

Al contestar refiérase  
al oficio N° **11195**

29 de julio, 2019  
**DGA-UJI-0048**

Señora  
María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra  
**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL  
Y POLÍTICA ECONÓMICA**

Estimada señora:

**Asunto:** Se atiende consulta pública sobre proyecto de “Lineamientos generales que orientan la evaluación del desempeño en el Sector Público”.

Con instrucciones superiores, nos referimos al proyecto de decreto ejecutivo denominado “Lineamientos generales que orientan la evaluación del desempeño en el Sector Público”, puesto en consulta mediante publicación realizada el 4 de julio en curso en la página web de la Cartera de Gobierno a su cargo, divulgada posteriormente por información realizada en un medio de comunicación escrita.

Guarda relación la consulta con la potestad que le confieren al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica los artículos 45 y siguientes de la Ley No. 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, reformada y adicionada por el Título III de la Ley No. 9635, Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas.

Dichos artículos son claros en cuanto a la extensión de las atribuciones que el legislador le ha otorgado al MIDEPLAN, al señalar, en el numeral 46, que *“Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.”*

En línea con lo anterior, el artículo 47 dispone, al referirse al fundamento metodológico de la evaluación del desempeño, que corresponderá al MIDEPLAN definir los lineamientos generales aplicables para todo el sector público, a los efectos de *“...homogenizar (sic) y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información...”* (el

destacado no es del original) que deberán de ser implementados en toda entidad pública para gestionar en debida forma el desempeño de su personal.

Al señalar el legislador “*con las salvedades respectivas*”, hemos de entender que la homogeneización y la estandarización de los sistemas de evaluación del desempeño, que defina el MIDEPLAN, deberá, por una parte, considerar la existencia de personal que por el tipo de funciones que desempeñan, requieren de regulaciones particulares a riesgo de que la propuesta metodológica no permita lograr la finalidad propuesta; y por la otra, respetar los ámbitos de independencia o de autonomía otorgados directamente por el constituyente o por el legislador.

No podría ser de otra forma, visto que la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas tiene por ámbito de aplicación a entidades de muy diversa naturaleza; con diferentes funciones, labores y esquemas organizativos; algunas con independencia de rango constitucional, otras centralizadas y sujetas a la dirección del Poder Ejecutivo, sin dejar de lado al sector descentralizado para el cual aquel Poder ejerce su potestad de tutela administrativa.

En lo que al caso particular de la Contraloría General de la República se refiere, el artículo 183 de la Constitución Política la establece como “*una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.*” Esta garantía, conferida por el constituyente originario, le concede al órgano contralor, en el diseño de frenos y contrapesos que caracteriza nuestro sistema jurídico, la potestad de diseñar e implementar sus propios procesos de gestión.

Esta independencia, de raigambre constitucional, fue desarrollada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículos 2, 23 y 45<sup>1</sup>, los cuales contemplan, por su orden, la garantía de independencia funcional y administrativa con que se cuenta respecto de cualquier Poder, ente u órgano público; la potestad reglamentaria, que la faculta, en forma exclusiva, para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materias de su competencia constitucional y legal; y el reconocimiento de su régimen de servicio, que le permite aplicar y, por ende, diseñar, el régimen salarial y de incentivos económicos por ella dispuesto.

---

<sup>1</sup> Artículo 2. Garantía de independencia. En el ejercicio de sus potestades, la Contraloría General de la República goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley.

Artículo 23. Potestad Reglamentaria. La Contraloría General de la República tendrá la potestad exclusiva para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materias de su competencia constitucional y legal.

Artículo 45. Régimen de Servicio. La Contraloría General de la República, de conformidad con el ordenamiento jurídico, aplicará el régimen salarial y de incentivos económicos a todo su personal.

En materia jurisprudencial, ha dicho la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el voto 1041-F-S1-2013 de las 8:45 horas del 14 de agosto de 2013 que *“De la lectura del artículo 45 de la LOCGR se desprende, que la autorización que dicha norma da al órgano fiscalizador para aplicar su propio régimen salarial y de incentivos económicos a todo su personal, encuentra sustento en la autonomía administrativa que el 183, párrafo primero de la Constitución Política reconoce a la CGR. **Dicha independencia, no significa otra cosa sino la potestad de regular por sí misma su gestión administrativa**, cometido que, sin lugar a dudas, incluye la determinación por parte de sus jerarcas, del esquema remunerativo aplicable a sus servidores que estime más oportuno a los intereses institucionales, toda vez que el citado precepto no impone uno en particular. Esa discrecionalidad, lógicamente, está sometida a los límites que le impone el ordenamiento, según prevé la Ley General de la Administración Pública.”* (el destacado no es del original)

Dicho voto agrega además, en resguardo de la independencia y ante el alegato que se hiciera que la Contraloría General se encontraba violentado el principio de legalidad al implementar un esquema salarial propio, conocido como *“salario único”* que:

*“Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley”* y en este presente asunto, es más que evidente que las resoluciones cuestionadas no vienen sino a constituir el necesario desarrollo de la norma legal que regula el tema salarial para la CGR. **No hay tal interpretación errónea del numeral 45 de la LOCGR, ni reforma ilícita. La CGR se ha limitado a reglamentar la norma legal que la autoriza a disponer acerca de su propio régimen salarial, dentro del marco de la autonomía funcional y administrativa que la Constitución Política le otorga. Con ello de manera alguna estaría usurpando la potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa de reformar las leyes que promulga. Se trata de normas de distinto nivel jerárquico. Consecuencia de lo anterior, resulta obligado el rechazo del agravio.”** (el destacado no es del original)

Parte de esa independencia de orden constitucional en la gestión interna del órgano contralor, es el reconocimiento que le hace la Ley de Salarios y Régimen de Méritos de la Contraloría General de la República, Ley No. 3724, al señalar, en su artículo 4, que *“Artículo 4º.- Habrá una Oficina de Personal encargada del reclutamiento y selección del personal, de la clasificación y valoración de puestos, de la evaluación de servicios y de las demás labores que se consignan en la presente ley.”*

Dicho de otro modo, en desarrollo de la independencia con que nos dotó el constituyente, el legislador reconoció que la Contraloría General definirá internamente cómo contrata, cómo clasifica y cómo evalúa a su personal; de ahí que en lo que a la materia que específicamente nos ocupa, se reconoce en la misma ley arriba señalada, que *“Artículo 5.- Corresponde a la Oficina de Personal:...c) Organizar el establecimiento de la calificación de los servicios de todo el personal de la Dependencia...”*

No significa lo anterior que esta Contraloría General desconozca el deber de aplicación y vinculación que le genera la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas. Todo lo contrario; reconocemos que como parte del sector público costarricense, estamos en el deber moral y en la obligación jurídica de dar cumplimiento a las regulaciones que en dicho cuerpo normativo se establecen. Mas se impone aclarar que las disposiciones que llegue a emitir el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus potestades de dirección o de tutela administrativa, no tienen la virtud de ser vinculantes para quienes, como a este órgano contralor, el constituyente les dotó de independencia funcional y administrativa, misma que ha sido desarrollada por el legislador en la normas citadas.

Y es precisamente en el ejercicio de esa independencia que la Contraloría General de la República ha venido desarrollando y consolidando desde hace varios años, modelos de gestión que le permitan mejorar en eficiencia y eficacia, el cometido de sus atribuciones. Así, contamos desde 2010, con un modelo de gestión por competencias aplicado en una primera fase en los procesos de dotación y de desarrollo de nuestro personal; y en un segunda fase, a partir de 2014, en el proceso de gestión del desempeño, el cual está orientado tanto al cumplimiento de metas y objetivos, como al desarrollo de las competencias requeridas par el correcto ejercicio del cargo desempeñado.

Acorde con lo señalado, se concluye que vista la independencia constitucional de que goza la Contraloría General de la República, la normativa secundaria que emita el Poder Ejecutivo en ejecución de sus potestades de dirección y de tutela administrativa, particularmente en la materia de evaluación de desempeño que aquí nos ocupa, no le resultan vinculante.

Atentamente



Lic. Juan Alejandro Herrera López  
**Jefe**  
**Unidad Jurídica Interna**

Lic. Manuel Martínez Sequeira  
**Gerente**  
**División de Gestión de Apoyo**

smpu/ahl/mms  
P: 2019012880  
G:2019000072-1