



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 28 de noviembre de 2019
DM-1759-2019

Señora
Elizabeth Castillo Cerdas
Auditora Interna
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

Asunto: Respuesta al oficio CNE-AI-OF-270-2019.

Estimada señora:

En atención al oficio CNE-AI-OF-270-2019, mediante el cual solicita que se analice si el puesto de auditor y subauditor de una institución pública, se encuentran bajo la cobertura de las resoluciones de la Dirección General de Servicio Civil relativas y una serie de preguntas vinculadas a esta.

Sobre este asunto en particular, es conveniente tener en cuenta que la génesis del Estatuto de Servicio Civil, Ley N.º. 1581, de 30 de mayo de 1953, tiene raigambre constitucional, y por ende está concebida para regular las situaciones del empleo público desde una perspectiva general, sin que esto sea obstáculo para que se puedan emitirse otros instrumentos de rango legal, con el fin de generar regulaciones para situaciones más específicas, según se constata en el voto N.º 1119-90 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

“Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir en la Constitución sólo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, a saber: especialidad para el servidor público, requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con fin de lograr mayor eficiencia en la administración dejando a la ley el desarrollo de la institución. (Acta No. 167, art. 3, T. III). El artículo 191 emplea el término "estatuto" de servicio civil en vez de "régimen" de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulará el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. (Acta No. 167, art.3, T. III, pág.477). El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1759-2019

Pág. 2

sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio **"con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen"**, frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1759-2019

Pág. 3

del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas. Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida.” (El resaltado no es original)

A partir del razonamiento anterior, durante la tramitación del expediente legislativo N°. 14.312, que derivó en la aprobación de la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, de 31 de julio del 2002, el legislador ordinario, mediante una moción de fondo del diputado Carazo Zeledón -visible a folio 692 de dicho expediente- optó por excluir a los auditores y subauditores internos de los ministerios y sus órganos adscritos del régimen del servicio civil.

Con tal exclusión, efectivamente los funcionarios mencionados dejaron de estar sujetos a los lineamientos y regulaciones que emite la Dirección General del Servicio Civil, aplicables únicamente a aquellos funcionarios pertenecientes a dicho régimen, en ese sentido, se ha pronunciado la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen 279-98 al analizar el caso de Correos de Costa Rica cuando esta institución fue exceptuada del régimen de Servicio Civil, como consecuencia de la transformación que experimentó:

“En cambio, no existe obligación de pagar "carrera profesional", ni aún en relación con estos puestos gerenciales y de fiscalización superior. Téngase en cuenta que, aparte de algunas regulaciones especiales para determinadas instituciones en particular, son resoluciones de la Dirección General de Servicio Civil y el decreto ejecutivo n° 24105-H, de 23 de diciembre de 1994, la fuente normativa que regula en términos generales este incentivo salarial. Las primeras no se le aplican a Correos de Costa Rica, por tratarse funcionarios fuera del régimen estatutario. El citado decreto tampoco, toda vez que a través del mismo se promulgaron las "normas para la aplicación de la carrera profesional para las instituciones y empresas públicas, cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria", al paso que el artículo 16 de la Ley de Correos estipuló que la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1759-2019

Pág. 4

empresa no quedaba sujeta la Ley que crea la Autoridad Presupuestaria, n° 6821 de 19 de octubre de 1982.” (El resaltado no es original)

A partir de lo anterior, es claro que el pago de carrera profesional de los auditores y subauditores de ministerios y sus órganos desconcentrados no debe sujetarse a las disposiciones que emita la Dirección General de Servicio Civil, por estar exceptuados del régimen que contempla este estatuto. Esta situación podría llevar a la conclusión de que a estos funcionarios no se les debe reconocer dicho pago, en virtud de que como indicó la Procuraduría General de la República en el fragmento de supra cita, la mayoría de regulaciones sobre este rubro emanan de la entidad mencionada.

Sin embargo, el caso que aborda el presente criterio -CNE-, es significativamente distinto al de Correos de Costa Rica, toda vez que la comisión si se encuentra cubierta por el ámbito de competencia de la Autoridad Presupuestaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 4, 23, 24 y 57 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N°. 8131, de 18 de setiembre de 2001 y el inciso k) del ordinal 20 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N°. 32988, de 31 de enero de 2006.

Como evidencia de lo anterior, se puede constatar el acuerdo N°. 12161 de la Autoridad Presupuestaria, denominado “*Revaloración Salarial para las Clases de Puestos De la Serie de Fiscalización Superior de las Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Adscritos Segundo Semestre de 2018*”, en el cual se observa incluido el puesto de Auditor de la Comisión Nacional de Emergencias.

Por ello, es corolario que, lo relativo a la carrera profesional de los puestos analizados en el presente criterio técnico, se deben regir por las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°. 33048, Normas para la aplicación de la Carrera Profesional para las Entidades Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, de 17 de febrero de 2006, y desde luego por aquellas de orden público que regulen la materia como por ejemplo el artículo 53 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°. 2166, de 9 de octubre de 1957 y el artículo 15 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a empleo público, Decreto Ejecutivo N°. 41564-MIDEPLAN-H de 11 de febrero de 2019.

No obsta mencionar que, de conformidad con el artículo 24 de la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, de 31 de julio de 2002, los auditores y subauditores, dependen orgánicamente del jerarca institucional y por ende, se encuentran sometidos a las





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1759-2019

Pág. 5

regulaciones administrativas que este dicte, tal como consta en el criterio DFOE-IFR-2016 de la Contraloría General de la República:

*“Como bien se desprende de la norma señalada, corresponde al máximo jerarca de cada institución establecer las regulaciones **de tipo administrativo que les serán aplicables a los señores auditores y subauditores internos, por lo que no corresponde la aplicación del régimen del servicio civil**, ni la regulación interna que aplica para los demás funcionarios del Consejo de Transporte Público, pues gozan de un régimen diferente y especial, en virtud de su particular función.*

(...)

*Como es evidente, **la exclusión del régimen del servicio civil de los puestos de auditores y subauditores internos, responde a los objetivos de la Ley General de Control Interno, la cual los individualiza como componentes orgánicos del sistema de control interno e integrantes del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública**, reafirmando la función de la Auditoría como una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones.” (El resaltado no es original)*

En virtud de la argumentación desarrollada, se concluye con meridiana claridad que los auditores y subauditores de ministerios y sus órganos desconcentrados, no están cubiertos por las regulaciones del Servicio Civil, incluidas sus resoluciones, por lo tanto, deviene en innecesario abordar las demás preguntas por estar subordinadas a la respuesta de la primera.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Archivo

