

4 de febrero del 2019
AJ-OF-056-2019

Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro
Ministerio de Ambiente y Energía

Asunto: solicitud de criterio sobre estudios de factibilidad en reasignaciones

Estimado señor

Con la aprobación de la señora Directora de esta Asesoría Jurídica, se brinda respuesta a la consulta remitida a este Despacho mediante oficio número DM-0032-2019 del 21 de enero del presente año, mediante el cual plantea las siguientes interrogantes:

“a) Cuál es el procedimiento que debe aplicarse, para la tramitación de las solicitudes de realización de estudios de factibilidad, presentadas ante las Direcciones de Recursos Humanos por los Jerarcas respectivos, entre el período del 26 de abril al 5 de junio del 2018?”

b) Qué sucede con los estudios de factibilidad emitidos por las Direcciones de Recursos Humanos con posterioridad al 5 de junio del 2018, si su solicitud se realizó entre el período del 26 de abril al 5 de junio del 2018?”

c) De conformidad con el Manual de Procedimientos: Reasignaciones de puestos DGSC-GRH-GOT-AO-000011-2009(puntos 5.2.19 al 5.2.25) Y oficio circular DG-008-2016), ¿cuál es el procedimiento seguir al finalizar el estudio de factibilidad?, ¿a quién se le debe notificar este estudio?, ¿Que recursos administrativos caben contra este estudio de reasignación? “

Sobre el particular, es conveniente indicar que, las competencias de esta Asesoría Jurídica, se encuentran delimitadas por el Decreto Ejecutivo número 35573-MP del 16 de setiembre de 2009, que es el Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección General de Servicio Civil, cuyo artículo 7, Nivel Asesor, inciso a), señaló:

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 2 de 9

*“a) **Asesoría Jurídica:** Asesorar al más alto nivel jerárquico institucional y a los niveles intermedios en la toma de decisiones que tengan trascendencia jurídica a nivel interno de la institución y externo de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil, así como; emitir criterios para asegurar la correcta aplicación del orden jurídico vigente en las actuaciones de la Dirección General, en su relación con las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y los administrados, para lo cual deberá aportarse el criterio jurídico del área legal de la institución consultante. Le corresponde también monitorear permanentemente el entorno político y legislativo y presentar modificaciones a nuevos productos que la dinámica jurídica requiera.”*

Por lo anterior, es política de esta Asesoría Jurídica, no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública. Bajo ese marco regulatorio, se tiene que las consultas de naturaleza jurídica que se sometan a estudio, versan sobre el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

Al respecto debe indicarse que el Área de Gestión de Recursos Humanos de esta Dirección General es la encargada de dirigir la aplicación de diversos procesos modernos de la gestión de los recursos humanos; transfiriendo modelos y lineamientos, brindando asesorías, proveyendo ayuda técnica y evaluando la funcionalidad de los procesos vinculados, en esa materia; con el propósito de fortalecer la efectividad del funcionamiento de las Oficinas de Gestión de los Recursos Humanos (OGEREH), a fin de contribuir con la efectiva prestación de los servicios a cargo de las instituciones públicas del Poder Ejecutivo, cuyo personal se encuentra bajo la cobertura del Régimen de Méritos del Servicio Civil.

En razón de ello, si la OGEREH del Ministerio de Ambiente y Energía tuviera alguna situación particular que amerite aclaración para gestionar correctamente los procesos de reasignación, puede solicitar asesoría técnica el Área de Gestión de Recursos Humanos de esta Dirección.

Una vez visto esto, debe indicarse que antes de realizar un análisis normativo para brindar respuestas a las consultas planteadas, se deberá comprender que dentro de los procesos de reasignación se dan una serie de estudios que podemos llamar “*previos o preparatorios*”. Ahora bien, es importante indicar que los dictámenes e informes que se emiten en estos estudios previos, tienen como finalidad facilitar ciertos elementos de opinión o juicio, que son emitidos por los órganos especialmente cualificados en materias

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 3 de 9

determinadas, en este caso los analistas de las OGEREH, que brindan insumos técnicos para la formación de la voluntad administrativa. Indudablemente la realización de los estudios de factibilidad forma parte de los actos previos o preparatorios a la emisión de aquella voluntad, y por ende, se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de la conformación de un estudio de reasignación.

Ante lo descrito se puede afirmar que los estudios de factibilidad no deben ser comunicados al interesado, al tratarse tal como se expuso de una fase preparatoria, en razón de ello, resulta improcedente la habilitación de una fase recursiva, por no constituir estos estudios actos finales, pues son únicamente recomendaciones técnicas para la Administración Activa.

Ahora bien, esto es importante traerlo a colación, ya que, debe señalarse que para que un reclamo administrativo resulte admisible, el artículo 163 de la Ley General de la Administración Pública dispone que debe tratarse de actos finales, por ende los vicios de los actos preparatorios se impugnan conjuntamente con el acto final; salvo que ese acto preparatorio tenga efecto propio[1].

Aplicando el anterior artículo, el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo en la sentencia N° 00012 de las 10:18 horas del 14 de febrero del 2013 indicó lo siguiente:

“(...) Cabe recordar que como regla general, es revisable el acto final, es decir, aquel que resuelve el objeto del procedimiento administrativo, con plenos efectos en la esfera jurídica del administrado, sea imponiendo obligaciones o confiriendo derechos. De tal suerte que, constituye la manifestación final de la voluntad de la Administración. Distinto es el caso del acto de trámite en sentido estricto, que se distingue por ser un acto preparatorio que integra el procedimiento antes de la emisión de la decisión final. Por sí mismo no es capaz de generar efectos jurídicos directos, inmediatos o propios puesto que no tiene la virtud de decidir el fondo del asunto; ergo, su impugnación debe realizarse de forma conjunta a la del acto final según lo dispone el canon 163 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública. La excepción a esa regla la componen los actos de trámite con efecto propio, que si bien mantienen su naturaleza preparatoria, se caracterizan por incidir de forma autónoma en los derechos subjetivos e intereses legítimos del justiciable (...)”.

[1] Ley N° 6227. “Ley General de la Administración Pública”, Artículo 163.-“(…) 2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnan conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio (...)”.

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 4 de 9

En este apartado, una vez visto lo antes expuesto y habiendo analizando las consultas planteadas, es preciso traer a colación el decreto ejecutivo N° 41071-MP, que reformó los artículos 109, 111 incisos a) y b), 117 y 118 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Procediendo seguidamente a examinar las interrogantes enumeradas en su misiva, las cuales procedemos a desglosar en el mismo orden que se realizaron:

1. *Cuál es el procedimiento que debe aplicarse, para la tramitación de las solicitudes de realización de estudios de factibilidad, presentadas ante las Direcciones de Recursos Humanos por los Jerarcas respectivos, entre el período del 26 de abril al 5 de junio del 2018?*

En lo referente a la primera consulta planteada, debe indicarse que el Decreto Ejecutivo N° 41071-MP, del 2 de abril del 2018, publicado en el Diario La Gaceta N° 73 del 26 de abril del 2018, rige a partir de su publicación, ante esto, tenemos que los efectos aplican a partir del 26 de abril del 2018, es decir el mismo rige a partir de su publicación.

En este tanto se cita el numeral 111 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, que señala:

“Artículo 111.-En los casos previstos en los artículos 109 y 110 precedentes, la reasignación se resolverá de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Los cambios operados en las tareas, actividades y responsabilidades que conforman los puestos, producto de las modificaciones en los objetivos y o procesos de trabajo de las unidades donde se ubican, tienen que haberse consolidado debidamente y por ello, debe mediar entre el inicio de dichos cambios y la presentación de la solicitud de reasignación o el estudio que hacen las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, un período no menor de doce meses. La jefatura del puesto afectado elaborará en coordinación con la OGEREH un expediente que contenga las pruebas que demuestren la plena manifestación de los cambios, y sirva para la determinación de la fecha de rige según lo indicado en el artículo 117.

b) Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, con base en el resultado del estudio, emitirán la resolución que corresponda y notificarán a la persona ocupante del puesto. Contra las resoluciones que emitan las OGEREH, cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación. Estos recursos podrán interponerse por el recurrente ante la OGEREH respectiva,

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 5 de 9

dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la resolución. Corresponde a la OGEREH respectiva el conocimiento del recurso de revocatoria, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la interposición y deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión. Si el recurso de revocatoria fuere declarado sin lugar y también se hubiere interpuesto el recurso de apelación, la OGEREH deberá remitir el expediente a la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución del recurso de revocatoria. Corresponde al Director General de Servicio Civil el conocimiento del recurso de apelación, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la recepción del expediente completo, deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión y en caso de haberse solicitado por el recurrente, le corresponde dar por agotada la vía administrativa. Si se interpusieran recursos extraordinarios, corresponderá al Director General de Servicio Civil su conocimiento y para su trámite se aplicarán las reglas de la Ley General de la Administración Pública. La Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil preparará el proyecto de resolución de los recursos de apelación y extraordinarios, para lo cual, puede requerir informes técnicos a las instancias competentes del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGEREH). (Destacado no corresponde al original)

En concordancia con el artículo anterior, se debe citar el numeral 118 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil que expresa:

*“**Artículo 118.**- Los jefes de las unidades o dependencias en donde puedan ocurrir cambios en las tareas y responsabilidades de los puestos, previamente deben obtener la autorización del jerarca o jefe autorizado de la institución para iniciar la consolidación de dichas tareas y responsabilidades.*

Para ello, el jerarca debe requerir a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos que analice la factibilidad de tramitar la reasignación del puesto, conforme lo dispone el inciso b) del artículo 111 de este Reglamento.

Con el análisis de factibilidad, el jerarca o jefe autorizado de la institución decidirá si autoriza o no el inicio de la consolidación de las tareas y responsabilidades del puesto y fijará la fecha de inicio.
(Destacado no corresponde al original)

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 6 de 9

Entonces con fundamento en lo anterior, queda claro que le corresponde al Jarca institucional, en este caso al señor Ministro del Ministerio de Ambiente y Energía requerir a la oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos de dicha dependencia (La OGEREH), que analice la factibilidad (realizar un estudio de factibilidad) para tramitar la reasignación de un determinado puesto, esto de conformidad con lo regulado y transcrito en el artículo 111 inciso b) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil. Lo cual se deberá realizarse a la luz de la Directriz Presidencial N°003-H, dictada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda que se cita seguidamente de manera puntual, en el tanto establece que:

“(…)

Artículo 20— Los ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria en lo que resta del 2018 no podrán iniciar nuevos procesos de reasignación de puestos. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, los procesos ya iniciados, en los que los cambios de funciones ya se han autorizado y consecuentemente las nuevas funciones ya se ejecutan y/o aquellos en los que los estudios de reasignación ya se están elaborando podrán continuarse...” (Lo resaltado no pertenece al texto original)

Lo cual fue reiterado con la Directriz Presidencial N° 98-H, vigente a partir del 26 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, con lo cual se determina que, previo a dar inicio a **nuevos procesos de reasignación de puestos** en las instituciones, debe valorarse la procedencia o no de estos.

2. *Qué sucede con los estudios de factibilidad emitidos por las Direcciones de Recursos Humanos con posterioridad al 5 de junio del 2018, si su solicitud se realizó entre el período del 26 de abril al 5 de junio del 2018?*

La respuesta a esta segunda interrogante queda satisfecha con la aclaración realizada a la primera interrogante planteada, siendo que el procedimiento es el señalado en el artículo 111 supracitado, cuya aplicación rige a partir del 26 de abril del 2018.

3. *De conformidad con el Manual de Procedimientos: Reasignaciones de puestos DGSC-GRH-GOT-AO-000011-2009(puntos 5.2.19 al 5.2.25) Y oficio circular DG-008-2016), ¿cuál es el procedimiento seguir al finalizar el estudio de factibilidad?, ¿a quién se le debe notificar este estudio?, ¿Que recursos administrativos caben contra este estudio de reasignación? “*

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 7 de 9

En cuanto a la última interrogante planteada, conviene aclarar que previo a las indicaciones que se harán en este apartado, el Procedimiento para reasignaciones aludido (Contenido en el Manual de Procedimientos N° DGSC-GRH-GOT-AO-000011-2009(puntos 5.2.19 al 5.2.25, emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos, de esta Dirección) y que cita en su misiva no se encuentra vigente.

Actualmente el Área de Gestión de Recursos Humanos de esta Dirección General está avocada en la elaboración de un nuevo manual de procedimiento, para aclarar las interrogantes técnicas que surgen en este tipo de procedimientos, el mismo será oportunamente puesto en conocimiento de las OGEREH'S para la debida aplicación.

Como se dijo líneas previas, debe reiterarse que el estudio de factibilidad no habilita la fase recursiva, pues no es un acto final, sino una mera fase preparatoria. En razón de ello, únicamente la resolución que emita la OGEREH como resultado del estudio de reasignación tendrá habilitada la fase recursiva, tal como lo establece el inciso b del artículo 111 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, transcrito supra, mismo que cita seguidamente en lo conducente:

“(…)

*b) Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, con base en el resultado del estudio, emitirán la resolución que corresponda y **notificarán a la persona ocupante del puesto.** Contra las resoluciones que emitan las OGEREH, **cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación.** Estos recursos podrán interponerse por el recurrente ante la OGEREH respectiva, dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la resolución. Corresponde a la OGEREH respectiva el conocimiento del recurso de revocatoria, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la interposición y deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión. Si el recurso de revocatoria fuere declarado sin lugar y también se hubiere interpuesto el recurso de apelación, la OGEREH deberá remitir el expediente a la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución del recurso de revocatoria. Corresponde al Director General de Servicio Civil el conocimiento del recurso de apelación, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la recepción del expediente completo, deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión y en caso de haberse solicitado por el recurrente, le corresponde dar por agotada la vía administrativa. Si se interpusieran recursos extraordinarios, corresponderá al Director General de*

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 8 de 9

Servicio Civil su conocimiento y para su trámite se aplicarán las reglas de la Ley General de la Administración Pública. La Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil preparará el proyecto de resolución de los recursos de apelación y extraordinarios, para lo cual, puede requerir informes técnicos a las instancias competentes del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGEREH). (Destacado no corresponde al original)

Finalmente se debe precisar que la resolución final que contiene el estudio de reasignación de un puesto, se le debe notificar únicamente al ocupante del puesto sometido a estudio, con la finalidad de que éste en caso de inconformidad inicie la fase recursiva, al ser quien ostenta legitimidad para ello.

En el supuesto que el puesto se encuentre vacante, podrá comunicarse dicha resolución final a la jefatura del Área, o Departamento donde se encontrará el puesto que fue sujeto a estudio de reasignación, sin embargo deberá entenderse que ésta jefatura no está legitimada para presentar los recursos mencionados.

Lo anterior, en razón de que por legitimación debe entenderse la capacidad procesal derivada de la relación existente entre la esfera de intereses y derechos de un sujeto con la conducta realizada por otro sujeto, que ilegítimamente invadió su esfera de intereses y derechos. En ese entendido, será sujeto legitimado, todo aquél que se encuentra en esta hipótesis de situación relacional. En síntesis, es la aptitud especial o una capacidad cualificada para ser parte en algún procedimiento administrativo o proceso determinado.

Sobre esa misma base, Guasp (Jiménez, Jinesta, Milano y González 2006, p.79), menciona que: *“la legitimación es la consideración especial que la ley reconoce dentro de cada proceso a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual se exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes del proceso”*.

En cuanto a la figura de la legitimación y su regulación dentro del ordenamiento jurídico, llama la atención que en materia civil, a nuestro entender uno de los procesos más formalistas que existen en el sistema jurídico costarricense, se tiene una regulación muy abierta de la legitimación.

El artículo 21 del Código Procesal Civil, denominado precisamente Legitimación procesal, hace referencia al tema de una forma muy concisa pero suficiente. En lo que interesa indica el mencionado numeral:

4 de febrero del 2018

AJ-OF-056

Página 9 de 9

“ARTÍCULO 21.- Legitimación procesal

21.1 Parte legítima. *Será parte legítima aquella que alegue tener o a quien se le atribuya una determinada relación jurídica con la pretensión.*

Con lo expuesto se da por atendidas las consultas planteadas,

Atentamente,

ASESORÍA JURÍDICA

Andrea Brenes Rojas
ABOGADA

ABR/ZRQ