21 de febrero de 2019
AOTC-OF-022-2019

Señor
José Joaquín Arguedas Herrera
Director
Área de Gestión de Recursos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

ASUNTO: Reconocimiento de experiencia en supervisión de personal en sustitución del titular y certificación de esa experiencia por parte de la OGEREH.

Estimado señor:

Procedemos con la atención del oficio la AGRH–OF–036–2019 donde se consulta en relación a la certificación de la experiencia en supervisón de personal cuando la jefatura designa un funcionario y lo comunica a la institución vía oficio o correo electrónico; además de la contabilización de esa experiencia para efectos de Reclutamiento y Selección de Personal.

De conformidad con el análisis efectuado se presentan los siguientes extractos de diversas normas y jurisprudencia que permiten aclarar una serie de aspectos de interés para dar respuesta a su consulta.

1. Ley 6227 General de Administración Pública.

En los siguientes artículos se señala la figura administrativa de sustitución, en lo que interesa:

> **Artículo 84.-** Las competencias administrativas o su ejercicio podrán ser transferidas mediante:
> […]
> c) Sustitución del titular o de un acto;
> […]
> **Artículo 98.-**
> […]
>
> 2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

Los artículos 84 y 98 desarrollan el instituto de la sustitución. Nótese que éstos artículos refieren a la investidura otorgada al sustituto en la formalidad de los actos, al tener sus actos los mismos efectos que el titular del puesto. En ese sentido, por ejemplo, un acto nulo, le acarrea la respectiva responsabilidad a quien sustituye y ese actuar pondría en riesgo a la Adminitración en cuanto al pago de indemnizaciones. Las limitaciones de la sustitución deben quedar claramente establecidas por la vía administrativa que especifique la norma (ley, reglamentos, resoluciones, procedimientos, entre otros) y la documentación que aclare los alcances de la sustitución.

2. Ley 8292 de Control Interno.

En esta ley se desarrolla una de las premisas básicas del Control Interno asociado con «establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno: términos utilizados para delimitar la responsabilidad del jerarca o la del titular subordinado sobre el sistema de control interno, en cuanto a instituirlo, darle permanencia y mejorarlo constantemente».

Al respecto, los documentos que comprueban los actos emitidos permiten dar trazabilidad a lo ejecutado desde una determinada dependencia y con ello ejercer los respectivos controles en procura de la mejora continua de la Administración.

Así mismo permite a la Administración corregir vicios en las acciones de la Administración Activa e intervenir para estandarizar y normalizar los actos administrativos.

Existen diversas definiciones en esta Ley que permiten entender las atribuciones conferidas según los actores y ámbitos específicos de la gestión de control:

[…]

d) **Titular subordinado**: funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.

e) **Ambiente de control:** conjunto de factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.

f) **Valoración del riesgo:** identificación y análisis de los riesgos que enfrenta la institución, tanto de fuentes internas como externas relevantes para la consecución de los objetivos; deben ser realizados por el jerarca y los titulares

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

subordinados, con el fin de determinar cómo se deben administrar dichos riesgos.

g) **Actividades de control:** políticas y procedimientos que permiten obtener la seguridad de que se llevan a cabo las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, por los jerarcas y los titulares subordinados para la consecución de los objetivos del sistema de control interno.

Los indicado en los incisos d), e), f) y g) evidencian con claridad la responsabilidad de los distintos actores de la Administración Activa y la incidencia de sus actuaciones en el entorno institucional.

Artículo 3º—**Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno**.

La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa.

La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan para el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas, no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor.

Desde esa perspectiva de las estrategias y políticas orientadas al mejoramiento continuo en la gestión en el Sistema de Administración de Recursos Humano y la verificación que su gestión deberá efectuarse de conformidad con la normativa legal y técnica vigente, que permitan en esa mediada la evaluación en el uso y aplicación del marco regulador y la efectividad de los instrumentos técnicos cada OGEREH en el Régimen de Servicio Civil»[1].

Al tenor de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico todas las actuaciones se sustentan en las evidencias claras del accionar de cada dependencia y para el caso en consulta, responderá a las funciones correspondientes a la OGEREH y establecidas en el Capitulo XII del SIGEREH.

3. AJ-448-2016 Solicitud de criterio técnico jurídico sobre los institutos de la suplencia y la sustitución.

1 Manual de Organización y funciones de la Dirección General de Servicio Civil (2017).

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

En este documento se efectua una discertación sobre los fundamentos de legalidad para el ejercicio de la figura administrativa de sustitución cuando la Administración requiere reemplazar, «provisoriamente» al titular de un puesto, donde la finalidad de la sustitución se fundamenta en la continuidad del servicio que brinda, en compatibilidad con las competencias del puesto asumido; debido a ello «la sustitución opera de pleno derecho, cuando el servidor titular se encuentra ausente o impedido para actuar, en razón de diversas circunstancias».

En este documento se menciona:

> «… su importancia radica, fundamentalmente, en la posibilidad que existe para sustituir o suplir a un funcionario, titular de un puesto o cargo determinado, a fin de dar continuidad al servicio que brinda, conforme a las competencias del órgano que representa. Evidentemente, esta sustitución opera de pleno derecho, cuando el servidor titular se encuentra ausente o impedido para actuar, en razón de diversas circunstancias. ».
>
> …
>
> Al detenernos en la normativa estatutaria, propiamente dicha, encontramos en la terminología utilizada, los vocablos "sustituto" y "suplente", precisamente, en aquellas circunstancias cuando la Administración requiere reemplazar, "temporalmente" al titular de un puesto u órgano público, sea éste unipersonal o colegiado.
>
> Ahora bien, según lo desarrollado hasta este punto, uno de los aspectos distintivos entre la suplencia y la sustitución, como se ha dicho, se encuentra referido al aspecto temporal o definitivo que caracteriza la ausencia del titular de la competencia en el órgano público, ante lo cual la misma Procuraduría General de la República ha dicho que:

La temporalidad del ejercicio del cargo no invisibiliza la ejecución de las funciones realizadas.

3. Dictamen Dictamen C-166-2004 del 31 de mayo del 2004

Este dictamen destaca:

> "…la ausencia temporal parte de la premisa fundamental de que el titular está ejerciendo el cargo; empero, **debido a una situación coyuntural, transitoria** (enfermedad, viaje al exterior u otro motivo), **no lo puede desempeñar por un lapso de tiempo muy breve**. (Dictamen C- 166-2004 del 31 de mayo del 2004) (el resaltado no es del original).

En ese dictamen se establece claramente la transitoriedad de la sustitución, por una situación específica, por ende la brevedad de la sustitución responde a situaciones puntuales que justifican la ausencia del titular y por ende la inactividad en el ejercicio de sus funciones que la Administración requiere que se continúen ejerciendo.

4. Decreto Ejecutivo No.21 Reglamento al Estatuto de Servicio Civil: Competencia y responsabilidades de las OGEREH

El Reglamento al Estatuto de Servicio Civil (RESC) pone de manifiesto las competencias correspondientes a las OGEREH, en relación con la administración del expediente de cada funcionarios de donde se toma aquella información de interés para este y para la Administración Activa; lo anterior se desprende del numeral 45 del RESC y el artículo 136 complementario, de donde se desprende «la competencia de certificadora[2]» de la OGEREH

> **Artículo 45.-** Debe entenderse que es a la respectiva institución, al actuar como patrono, **a la que le compete la emisión de constancias o certificaciones de tipo laboral que requieran sus empleados** (el resaltado no es del original).

> **Artículo 136.-Gestión de Servicios del Personal. Actividades Generales**. Este proceso tiene la competencia de facilitar la organización del registro y control del personal. En este sentido este componente incluye la… **certificaciones, administración de bases de datos y administración de expedientes**, trámites generales sobre incentivos, beneficios, licencias, permisos y otros afines al registro y control.

En ese orden de ideas, la Resolución DG-347-2011 se pronuncia en cuanto a la responsabilidad de las OGEREH de aplicar las políticas, normas y disposiciones que en materia de Gestión de Recursos Humanos emite la Dirección General de Servicio Civil y por ende de «las actividades que competen a las OGEREH cubiertas por el Régimen de Servicio Civil», donde se reitera en el inciso dd) lo relacionado con el registro, tramitación, control y actualización, en lo de interés, de las constancias y certificaciones de experiencia.

Adicionalmente el artículo 141 integra lo dispuesto en cuanto a la colaboración de parte de las dependencias que componen cada institución para disponer de la información, para los efectos de la labor encomendada a la OGEREH. Al respecto se tiene:

[2] Capacidad y potestadad que corresponde a un ente para emitir documentos validos según la naturaleza de los mismos.

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

> «Para el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones asignadas a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, todas las demás unidades administrativas, de tipo técnico, jurídico, contable, financiero, presupuestario, informático y de cualquier otro orden, del Ministerio, Institución u Órgano Adscrito están obligadas a brindarles asistencia y apoyo en el cumplimiento de sus cometidos» (RESC).

Se adiciona lo enunciado, con la función de «asesorar y orientar a superiores, jefaturas y funcionarios, en dicha materia (gestión de recursos humanos) considerando especialmente los roles de las autoridades de línea hacia sus colaboradores»[3].

La colaboración que proporcionan las distintas instancias administrativas se constituye en una importante fuente de datos relevantes para el cumplimiento de los cometidos de la OGEREH. En este sentido se refuerza lo mencionado en el artículo 214 de la LGAP, en atención al cumplimiento de los fines de la Administración y la verificación de datos. Se transcribe lo referente a ese numeral:

> «1.El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
>
> 2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final» (LGAP).

Se destaca de lo señalado la necesidad de una comunicación formal entre la OGEREH y las respectivas jefaturas. Por su parte la primera es responsable del registro de las distintas situaciones que propician la ausencia de un funcionario (vacaciones, incapacidades, permisos u otros), así como de la verificación de las calidades técnicas y profesionales del funcionariado; y por parte de la jefatura encargada de designar al funcionario que lo sustituirá. La interacción de ambas instancias permite un control cruzado entre la información que se encuentra consignada en el expediente de personal y los datos complementarios provenientes de cada jefe de la instancia administrativa pertinente.

La información disponible de cada funcionario respalda la gestión de las OGEREH y contribuye con los controles efectuados por dicha oficina. De igual forma corresponde a las jefaturas disponer de la información del expediente conformado en cada unidad, donde se refleje, al menos, la documentación en el tema de experiencia laboral, en los casos de sustituciones.

[3] Artículo 136 del RESC.

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

La competencia de ente certificador que posee la OGEREH es irrenunciable, según se señala en el Capítulo XII del RESC, y por ende es ineludible dicha responsabilidad.

Si bien es cierto se puede asignar al funcionario las tareas de otro puesto –artículo 120 RESC– no se dispone de una norma que limite la posibilidad de certificar la experiencia correspondiente al periodo en que ejerció las funciones. El computar la experiencia en supervisión de personal por el tiempo servido, podría permitir al funcionario adquirir la experiencia laboral necesaria para optar por un puesto de superior nivel, de conformidad con los requisitos del Manual de Puestos, como en el caso que nos toma, para acceder a una jefatura.

Ahora bien, en el tema de la contabilización de la experiencia en supervisón de personal para efectos de participación en los procesos de concursos, corresponde al Área de Reclutamiento y Selección de Personal de esta Dirección General, emitir el correspondiente criterio, por cuando el Área bajo mi responsabilidad posee otras competencias diferentes a las de esa área funcional. Por tanto emitir criterios que corresponden al ARSP excedería las competencias correspondientes a la labor sustantiva del AOTC.

6. Sobre el Oficio IT-056-2001[4]

Se coincide con el criterio emitido en el Oficio IT-056-2001 sobre la posibilidad de certificar la experiencia en supervisón de personal en tanto medie un documento formal, llámese certificación de experiencia, que cumpla con una serie de requsitos. Por consiguiente se debe garantizar del ejercicio de puestos con autoridad formal (funcional y administrativa, a la vez) o, en su defecto, con una delegación de autoridad funcional sobre otros funcionarios; al designar un funcionario que sustituya otro y con ello favorecer el desarrollo de la carrera administrativa.

De lo expuesto se colige que ante la poca claridad en el alcance y la aplicabilidad de institutos jurídicos (sustitución y suplencia, equiparados en la Ley 1581), en lo específico a la sustitución, debe abordarse desde la generalidad de la normativa. Por ejemplo, lo destacado en la Ley 6227 y demás fuentes de derecho (como lo es la jurisprudencia) y especificidades del articulado de una ley, en ese caso se debe recordar que el artículo 12 del Código Civil señala que resulta procedente la aplicación analógica de las

4 Sánchez, Óscar (2001). Criterio en cuanto a la forma en que hasta la fecha se ha interpretado el factor «experiencia», para fines de cumplimiento de requisitos, tanto en el proceso de reclutamiento y selección de personal, como en el desarrollo de la carrera administrativa.

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333

normas cuando estas no contemplan un supuesto específico, pero regulan otro semejante en el que se aprecia identidad de razón, salvo cuando alguna norma prohíba esa aplicación, como el caso que nos toma de la sustitución, según lo señalado en el artículo 9 del Estatuto de Servicio Civil, en la medida que se constituye en un referente para el abordaje de la figura de sustitución de un cargo a otro donde las responsabilidades, funciones, requisitos, entre otros se dan en el marco de igualdad en el ejercicio de las competencias.

Lo planteado permite concluir que la emisión de cualquier documento de parte de una OGEREH, requiere necesariamente un sustento documental que le permita con certeza, certificar que un determinado acto o circunstancia posee diversos efectos, en el caso que nos ocupa, para una condición específica de un funcionario; siendo por tanto actos debidamente sustentados en la evidencia respectiva.

Cordialmente,

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y COMPENSACIONES

FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2019.02.22 11:16:51 -06'00'

MSc. Francisco Chang Vargas
Director

Elaborado por: Edith Fonseca Sandoval	**Revisado por:** Cesar Alvarado Alvarado
EDITH MAYELA FONSECA SANDOVAL (FIRMA) Firmado digitalmente por EDITH MAYELA FONSECA SANDOVAL (FIRMA) Fecha: 2019.02.21 16:02:51 -06'00'	CESAR ALVARADO ALVARADO (FIRMA) Firmado digitalmente por CESAR ALVARADO ALVARADO (FIRMA) Fecha: 2019.02.22 07:56:36 -06'00'

C/c: Archivo

Correo electrónico: fchang@dgsc.go.cr web: www.dgsc.go.cr Central Telefónica: (506) 2586-8300 Directo: (506) 2586-8333