendido entre el cierre de un curso y la apertura del próximo se tendría como vacación para el personal docente y técnico-docente de centros educativos”, aunados a lo anterior, se genera la consulta si dicha disposición es aplicable para los servidores que se desempeñan en el puesto de Conserje de Centro Educativo, lo anterior, dado que la Ley N° 181, denominada “Código de Educación “ en su artículo 207 y el Reglamento de Servicio de Conserjería de las Instituciones Educativas Oficiales N° 29773-MP, en su artículo 37, establecen que los conserjes que laboren en las instituciones educativas oficiales, tendrán los mismos periodos de vacaciones establecidos por ley para el personal docente.”**

Para efectos de dar respuesta a esta duda, es necesario hacer un análisis histórico de los textos normativos que han abordado el tema vacacional para el personal de conserjería antes de la Ley Marco y que continúan vigentes al día de hoy.

En primera instancia el “Código de Educación”, Ley N° 181, del 18 de agosto de 1944, norma vigente a la fecha indica:

*“Artículo 207.- (...) Los conserjes gozarán del mismo período de vacaciones estipulado por las leyes respectivas, para el personal docente administrativo que labore en las instituciones educativas del país. No obstante lo anterior, los conserjes*

---

“Encendamos juntos la luz”

---

*que laboran para las instituciones educativas oficiales del país, que imparten la Educación General Básica en primero y segundo ciclos gozarán del mismo período de vacaciones estipulado por las leyes respectivas para el personal docente que labora en las instituciones educativas del país, excepto en cuanto a las labores inherentes a la apertura y cierre del curso lectivo.*

*El Poder Ejecutivo reglamentará estas labores para un mejor servicio de dichas instituciones.”*

En este texto inicial se extrae que de forma específica se le otorga al personal que funge en puestos de conserje las mismas vacaciones que la normativa establezca para los docentes administrativos que laboran en las instituciones educativas del país, excepto para aquellos que ejercer su función en los centros de enseñanza de I y II Ciclos, a quienes se les brinda igual período que a los docentes.

Posteriormente, el Estatuto, emitido el 30 de mayo de 1953, en su Título II, en el ordinal 176 cuando aborda el tema de vacaciones para el personal cubierto por dicho título refiere:

*“Artículo 176.-En todos los niveles de la enseñanza, el curso lectivo se iniciará el primer lunes de marzo y terminará el último sábado de noviembre. **El lapso comprendido entre el cierre de un curso y la apertura del próximo, se tendrá como vacación para quienes impartan lecciones, excepto en cuanto a labores inherentes a la apertura y cierre del curso, celebración del acto de clausura y la práctica de pruebas de recuperación. (...)***

***Los servidores no comprendidos en la anterior disposición gozarán, en este lapso, de un mes de vacaciones anuales.***

***El personal docente y docente-administrativo de las instituciones de enseñanza, también tendrán dos semanas de descanso en el mes de julio.***

***El Director de cada institución asignará los trabajos que habrán de cumplir, durante este período de vacaciones, los oficinistas, auxiliares de bibliotecas y***

---

“Encendamos juntos la luz”

---

*laboratorios, el personal de limpieza y mantenimiento y quienes desempeñen puestos de índole similar.*

De la letra anterior se obtienen diferentes escenarios: Al personal docente que labora en centros educativos se reconocen vacaciones durante el lapso comprendido entre el cierre y el inicio de ciclos lectivos y dos semanas en julio de vacaciones y al personal docente-administrativo de centros educativos se le brinda un mes de vacaciones y las dos semanas de julio; además se menciona que la persona directora señalará las funciones que debe realizar en dichos períodos quienes se encargan de limpieza, pero no hace alusión expresa del período vacacional que le corresponde a este último grupo de trabajadores, que valga señalar, pertenecen al Título I del Estatuto de Servicio Civil (ESC), segmento cuyas vacaciones en términos generales son escalonadas conforme con lo dispuesto en el numeral 37 del ESC, el cual hace la salvedad de lo anterior, únicamente para el personal docente.<sup>4</sup>

Dado lo anterior y en virtud de que no hubo derogatoria a las disposiciones del Código de Educación, ni otra mención específica respecto al tiempo vacacional de los conserjes, sólo norma general para el Título I del ESC -que en principio abarca a este tipo de puesto- podría considerarse que estamos ante un conflicto normativo.

Sumado a ello, el “Reglamento de Servicio de Conserjería de las Instituciones Educativas Oficiales”, Decreto Ejecutivo N° 29773-MP, del 20 de agosto del 2001, manifiesta en el

---

<sup>4</sup> “Artículo 37.- Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos:  
(...)

b) Disfrutarán de una vacación anual de quince días hábiles durante el primer lustro de servicios, de veinte días hábiles durante el segundo y de un mes después de diez años de servicios. Estos podrán no ser consecutivos.

Quedan a salvo los derechos del Personal Docente del Ministerio de Educación Pública, el cual se registró al respecto por el Código de Educación. (...)”

“Encendamos juntos la luz”

---

ordinal 37 que **“Los conserjes que laboren en las instituciones educativas oficiales, tendrán los mismos períodos de vacaciones establecidos por ley para el personal docente”**, sin distinción de la institución donde se labora.

Por su parte, la Ley N° 10159 del 10 de marzo del año en curso, señala sobre 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.**

**El período de receso de medio año y el lapso comprendido entre el cierre de un curso y la apertura del próximo se tendrá como vacación para el personal docente y técnico-docente de centros educativos. (...)**

**El personal administrativo-docente de centros educativos gozará de los mismos períodos de vacaciones otorgados al personal docente y técnico docente de centros educativos.**

**El director o la directora de cada centro educativo asignará los trabajos que habrán de cumplir los funcionarios comprendidos en el título I del Estatuto de Servicio Civil que laboran en centros educativos, durante los períodos de vacaciones indicados en este artículo.”** (Resaltado no corresponde al original)

Esta redacción es similar al Estatuto, aunque introduce algunos cambios que son de mención: Se iguala las vacaciones del personal técnico docente y administrativo docente que laboran en instituciones de enseñanza con los docentes e indica en términos generales que la figura de director institucional asignará labores al personal del Título I del ESC, las cuales tienen un tope de 20 días. Así, nuevamente se presenta una redacción general respecto a las vacaciones del Título I del ESC sin señalar el trato al personal de conserjería o a la norma especial vigente (Ley N° 181), ni tampoco a las disposiciones del Estatuto.

---

“Encendamos juntos la luz”

---

De manera que nos encontramos frente a normas de igual rango: Ley N° 181, Ley N° 1581, y Ley N° 10159, en iguales condiciones fácticas, que imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente, ello obliga a efectuar un ejercicio interpretativo aplicando los principios establecidos para tales efectos; no obstante, existen situaciones que incluso al efectuar tal labor, es posible que se encuadren en dos o más criterios cuyos resultados se contraponen, situaciones que se han denominado como “*antinomias de segundo grado*.”<sup>5</sup>

La situación descrita para la consulta que nos ocupa, responde precisamente a una antinomia de segundo grado, ya que le son aplicables el principio de interpretación de temporalidad o cronología normativa (resuelve la controversia bajo el aforismo: “*ley posterior deroga ley anterior*”) y el principio de especialidad (“*ley especial deroga ley general*”).

En el primer método, se extraña la indicación expresa en la nueva norma sobre las regulaciones anteriores, pero debido a sus alcances y siendo incompatibles, se recurre a la derogación tácita, prevaleciendo así la nueva norma sobre lo dispuesto anteriormente, con la salvedad que la primera no pierde su vigencia, sino que se da una suspensión de sus efectos o inaplicabilidad al caso concreto.<sup>6</sup>

En cuanto al principio de especialidad de la norma, se hace referencia a la materia regulada, supone una esfera de imperio de una regla general que recae sobre un género, del cual se aparta a cierta clase o especie, para someterla a una disposición especial.<sup>7</sup>

Para dilucidar cuál principio debe aplicarse, es necesario efectuar el estudio de forma casuística, pues -como materia viva que busca proveer soluciones a realidades sociales en constante transformación- en el derecho, no existen máximas absolutas en esta arista; sin

---

<sup>5</sup> Gascón, M. (1997) *Lecciones de Teoría del Derecho*. Ed. Mcgraw Hill.

<sup>6</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (2010) sentencia No. 928-F-S1-2010 de 05 de agosto de 2010.

<sup>7</sup> Irti, N. (1992) *La edad de la descodificación*. J.M. Boch Editor.

“Encendamos juntos la luz”

---

embargo, la solución se percibe a partir de un razonamiento armónico basado en otras premisas contempladas en el ordenamiento jurídico, que para el presente asunto interesa rescatar:

- El fin de la norma general: Prevalece la norma general si el cumplimiento del fin de la misma se ve afectado o no es posible que se concrete si sobrevive la especial.<sup>8</sup>
- La intención del legislador (voluntas legis): Se analiza el objetivo: sea establecer un único régimen sin diferencias, o se observa la tolerancia de excepciones para algún estrato.<sup>9</sup>
- El interés público que reviste el servicio que se brinda<sup>10</sup>: Debe procurarse la continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en la necesidad social que satisfaga a los destinatarios.<sup>11</sup>

Aplicadas al presente razonamiento, se considera lo siguiente:

- El fin de la norma general: Cuando se analiza el texto del ESC se observa la asignación de labores al personal de conserjería y otros puestos del Título I del ESC durante vacaciones docentes, lo cual encuadra con la disposición que la Ley Marco establece al respecto en términos más amplios, pues en esta oportunidad no se señalan puestos en específico, sino que abarca todo el Título I que labora en las instituciones educativas, aspecto estrechamente ligado al objetivo que persigue la misma recogido en el numeral 1, al establecer que en el sistema de empleo público, para igual puesto se manejarán idénticas condiciones de empleo. De manera que la lógica de la norma es no efectuar distinciones entre puestos iguales por laborar en una dependencia específica, a menos que la propia Ley así lo disponga.

---

<sup>8</sup> Procuraduría General de la República (2001) Criterio C-253-2001, retomado en C-102-2020

<sup>9</sup> Tardío, J (2003) *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*. Revista de Administración Pública N° 162.

<sup>10</sup> LGAP art. 7. “1. Las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho- servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.”

<sup>11</sup> LGAP art. 4.

---

“Encendamos juntos la luz”

---

- La intención del legislador: Esta arista fue señalada por la PGR respecto a la Ley N° 10159, al indicar que se pretende **“establecer postulados y normas que en líneas generales tiendan a la unificación, simplificación y coherencia de los diferentes subsistemas existentes de la gestión de los recursos humanos en el Sector Público , y que denomina “familias de puestos”<sup>12</sup>**, por lo que se infiere el propósito de regular cada tema, incluyendo el vacacional de forma unificada tanto para las familias contenidas en el ordinal 13 de la Ley Marco, como para los diferentes tipos de puestos.
- El interés público que reviste el servicio que se brinda: Los servicios de limpieza están vinculados directamente con el derecho fundamental a la salud y, si bien es cierto en períodos de vacaciones docentes la afluencia de personas en los centros educativos disminuye, existen servidores que deben hacerse presentes a laborar e incluso, en muchas instituciones el servicio de comedor estudiantil continúa brindando el servicio a estudiantes, por lo que es importante contar con conserjes en dichos períodos.

Así las cosas, el criterio hermenéutico que resulta aplicable para el asunto que nos ocupa es el cronológico, de manera que para quienes funjan en puestos de conserje en instituciones de enseñanza les aplica las regulaciones vacacionales para el Título I del ESC dispuestas en la Ley N° 10159; excepto para quienes posean derechos adquiridos, a quienes se les respetarán las condiciones que venían disfrutando antes del 10 de marzo del 2023, de conformidad con el Transitorio VIII de la Ley Marco:

*“TRANSITORIO VIII- Las personas servidoras públicas que, previo a la entrada en vigencia de la presente ley, posean derecho a vacaciones superior al tope establecido en el artículo 38, conservarán tal condición pero esta no podrá aumentarse.”*

---

<sup>12</sup> Procuraduría General de la República Opiniones N° OJ-132-2019, OJ-107-2020, OJ-178-2020, OJ-180-2021.

“Encendamos juntos la luz”

---

No se omite mencionar que al ser esta una interpretación con alcances importantes, de considerarse necesario, es factible efectuar la consulta ante la autoridad Procuradora, a efectos de contar con el pronunciamiento oportuno.

***iv. Art. 62: ¿En este apartado referente al reconocimiento de aumentos anuales, es importante se nos aclare si a los funcionarios que previo a entrada en vigor de esta ley su anualidad era reconocida por un periodo de tiempo de 12 meses, mantienen ese derecho, o por el contrario estos deben ajustarse al nuevo periodo que abarca 13 meses? Favor tomar como referencia la Circular AOTC-CIR-006-2022 del 30 de noviembre de 2022.”***

Cuando corresponde a la Administración Pública ser el sujeto activo en la aplicación del ordenamiento jurídico, se requiere que la persona servidora competente en la materia, tenga claridad de los alcances de la norma, a fin de garantizar su correcto empleo en cada asunto que se le presente, siempre dentro del marco de los principios que rigen el actuar administrativo, para ello, es menester recurrir a los métodos interpretativos: En primera instancia, a la lectura de la letra plasmada, siendo entonces, la regla interpretativa preferente la literalidad, aplicable cuando los términos empleados en el instrumento a analizar son claros y precisos, en cuyo caso, debe aplicarse el sentido gramatical. Sumado a ello, el método sistemático integra el análisis, el cual fue desarrollado en el punto anterior. Finalmente, el elemento, factor o criterio histórico en la interpretación jurídica, es el punto de vista que toma en consideración datos del pasado relevantes para determinar el contenido de las disposiciones del presente,<sup>13</sup> así se explica una regulación jurídica por sus orígenes y el modo en que fue desarrollándose a través del tiempo, pudiendo ser estática

---

<sup>13</sup> Alexy, R. (1989) *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales.

“Encendamos juntos la luz”

---

(cuando se mantiene la forma tradicional de ver una figura) o dinámica (en evolución, en cambio continuo).<sup>14</sup>

Para la comprensión del numeral consultado, se estima acertado efectuar una pequeña reseña de su tratamiento. El “*Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público*” reforma el ordinal 14 inciso b) del “*Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público*”, Decreto Ejecutivo N° 41564, para discernir tal modificación, procede efectuar una comparación textual con la letra anterior de la norma, por lo que se transcriben del artículo reformado, la versión actual y la que le antecedió:

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

(...)

**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. (...)** (Versión anterior)  
(Desatacado propio)

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

(...)

**b) El incentivo por anualidad será un monto nominal fijo para cada escala salarial en esquema de salario compuesto, que permanecerá invariable. El pago efectivo por el cumplimiento de cada anualidad, en supuestos de permanencias anuales de**

---

<sup>14</sup> Anchondo, V. (2012) *Métodos de interpretación jurídica.* Tomado de <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf>

“Encendamos juntos la luz”

---

*forma continúa prestando servicios a la Administración Pública, se realizará a partir del mes inmediato siguiente al aniversario de ingreso o reingreso de la persona servidora pública que labore bajo el esquema de salario compuesto. Cuando medien situaciones en las cuales se suspenda o interrumpa esa permanencia continúa prestando servicios a la Administración Pública, el cumplimiento de anualidades se ajustará a la fecha respectiva en la cual se puedan computar años completos de servicio y el pago efectivo de cada anualidad, se realizará a partir del mes inmediato siguiente al cumplimiento.*

(Versión vigente. Así reformado el inciso anterior por el artículo 62 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, aprobado mediante decreto ejecutivo N° 43952 del 28 de febrero del 2023) (Énfasis agregado)

Según se observa, en la primera transcripción, el pago de anualidad se reconocía en junio de cada año “según la fecha de cumplimiento” de cada caso, por lo que había un desembolso retroactivo a dicho momento. Con la reforma aplicada, la persona cumple el “aniversario de ingreso” y su pago efectivo será a partir del mes sucesivo. Dicho de otra manera, actualmente, el mes de cumplimiento de cada anualidad se computa según la fecha de ingreso, pero la remuneración se otorga a partir del siguiente mes. Un ejemplo práctico: Una persona funcionaria pública ingresó a la administración el día 18 de abril del 2022, por consiguiente, el día 18 de abril del 2023 cumplió su primera anualidad, eso la hace acreedora a recibir un monto más alto de salario en virtud de este concepto, a partir del mes de mayo de 2023, sin incluir ninguna suma extra por el mes de abril. Así las cosas, se alcanza la anualidad por 12 meses laborados (como implica el concepto en su esencia: se extiende por un año), el cambio incorporado en la norma consiste, en que el rubro es pagadero en el mes posterior y no en el correspondiente al propio cumplimiento.

Al analizar este cambio a la luz de los preceptos de la “Ley de Salarios de la Administración Pública”, Ley N° 2166, vemos que el artículo 12 también ha tenido diferentes versiones:

“Encendamos juntos la luz”

---

**“ARTICULO 12.- Los aumentos de sueldo a que hace referencia el artículo 5º se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor (...)”** (Primera versión del artículo) (Destacado propio)

**“Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año. (...)”** (Segunda versión del ordinal) (Énfasis agregado)

**“Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá el mes inmediato siguiente al aniversario del ingreso o reingreso de la persona servidora pública que labore bajo el esquema de salario compuesto (...)”** (Vigente)  
(Resaltado no corresponde al original)

De lo anterior, es notoria la intención del legislador de variar el tiempo en que se haga efectivo el pago reconociendo la anualidad y no así, el tiempo laborado computable para su reconocimiento, el cual se mantiene en 12 meses.

Por su parte, la Circular AOTC-CIR-006-2022 del 30 de noviembre de 2022 emitida por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) señala en igual sentido:

**“• Las personas que cumplen anualidad a partir del 9 de marzo del 2023, se les reconoce el pago correspondiente según lo indicado en el artículo 12 de Ley No. 10159 de reiterada cita, sea a partir del mes inmediato siguiente al aniversario del ingreso o reingreso de cada persona servidora que labore bajo el esquema de salario compuesto.”**

A partir del análisis del ordenamiento jurídico aplicable, no se logró determinar que las ordenanzas referentes a la anualidad posean excepciones, por lo que son de acatamiento obligatorio y aplicables para personas servidoras contratadas antes y después de la entrada en vigencia de la Ley Marco.

“Encendamos juntos la luz”

---

**b. Consultas generales al “Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público,” Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN:**

**i. ¿Existe algún instrumento que regule los movimientos de personal (vías de la carrera administrativa), entre funcionarios de salario global y salario compuesto?**

De la lectura integral de la Ley Marco y su Reglamento, no se extrae disposición alguna que regule de forma especial la interacción en los movimientos de personal entre servidores con salario global y salario compuesto. No obstante; el Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN, instaura en cuanto a salario, las reglas aplicables a movimientos de personal de forma general, que **responden a la situación propiamente de la persona servidora, la cual deberá analizarse, a fin de clasificarse en los supuestos normativos referentes a la determinación del régimen salarial que le corresponde, lo cual se analiza con entera independencia de si el movimiento involucra a otro funcionario con un régimen salarial distinto.**

A partir de esta circunstancia, es dable concluir que la aplicación del salario global o salario compuesto a una persona funcionaria que tiene un movimiento de puesto, no está sujeta a las condiciones que aplicaron a quien lo ejercía previamente, sino que obedece a su condición personal laboral, regida por **las disposiciones contenidas en el Transitorio XI de la Ley Marco y los ordinales 36 y 37 de su Reglamento**, las cuales, se resalta, **se encuentran suspendidas en su aplicación, hasta tanto se emita la escala salarial definitiva**, de conformidad con el Transitorio III del Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN:

***“Transitorio III. - Sobre nuevas contrataciones previas a la vigencia de la columna salarial global. A partir de la entrada en vigor del presente reglamento y hasta que se emitan las resoluciones o actos, por parte de las autoridades competentes, que formalicen la nueva columna salarial global, las contrataciones de personas servidoras de nuevo ingreso, cuyos nombramientos sean en clases***

“Encendamos juntos la luz”

---

salariales que, previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público se encontraran en el esquema de salario compuesto, se remunerarán con una columna salarial global transitoria, la cual definirá remuneraciones globales sin pluses salariales y será dispuesta por medio de directriz de MIDEPLAN. Una vez que entre en vigor la nueva columna salarial global, las personas bajo este supuesto deberán ser trasladadas y remuneradas conforme a esta.

(...)

**La columna salarial global transitoria no será utilizada como referencia para la aplicación de salario global a las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público. Por lo cual, no será utilizada para la aplicación del transitorio XI de esta Ley.”** (Destacado propio)

- ii. Con relación a las solicitudes de ajustes de carrera profesional, que presentaron las personas de salario compuesto, posteriormente a la entrada en vigencia de la presente ley (10 de marzo del 2023), ¿Es procedente seguirles reconociendo salarialmente esos incrementos salariales, o se debe pausar su trámite a la luz de lo que se establece en el artículo 37 inciso d) del presente reglamento?**

La Ley N° 10159 define el concepto y alcances de la carrera administrativa que rige para el sistema de empleo público a partir del 10 de marzo de 2023 en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 4- Principios rectores. Son principios rectores del empleo público:**

(...)

- 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.** (En igual sentido Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN art. 4) (Resaltado no corresponde al original)

“Encendamos juntos la luz”

---

*“ARTÍCULO 25- Carrera administrativa. Se respetará la carrera administrativa para las personas servidoras públicas, con la finalidad de **garantizar la optimización, permanencia, promoción y excelencia del talento humano en la función pública**, en estricto apego a las características de cada una de las familias de puestos establecidas en el artículo 13 del presente cuerpo normativo.*

*Las calificaciones anuales constituirán antecedente para sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y el desarrollo de los recursos humanos. Serán consideradas para los ascensos, las promociones, las capacitaciones y estará determinada por el historial de evaluaciones del desempeño de la persona servidora pública. Igualmente, el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.”*  
(Destacado propio)

Del extracto legal que precede se obtiene que la carrera administrativa en el nuevo sistema de empleo público, es considerada con el fin de garantizar la optimización del talento humano, para efectos de promociones y para el aprendizaje continuo.

Ahora bien, respecto a los incentivos en general -incluida la carrera administrativa- y su reconocimiento en el pago efectivo en el nuevo sistema de compensación, la misma Ley dispone:

*“TRANSITORIO XI- 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**

“Encendamos juntos la luz”

---

*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. (...)* (Énfasis agregado)

De manera que el único rubro que está contemplado en la Ley Marco para incrementos a partir de su vigencia para quienes devengan salario compuesto es la anualidad y esto, únicamente en los casos donde es menor el monto de salario percibido respecto al fijado como global, si el monto que recibe es mayor no corresponde aumento alguno. En concordancia con esto, el Decreto Ejecutivo N° 43952 señala:

**“Artículo 36.-Implementación del nuevo Esquema Salario Global y reglas de transición.** *El nuevo esquema de remuneración por salario global establecido para los puestos que se agrupan en las familias laborales preceptuadas en la Ley Marco de Empleo Público, N° 10.159, deberá aplicarse, estrictamente y sin dilación, para toda nueva persona trabajadora que inicie sus labores en una institución pública con una relación de empleo de carácter estatutario, pública o mixto, así como en casos de reingreso en el servicio público sin que medie continuidad laboral o, incluso, mediando continuidad laboral siempre que el nombramiento implique un cambio de puesto y clasificación.*

*Por su parte, **para las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público**, se deberá aplicar el cambio del esquema de salario compuesto a salario global, siguiendo las siguientes reglas de transición para cada supuesto:*

*(...)*

“Encendamos juntos la luz”

---

*c) Salario global alcanzado por salario compuesto: Se deberá aplicar el salario global en los casos de personas contratadas previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, en un puesto con una relación de empleo estatutaria, pública o mixta, siempre y cuando el salario global fijado para la clase de puesto ocupada sea igualado o alcanzado por el salario compuesto bruto nominal de la persona.*

*Bajo este supuesto, se entenderá que el salario compuesto iguala o alcanza al salario global cuando, siendo previamente más bajo, con la **aplicación de cualquier incremento o anualidad que corresponda conforme al marco jurídico vigente**, se igualaría o superaría el monto del salario global; aspecto que deberá ser analizado mes a mes para realizar los cambios de esquema salarial correspondientes.*

**Lo anterior de conformidad con el inciso a) del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público.**

*d) Salario compuesto alcanzado por salario global: Se deberá aplicar el salario global en los casos de personas contratadas, previo a la vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, en un puesto con una relación de empleo estatutaria, pública o mixta, siempre y cuando el salario global asociado a la clasificación del puesto ocupada por la persona, alcance al salario compuesto bruto nominal que la persona devenga, en virtud de que al momento de entrar en vigencia la Ley, este fuese superior al salario global de referencia para la misma clasificación y, además, quedase **excluido por circunstancia, (sic) de cualquier incremento en el salario base o en los montos y composición de los complementos salariales inherentes.***

**Lo anterior de conformidad con el inciso b) del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público. (...)** (Resaltado no corresponde al original)

**“Artículo 37.- Supuestos de inaplicación del salario global. El nuevo esquema de remuneración por salario global establecido para los puestos que se agrupen en**

“Encendamos juntos la luz”

---

*las familias laborales preceptuadas en la Ley Marco de Empleo Público, N° 10.159, no se aplicará estrictamente en los siguientes supuestos:*

*(...)*

*c) A quienes al momento de entrar en vigor el nuevo régimen de Salario Global, devenguen un salario compuesto bruto que sea menor al salario global inherente a la clasificación de su puesto.*

*A las personas que estén en esta situación se les respetará el pago de salario total ordinario y se le efectuarán ajustes por anualidades o actualizaciones que sean normativamente procedentes en la remuneración base y en los complementos inherentes, hasta que el salario compuesto bruto respectivo alcance al salario global respectivo en los términos reglados en el artículo anterior de este reglamento.*

*d) A quienes de previo a entrar en vigor el nuevo régimen de Salario Global, devenguen un salario en esquema compuesto que sea mayor al que corresponda a la clasificación de su puesto en el esquema de salario global.*

*A las personas que estén en esta situación, se les respetará el pago de salario total ordinario, pero no se les efectuarán ajustes incrementales o actualizaciones en la remuneración base ni en los complementos inherentes o su composición, hasta que el salario global alcance al salario compuesto bruto que devenga la persona, debiendo hacerse efectivo el traslado al régimen de salario global en los términos del artículo anterior del presente reglamento. (...)*” (Destacado propio)

Si bien el Reglamento menciona para los supuestos en que el salario compuesto es menor al global, la posibilidad de efectuar incrementos o actualizaciones a la base y sus complementos, de seguido lo circunscribe a aquellos que correspondan según al marco jurídico vigente de conformidad con el inciso a) del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, el cual, menciona exclusivamente la anualidad, como ya se citó.

---

“Encendamos juntos la luz”

---

En cuanto a quienes perciben un salario compuesto mayor al global, es enfática la norma reglamentaria al indicar que no se les atribuye ningún aumento.

Acá resulta pertinente subrayar nuevamente que para la aplicación de lo señalado supra se requiere contar con las columnas salariales globales definitivas, ya que las transitorias no son referencia para las relaciones laborales existentes con anterioridad a la Ley Marco, según lo establece el Transitorio III del Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN reproducido en el apartado anterior (3.b.i).

No obstante el trato indicado para la carrera administrativa en la Ley Marco, la Ley N° 2166 mantiene incólume su artículo 53 que señala:

*“Artículo 53- Incentivo por carrera profesional. 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 solo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de cinco años.”*

De manera que esta norma conserva el reconocimiento económico del incentivo por concepto de carrera profesional, razón por la cual, nuevamente nos enfrentamos ante una posible antinomia.

Así, estamos ante dos leyes vigentes que regulan la misma materia (carrera profesional), dirigido al mismo género (servidores públicos), pero con consecuencias diferentes, incompatibilidad que impide la armonización del régimen jurídico para las gestiones suscitadas a partir del 10 de marzo de 2023, pues la ley anterior plantea un pago por un plus salarial, mientras que la nueva ley, trasforma el concepto visualizándolo como “*un proceso de gestión de desarrollo (ascenso y aprendizaje continuo)*” y no como un rubro que

---

“Encendamos juntos la luz”

---

incremente el salario de la persona funcionaria pública de forma individual, situación que responde a su vez, a la intención del legislador al promulgar la Ley N° 10159, la cual es evidente con su lectura integral y se plasma en el articulado de la misma, al manifestar que su objetivo es **“Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario (...)”** (art. 1), y al constituir como uno de los principios rectores del empleo público la equidad salarial, concebida en el sentido de que **“la remuneración de las personas servidoras públicas 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, y se respete el principio de igual función igual salario”** (art. 4 inc. c).

Ante la situación descrita, el método interpretativo que se considera idóneo es el cronológico, mencionado en el apartado 3.a.iii., pero en esta oportunidad se expondrá con mayor detenimiento en virtud de su relevancia para la presente consulta.

La teoría cronológica es recogida en el ordinal 8 del “Código Civil”, Ley N° 63 que advierte:

**“ARTÍCULO 8º- Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. (...)”** (Énfasis agregado)

De la transcripción precedente se extraen dos formas de derogación: expresa y tácita. En la primera se observa que media claridad y precisión en la identificación de las normas y el alcance de su abrogación; en cuanto a la segunda, se constituye en virtud de una incompatibilidad normativa, resultando las leyes anteriores implícitamente excluidas del Ordenamiento Jurídico. Dicha incompatibilidad ha sido desarrollada doctrinalmente

---

“Encendamos juntos la luz”

---

indicando que *“existe incompatibilidad cuando resulte lógicamente imposible aplicar una norma antigua en el tiempo sin violentar la nueva ley.”*<sup>15</sup>

La figura de la derogación tácita, comporta por parte del operador del derecho, el análisis de la situación particular, a fin de determinar si se cumple con los criterios objetivos o condiciones necesarias para que opere, mismos que han sido precisados en la jurisprudencia administrativa por la PGR, como se cita a continuación:

*“En primer lugar, que la normativa posterior regule la misma materia de la normativa anterior. En segundo término, que del análisis comparativo entre ambas normativas se produzca una antinomia que las torne incompatibles e impida la armonización del régimen jurídico ahí establecido. Se requiere, en síntesis, que la nueva ley o norma, por su contenido, alcance y significado, sustituya completamente la disposición anterior.*

(...)

*Es importante indicar que la incompatibilidad debe ser de tal grado o magnitud que permita calificar de contradicción insalvable, puesto que no fue la voluntad expresamente manifiesta del legislador derogar la norma.”*<sup>16</sup>

Sobre el tema, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia No. 928-F-S1-2010 de 05 de agosto de 2010, se pronunció tanto sobre el fenómeno jurídico en sí, como en sus alcances declarando:

*“(...) a partir de estos preceptos es dable establecer que la forma paradigmática de derogación es la expresa, es decir, cuando el legislador emite una norma cuyo contenido y objeto es eliminar la vigencia de una anterior. Empero, este no siempre es el caso, ya que la emisión de leyes por parte del órgano legislativo sobre materias ya reguladas genera lo que en doctrina se conoce como **derogación tácita, la cual***

---

<sup>15</sup> Díez- Picazo, L. (1990) *La derogación de las leyes*. España: Editorial Civitas

<sup>16</sup> Pronunciamientos C-215-95, C-041-2005, OJ-183-2020

“Encendamos juntos la luz”

---

*se da en dos supuestos. El primero, cuando un cuerpo normativo abarca, en forma integral, la misma materia que es desarrollada por otro anterior. El segundo escenario, se presenta cuando dos normas, de igual jerarquía, regulan el mismo presupuesto de hecho pero resultan incompatibles. Surge, en consecuencia, una antinomia entre ambas proposiciones, la cual se debe resolver bajo el aforismo: “ley posterior deroga ley anterior”. Ahora bien, en ambos casos, es importante notar que, en el fondo, no se puede afirmar que existe una derogación en sentido estricto, o lo que es lo mismo, que se asimila al efecto derogador consustancial a la expresa. Debe aclararse que en estos casos, el detectar la antinomia, y en última instancia darle solución, le corresponde a los operadores jurídicos a través de la interpretación. Por ello, la incompatibilidad pendería del sentido que se le asignen a ambas proposiciones normativas por quien debe aplicarlas. Así, se genera un ámbito de incerteza en cuanto a la vigencia de la norma, contrario al principio constitucional de seguridad jurídica y publicidad de la ley. Por otro lado, debe considerarse que, según el numeral 121 de la Carta Magna, corresponde a la Asamblea Legislativa dictar las leyes –y su correlato, la modificación o supresión de estas-. Siendo que en principio esta declaratoria correspondería al juez, o a los órganos administrativos encargados de aplicar el Derecho, de afirmarse que la derogatoria tácita tiene efectos derogatorios, similares a la expresa, podría quebrantarse el principio de división de funciones. La actividad jurisdiccional, por mandato constitucional, implica la interpretación y aplicación del Derecho, no su creación. Adicionalmente, resulta aplicable el principio de paralelismo de las formas, a partir del cual, si la Asamblea Legislativa le confiere vigencia a una norma, es esta quien debe suprimirla. Finalmente, cabe destacar que el precepto 129 de la Carta Magna no se refiere a la derogación tácita, como sí lo hace el 8 del Código Civil. En este sentido, esta norma del Código Civil debe ser interpretada de forma que sea conforme al Derecho de la Constitución. Así, en línea con lo anterior, y partiendo del principio de coherencia del ordenamiento jurídico, **lo procedente es considerar que, en caso de incompatibilidad entre dos normas, la antinomia se resolverá en favor de la***

“Encendamos juntos la luz”

---

*posterior, y respetando siempre el criterio de jerarquía. No obstante, la primera no perderá su vigencia, sino que por el contrario, se da una suspensión de sus efectos o inaplicabilidad al caso concreto. Esto, además, resulta acorde con el hecho de que las resoluciones jurisdiccionales –con excepción de las emitidas por la Sala Constitucional según el numeral 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- son vinculantes, únicamente, para las partes del proceso, respecto de las cuales genera cosa juzgada. Cabe destacar que ya esta Sala se ha pronunciado, en iguales términos a los acá indicados, sobre el tema de la derogación tácita, para lo cual se puede consultar el voto 396-F-S1-2010 de las 11 horas 115 minutos del 18 de marzo de 2010.” (El resaltado no corresponde al original)*

Así las cosas, se considera que en virtud del criterio interpretativo cronológico, la Ley Marco es aplicable en los términos supra señalados, por consiguiente, en cuanto a las solicitudes de carrera profesional ingresadas a partir del 10 de marzo de 2023, no procede su reconocimiento, ya que según el Transitorio XI de dicha Ley, el único aumento permitido para servidores contratados antes de esa fecha es la anualidad (sin detrimento de aplicar el costo de vida en los casos que sea viable legalmente).

No se omite manifestar que en virtud de los alcances de la derogatoria tácita mencionados por la Sala Primera y esgrimidos supra, es oportuno efectuar la consulta ante el ente Procurador y las autoridades competentes en la materia.

***iii. ¿El artículo 52 del presente reglamento, establece que toda licencia debe ser tramitada por medio de su superior inmediato, será posible por el volumen y complejidad de la gestión de nuestra institución si esta disposición se varié de la siguiente manera, y se apruebe que toda licencia que se solicite sea del conocimiento del jefe inmediato?***

De conformidad con el principio de legalidad desarrollado en el presente análisis en el punto 3.a.i., la Administración Pública como sujeto activo en la aplicación del ordenamiento

---

“Encendamos juntos la luz”

---

jurídico, debe regir sus actos por el ordenamiento jurídico vigente, lo cual supone comprender de forma clara los alcances del mismo, para ello es indispensable no solo conocer la letra de una disposición, sino también esclarecer su interacción con el resto de la normativa, ello permite determinar si existe alguna excepción a la regla general. Para el tema del trámite de licencias instaurado en el artículo 52, del análisis efectuado en ambas aristas: gramatical y sistemática, la cual implica que el canon debe ser valorado considerando las conexiones del mismo con la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte, a la luz de elementos que le dan sentido y contenido, en el entendido de que debe existir un orden coherente y una aplicación armónica, no se observa distinciones que permitan implementar una gestión distinta a la ahí estipulada.

Ahora bien, para establecer la salvedad pretendida, en virtud del principio de paralelismo de las formas<sup>17</sup>, sólo puede efectuarse mediante su instauración en una norma de igual rango, por lo que puede gestionarse ante la autoridad en la materia para su consideración.

***iv. El artículo 18 (párrafo final) del citado reglamento, establece que todo servidor interino que cuente con un nombramiento continuo debe cumplir un periodo de prueba de tres meses, no obstante, se extrae lo siguiente: “... si la evaluación realizada por su superior inmediato es satisfactoria, será ratificada su condición de servidora regular o titular del puesto asumido”, por lo que, se solicita se aclare en que condición quedaría el servidor.***

***Como complemento a la consulta anterior, desde nuestra óptica la persona quedaría en el puesto en la misma condición interina, solo que respetándosele la estabilidad impropia que establece el bloque de legalidad para este tipo de nombramientos.***

---

<sup>17</sup> Figura que en derecho público comúnmente se conoce en el sentido “de que las cosas se deshacen de la misma forma en que se hacen”, de manera que una decisión tomada por una autoridad, con unas formalidades determinadas, no puede normalmente ser modificado o extinguido sustancialmente por ella sino respetando las mismas formalidades, obligando a seguir igual procedimiento y observar idénticos requisitos que en su creación (cuando estos se mantengan incólumes para el acto en cuestión).

---

“Encendamos juntos la luz”

---

Para comprender la interrogante se procede a transcribir la sección del artículo que genera dilema:

**“Artículo 18.- Aplicación de Sistemas de Selección en concursos, promociones y periodo de prueba. (...)**

*A excepción del personal de alta dirección pública, de confianza y de aquel cuyo nombramiento se defina según legislación específica, toda persona servidora ya sea nombrado como **interino o en propiedad, deberá cumplir con un período de prueba de tres meses de servicio continuo, salvo que se disponga lo contrario en norma superior, contados a partir de la fecha de su ingreso o a partir del momento en que ocupa otro puesto, luego del cual, si la evaluación realizada por su superior inmediato es satisfactoria, será ratificada su condición de servidora regular o titular del puesto asumido. (...)**” (Destacado propio)*

Como se extrae de la literalidad del ordinal precedente, el período de prueba de tres meses procede tanto para nombramientos interinos como en propiedad, debiendo efectuarse al final del plazo una evaluación por parte de quien funge como superior jerárquico, hasta ahí todo se encuentra claro, pero cuando el resultado de esa etapa es positivo, la norma señala una consecuencia, que en virtud de los conceptos empleados en la misma, genera la actual incertidumbre, pues atribuye como corolario, la ratificación de la condición de servidor *“regular o titular del puesto”* sin distinción alguna del tipo de nombramiento. Ante esta premisa, es pertinente delimitar los términos controvertidos, para ello, se hará referencia a la normativa, jurisprudencia administrativa y la doctrina.

El *“Reglamento del Estatuto de Servicio Civil”*, Decreto Ejecutivo N° 21 detalla sobre el tema:

**“Artículo 3° - Para los efectos de las disposiciones de este texto se entiende:**  
(...)

“Encendamos juntos la luz”

---

*h) Por "Servidor Regular", el trabajador nombrado de acuerdo con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil y que ha cumplido el período de prueba; o protegido por el artículo 50 del Estatuto; (...)" (Énfasis agregado)*

*“Artículo 10.- (...) Se considerarán servidores interinos sustitutos los que fueren nombrados para reemplazar temporalmente a un servidor regular, por cualquier causa de suspensión de la relación de servicio. (...)*

*En el caso de que para la **sustitución temporal del servidor regular** se acordare un ascenso, este **tendrá el carácter de interino**, lo mismo que los demás movimientos acordados para reemplazar al servidor que origine los nombramientos, durante el tiempo que el jefe respectivo lo considere necesario, **o hasta por el período de suspensión de la relación de servicio del titular.**” (Destacado propio)*

En el mismo orden de ideas el ente Procurador menciona que *“el **servidor interino** es el que ejerce temporalmente un determinado cargo, **hasta tanto sea nombrado el servidor regular** correspondiente; o bien, es el **llamado a atender las funciones del titular del puesto**, que se encuentra incapacitado por enfermedad, o por un riesgo de trabajo, o se encuentra disfrutando de un permiso sin goce de salario. (...)”<sup>18</sup>*

Igual postura ha manifestado la doctrina:

*“Se entiende que es **funcionario regular** aquel que ha cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución Política y en la normativa administrativa para su respectivo nombramiento, derivando de él su idoneidad comprobada y consecuentemente su estabilidad laboral, (...)*

*En términos generales, el **funcionario interino** es aquel que ocupa un cargo en forma temporal, debido a que su titular se encuentra en una situación*

---

<sup>18</sup> Dictamen C-255-2002

“Encendamos juntos la luz”

***permitida por el ordenamiento jurídico para dispensar sus servicios durante un plazo determinado; (...)***<sup>19</sup> (El resaltado no corresponde al original)

Viendo el empleo terminológico externado, a efectos de establecer la condición resultante de la persona servidora que ha aprobado el período de prueba, ambos vocablos usados en la letra del numeral analizado –“regular” o “titular”- hacen referencia a nombramientos en propiedad, lo cual supone un problema cuando se define la condición de la persona interina (que también contempla el mismo ordinal otorgando iguales resultados), pues para obtener tal estatus, se debe superar un proceso de selección definido en el ordenamiento jurídico y ordenado constitucionalmente:

*“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada (...)”*

Por ello, a efectos de esclarecer la aplicación de la disposición reglamentaria en cuestión para los nombramientos en interinazgo, es fundamental apelar al principio de jerarquía normativa, el cual permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las contradicciones que se presenten entre normas de distinto rango, consagrado en el numeral 6 de la LGAP:

*“Artículo 6º.-*

*1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:*

- a) La Constitución Política;*
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;*
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;*

<sup>19</sup> Córdoba, J. (1995) *La Sala Constitucional y la función pública*. Artículo de revista en Revista Parlamentaria. Volumen 3 N°3 de diciembre de 1995.

“Encendamos juntos la luz”

---

- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. (...)

Este principio ha sido ampliamente desarrollado vía jurisprudencial:

*“Uno de los límites fundamentales de la potestad reglamentaria es precisamente el principio de jerarquía normativa. El ordenamiento jurídico administrativo es una unidad estructural dinámica en la que coexisten y se articulan una serie de distintas fuentes del Derecho. La relación entre esas diversas fuentes se ordena alrededor del principio de la jerarquía normativa, según el cual se determina un orden riguroso y prevalente de aplicación, conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública; es decir, se trata de saber cuando una fuente es superior a otra y, en caso de conflicto, desaplicar la de inferior rango.*

*Lo anterior supone, una relación de subordinación, según la cual “Las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la superior. Es el caso de la Constitución frente a la ley y al resto de las normas del orden, y es también el caso de la ley frente al reglamento (...) en caso de contradicción prevalece siempre y necesariamente la ley. Esto expresa y aplica el principio llamado de “jerarquía”. (Dictamen C-058-2007 del 26 de febrero de 2007.)*

*De conformidad con lo expuesto, es claro que el principio de jerarquía normativa constituye un límite para la potestad reglamentaria de los órganos, toda vez que, implica la imposibilidad de incorporar en el reglamento materias que han sido reservadas a la ley o introducir modificaciones a las normas de rango superior al reglamento.*

*Sobre este punto la jurisprudencia Constitucional ha señalado que:*

“Encendamos juntos la luz”

---

*“Al efecto, conviene señalar que la potestad reglamentaria ha sido definida por la Sala a través de su jurisprudencia, como la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). Ha expresado en múltiples ocasiones que la particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta. El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.” (Sala Constitucional, resolución número 2006-1809 de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del quince de febrero del dos mil seis)*

*De lo expuesto se sigue sin mayor dificultad que la ley priva de forma absoluta y plena sobre los Decretos Ejecutivos y en consecuencia, si ambos cuerpos normativos tutelan la misma situación factico-jurídica de forma contradictoria, resulta palmario que debe aplicarse lo dispuesto la Ley.”<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-054-2011

“Encendamos juntos la luz”

---

Dadas las consideraciones precedentes, por el alcance terminológico y de conformidad con la jerarquía normativa, no es jurídicamente correcto atribuir la condición “regular” o “titular” a una persona nombrada en interinazgo, a pesar del empleo de términos tan específicos en el reglamento en cuestión, por lo tanto, una interpretación armoniosa del texto a nivel sistemático, podría inferir que las consecuencias señaladas son aplicables para nombramientos en propiedad, mientras que para interinos se ratifica el nombramiento en condición de interino; no obstante, al encontrarse vigente la regla, se recomienda efectuar la consulta ante las autoridades en la materia y la Procuraduría General de la República, a fin de contar con el criterio en el tema.

- v. En referencia el artículo 36 del presente reglamento, en donde se establecen las condiciones para implementar el nuevo esquema salario global, se extrae textualmente lo siguiente: “El nuevo esquema de remuneración por salario global establecido para los puestos que se agrupen en las familias laborales preceptuadas en la Ley Marco de Empleo Público, N°10.159, deberá aplicarse, estrictamente y sin dilación, para toda nueva persona trabajadora que inicie sus labores en una institución pública con una relación de empleo de carácter estatutario, pública o mixto, así como en casos de reingreso en el servicio público sin que medie continuidad laboral o, incluso, mediando continuidad laboral siempre que el nombramiento implique un cambio de puesto y clasificación”, se requiere nos aclaren, si fundamentados en los alcances del artículo 5, numeral 4, si una persona es nombrada nuevamente, y le asiste el derecho de la continuidad laboral, pero es nombrada en otra clase de puesto, pierde el derecho a seguir devengando su salario en forma compuesta, lo anterior, es importante aclararse por cuanto la ley no estableció ese tipo de exigencia?***

---

“Encendamos juntos la luz”

---

Para abordar esta duda, debemos acudir al espíritu de la Ley Marco y la intención del legislador, al buscar establecer para el sistema de empleo público el principio de igual salario por igual puesto y condiciones, expuesto en la contestación a la pregunta 3.b.ii. Sumado a ello, se trae a colación lo dispuesto en el ordinal 35 de la Ley N° 10159:

*“ARTÍCULO 35- Régimen salarial unificado para todo el servicio público. Todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global. **Todas las personas servidoras públicas serán remuneradas de acuerdo con esta ley, incluidos los servidores actuales.** Se publicará la columna salarial global y los puestos de todas las calificaciones asignadas a la columna salarial.”* (Destacado propio)

Lo anterior constituye un aspecto medular para comprender la gestión de remuneración impulsada a partir de la Ley de cita, pues arroja un tópico máximo que se obtiene del análisis de la nueva regulación -fundamental para la aplicación normativa en materia salarial- que consiste en que **no existe un derecho a pertenecer a un esquema de salario específico**, esto por cuanto la ley establece que **a todas las personas servidoras les aplicará el nuevo régimen salarial en algún momento, lo cual incluye a las contratadas antes de la vigencia de la ley**, la diferencia con estas, radica en el planteamiento de diversos escenarios de transición que se extienden en el tiempo y que están vinculados directamente a los montos específicos salariales percibidos de forma individual por cada funcionario y de las situaciones en que se encuentren inmersos, tal y como se concluye de la lectura de la Ley N° 10159 (Transitorio XI mencionado en la respuesta a la pregunta 3.b.ii.) como de su Reglamento (ordinales 36 y 37).

A partir de ese esquema de transición, se desprende el verdadero **derecho** que a nivel salarial la Ley Marco protege y garantiza: **No sufrir rebajo al monto de salario percibido manteniendo las mismas condiciones**, ello en concordancia con la vasta jurisprudencia, doctrina y normativa desarrollada en la temática de salarios.

“Encendamos juntos la luz”

---

Específicamente el numeral 36 del Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN despliega la fórmula de implementación del esquema salarial global, disponiendo en el primer párrafo, que el mismo se aplica *“sin dilación”* (*“Demora, tardanza o detención de algo por algún tiempo”*<sup>21</sup>), *“en casos de reingreso en el servicio público... mediando continuidad laboral”* cuando el *“nombramiento implique un cambio de puesto y clasificación”*.

Del análisis de esta disposición a la luz de los postulados señalados –igual salario por igual puesto y condiciones y, no generar perjuicio a la persona servidora disminuyendo su salario manteniendo sus condiciones- se rescata su compatibilidad con estos, pues si bien media continuidad laboral – que en principio le permite mantener las circunstancias que ha venido disfrutando- el cambio de puesto y clasificación, implica una modificación en factores determinantes del servicio laboral, entre ellas: las labores a desempeñar, las escenarios en que se ejercen, los parámetros de evaluación e incluso podría variar la jornada, de manera que las circunstancias que aplicaron antes del reingreso ya no le son aplicables, no por interrumpirse la continuidad laboral, sino como consecuencia del cambio de puesto y clasificación. Distinto es cuando se genera un movimiento de personal, pues su tratamiento se contempla en los incisos de ese artículo 36; o incluso si en el reingreso no se cambia el puesto, en cuyo caso conserva las condiciones anteriores y no es aplicable el salario global (art. 37, inc b.i.).

**c. Sobre la “Ley Marco de Empleo Público”, Ley N° 10159:**

***i. Art. 21: Inciso a): ¿En cuanto a que el proceso debe ser concluido por acto final en el plazo de dos meses, el mismo debe entenderse por un plazo ordenatorio? En ese mismo inciso, cuando señala que a partir de que el jerarca institucional adopte la decisión de iniciar dicho procedimiento con el nombramiento del órgano director del proceso, lo cual resulta contrario a la***

---

<sup>21</sup> Real Academia Española (2022) *Diccionario de la lengua española*. Tomado de <https://dle.rae.es/dilaci%C3%B3n>

“Encendamos juntos la luz”

---

*línea jurisprudencial que ha dispuesto que la apertura del procedimiento administrativo inicia con la notificación de los cargos imputados.*

*Inciso b): Este procedimiento exceptúa a los servidores docentes quienes tiene ley especial dispuesta en el Título II del Estatuto del Servicio Civil, el cual aún se mantiene al no haber sido derogado con la entrada en vigor de esta Ley.*

*Inciso g): No se dispone cuál es el plazo para las conclusiones, ni se dispone cuál es el tiempo para presentar el informe a la jerarca una vez concluida la instrucción.*

- *Consideraciones respecto al Inciso a)*

Conocer a ciencia cierta la naturaleza de un plazo reviste de gran importancia para la Administración Pública, pues de esta forma se determina las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Cuando se trata de plazos ordenatorios, su inobservancia no genera –en principio- la nulidad del procedimiento o del acto administrativo, ni inhibe a la Administración para ejercer la competencia debida; mientras que al quebrantar plazos perentorios resulta en la nulidad de lo actuado con posterioridad al vencimiento del plazo establecido.

En cuanto a la clasificación en una u otra línea, la LGAP brinda algunas pautas:

*“Artículo 63.-*

*(...)*

*2. No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario.”*

*“Artículo 225.-*

---

“Encendamos juntos la luz”

---

1. *El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.*
2. *Serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado.”*

*“Artículo 255.-Los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados, en lo que respectivamente les concierne.”*

*“Artículo 329.-*

1. *La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley.*
2. *El no hacerlo se reputará falta grave de servicio.*
3. *El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley.”*

De la interpretación armónica de la lectura de los ordinales que anteceden, considerando los principios de conservación, ejecutoriedad e integralidad del acto, se concluye que salvo disposición legal expresa, los plazos administrativos son ordenatorios, por lo que su incumplimiento no invalida la actuación ni la anula; no obstante, se enfatiza, tal y como se extrae del mismo articulado y en respeto a lo dispuesto en el numeral 10 de la LGAP,<sup>22</sup> que independientemente de la naturaleza del plazo, los servidores públicos deben cumplirlos, a fin de evitar causar grave perjuicio en el servicio público y no generar inseguridad jurídica;<sup>23</sup> actuar de forma contraria genera responsabilidad en casos en que si se demuestre que se

---

<sup>22</sup> “Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.
2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.”

<sup>23</sup> Procuraduría General de la República Criterio C-068-2011

---

“Encendamos juntos la luz”

---

permitió transcurrir el tiempo sin justificación alguna, posición sostenida por la PGR al advertir:

*“Finalmente, es importante señalar que el hecho de que el plazo bajo análisis se considere ordenatorio, no constituye una licencia para que la Administración prolongue indefinidamente la aplicación de los cambios aprobados. El eventual atraso en la implementación debe ajustarse a parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. De ahí que en ningún caso se puede justificar que por incuria, desidia o abandono ocurra un atraso injustificado e irrazonable.*

*Así, en los casos en donde la aplicación de los cambios se extienda por un plazo absolutamente irracional, sí podría generarse la nulidad de las modificaciones organizacionales implementadas, ya no por el incumplimiento de un plazo ordenatorio, sino por tratarse de una situación contraria a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa, mencionados anteriormente.”<sup>24</sup>*

Ahora bien, el artículo 21 inciso a) de la Ley Marco, no establece que el mismo sea perentorio (no le concede fuerza de caducidad ni prescripción), por lo que debe entenderse como ordenatorio.

Respecto al procedimiento que se instaura, para orientar su aplicación, se debe partir del hecho de que la LGAP establece el Procedimiento Administrativo Ordinario, pero también contempla la posibilidad de implementar excepciones al mismo:

*“Artículo 229.-*

*1. El presente Libro regirá los procedimientos de toda la Administración, **salvo disposición que se le oponga. (...)**” (El resaltado no corresponde al original)*

*“Artículo 367.-*

---

<sup>24</sup> Procuraduría General de la República Criterio C-164-2015

“Encendamos juntos la luz”

---

(...)

**2. Se exceptúa de la aplicación de esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo:**

(...)

**e) Lo concerniente al personal, tanto público como laboral, regulado por ley o por reglamento autónomo de trabajo, en su caso, salvo en cuanto a los funcionarios excluidos de esas disposiciones por motivos de rango o confianza;(...)** (Énfasis propio)

De conformidad con esas disposiciones habilitantes, el legislador optó por crear un nuevo procedimiento de índole especial ajeno al ordinario contemplado en la LGAP, el cual instauró en el artículo 21 de la Ley Marco, por lo tanto, si bien el ordinario mantiene su vigencia, así como la jurisprudencia y doctrina acaecidas en su aplicación, el especial cuyo ámbito dispone la ley N° 10159, se rige por las reglas establecidas expresamente para sí en esa ley de creación, con total independencia de lo que rija en esos aspectos al procedimiento ordinario, de manera que el inicio del procedimiento especial se da *“a partir de que el jerarca institucional adopte la decisión de iniciar dicho procedimiento con el nombramiento del órgano director del proceso”*, mientras que en el procedimiento ordinario continuará dándose *“cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten toda la prueba antes o durante la comparecencia”* (auto de traslado de cargos o acto inicial del procedimiento).<sup>25</sup>

▪ *Consideraciones sobre el Inciso b)*

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 10159, el tema de despido para los servidores de esta Cartera Ministerial era regido por procesos distintos regulados en el Estatuto de Servicio Civil, para el Título I se aplicaban los numerales 43 y 44 y para el Título II, las

---

<sup>25</sup> Procuraduría General de la República Dictamen C-246-2008

---

“Encendamos juntos la luz”

---

estipulaciones referentes a aspectos disciplinarios se desarrollaban en los numerales del 59 al 76. A partir del 10 de marzo de 2023, la Ley Marco estableció un nuevo procedimiento de despido en el numeral 21 y derogó por medio de su artículo 50 los ordinales 43 y 44 de la Ley N° 1581, eliminando el procedimiento anterior existente para el Título I; no obstante, para el Título II, no introdujo modificación o derogatoria alguna.

Dado lo anterior, nuevamente nos encontramos ante una situación en que una ley posterior regula un tema para las personas servidoras públicas en general, pero no se pronuncia sobre el procedimiento especial legalmente constituido de previo, para una clase de servidores específica (Título II).

En este caso implementamos el razonamiento desarrollado en el apartado 3.a.iii., referente a la antinomia de segundo grado y los principios de temporalidad normativa y de especialidad. Así, para determinar el principio aplicable, se implementa el siguiente análisis:

- El fin de la norma general: La Ley Marco alcanza el fin de establecer un procedimiento especial de despido para los servidores públicos, aunque se mantenga el procedimiento especial para la clase específica del Título II.
- La intención del legislador: Al decidir el legislador derogar los artículos que aplicaban para la generalidad y no modificar aquellos que aplican para el Título II de forma específica de la misma ley, se observa una clara intención de mantener el régimen especial.
- El interés público que reviste el servicio que se brinda: El manejo del personal docente posee particularidades importantes que, sumadas a la cantidad significativa de su población, repercuten directamente en el servicio público educativo, por lo que se considera que al continuar vigente el trato especial en términos disciplinarios, se agiliza y se especializa la solución a las situaciones concretas acaecidas en la materia.

“Encendamos juntos la luz”

---

Dado lo expuesto, se determina que el procedimiento especial para el Título II dispuesto en el Estatuto mantiene su vigencia; sin embargo, por los alcances de esta interpretación, se estima oportuno presentar la consulta ante la PGR, para así contar con el pronunciamiento al respecto.

▪ *Consideraciones referentes al Inciso g)*

Efectivamente como se plantea en la consulta, la letra del artículo no indica el plazo que se otorga para presentar conclusiones ni para rendir el informe ante la persona jerarca, el inciso g señala al respecto:

***“g) Evacuadas las pruebas, resueltas las excepciones previas presentadas dentro del plazo de los diez días otorgados para oponerse al traslado de cargos y presentadas las conclusiones por las partes o vencido el plazo para ello, se tendrá el expediente debidamente instruido y se elevará el informe respectivo al jerarca institucional para que dicte resolución definitiva.”*** (Destacado propio)

Llama la atención que el inciso menciona el vencimiento de plazo para presentar conclusiones pero no lo fija. Al respecto, debe tenerse presente el plazo de 2 meses que rige el procedimiento, que como ya se mencionó supra es ordenatorio, pero ello no faculta sobrepasarlo sin justificación.

De manera supletoria y ante la falta de regulación expresa en el procedimiento especial, es factible recurrir a lo dispuesto en la LGAP respecto al procedimiento ordinario:

***“Artículo 317.-***

***1. La parte tendrá el derecho y la carga en la comparecencia de:***

***(...)***

***f) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.***

“Encendamos juntos la luz”

---

2. *Lo anterior deberá hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad del derecho para hacerlo si se omite en la comparecencia.”*

“Artículo 319.-

1. *Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba en cuyo caso deberá consultar al superior.”*

**ii. Art. 22: En razón de lo expuesto se considera entonces que el despido una vez dictado por el jerarca se procede a su efectiva ejecución indistintamente si se recurre, -por ende, se entendería que la interposición de los recursos no suspende la ejecución del acto de despido?**

El artículo 22 de la Ley Marco, referente a la fase recursiva, así como el resto del texto legal, no hacen mención expresa de los alcances de la interposición de recursos respecto a la ejecución del acto administrativo emitido por la persona jerarca en el procedimiento especial de despido, por lo que en un análisis integral del ordenamiento jurídico, se recurre a las estipulaciones contempladas en la LGAP al respecto:

**“Artículo 148.-Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución, pero el servidor que dictó el acto, su superior jerárquico o la autoridad que decide el recurso, podrán suspender la ejecución cuando la misma pueda causar perjuicios graves o de imposible o difícil reparación.”** (Énfasis propio)

A partir del numeral transcrito, la Sala Constitucional ha sostenido la ejecutoriedad de los actos:

“Encendamos juntos la luz”

---

*“Resulta conveniente aclararle a la amparada que, en primer lugar, en virtud del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, la administración bien puede proceder con la ejecución de sus disposiciones, salvo que exista una medida legalmente adoptada que así lo impida, lo cual, ciertamente no es la interposición de algún tipo de recurso en sede administrativa, a excepción que así se contemple de manera expresa en la legislación ordinaria. Lo anterior, ha sido resaltado por este Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, en donde expresamente ha dicho: “... **II.- SOBRE LA EJECUTORIEDAD Y EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Esta Sala ha dicho, en reiteradas ocasiones, que los actos administrativos son ejecutivos y ejecutables una vez comunicados y, además, los recursos ordinarios no tienen efectos suspensivos, todo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 146 y 148, de la Ley General de la Administración Pública (...).” (Cfr. sentencia No. 2021-022159 de las 9:50 horas de 1° de octubre de 2021). (...) En virtud de lo anterior, queda claro, que la presentación del recurso en cuestión por parte de la amparada no suspende por sí solo la ejecución de la sanción dictada en su contra y es potestad exclusiva de la Administración determinar si procede o no suspender su ejecución, en virtud de los efectos que pueda surtir”<sup>26</sup>*

Así las cosas, la ejecución del acto no se suspende por la interposición de recursos, a menos que la autoridad competente así lo establezca por los efectos que el mismo pueda generar.

#### **4. Conclusión**

Se dan por resueltas las dudas presentadas.

---

<sup>26</sup> Sentencia N° 4509-2022 del 25 de febrero de 2022.

---

“Encendamos juntos la luz”

---

Se recomienda realizar las gestiones necesarias a fin de elevar las consultas que involucran problemas interpretativos ante las autoridades correspondientes, para lo cual, el presente criterio sirve de insumo.

Cordialmente,

---

Daniel Alejandro Jurado Laurentín  
Director  
Dirección de Asuntos Jurídicos

Copia: Archivo/consecutivo.

Realizado por: Dayana Cascante Núñez, Asesora de Unidad de Consultas.  
Revisado por: Fernando Sanabria Porras, Jefe Unidad de Consultas  
Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Jefe Depto. Consulta y Asesoría Jurídica.  
Visto bueno por: Mario López Benavides, Subdirector DAJ.