

1° de agosto del 2018  
**AJ-OF-326-2018**

Señora  
Marietta Brenes Bonilla  
Jefe  
Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos

**ASUNTO:** Consulta sobre evaluación  
de desempeño

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Encargada de esta Asesoría Jurídica, se procede a dar respuesta a la consulta presentada mediante oficio número ASI-UGRH-OF-446-2018 de fecha 16 de julio de 2018, recibido en esta dependencia administrativa el 24 de julio de ese mismo año, vía correo electrónico, en el cual solicita criterio jurídico, sobre la evaluación del desempeño.

De previo a dar respuesta a la consulta que nos ocupa, resulta conveniente indicarle que, respetando las competencias legales que le asisten a este centro de trabajo, resulta materialmente imposible la emisión de criterio alguno que pretenda resolver situaciones concretas o particulares, ello 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, pues la competencia atribuida impide intervenir en aspectos de resorte netamente internos, ya que de hacerlo se estaría sustituyendo a la Administración Activa.

No obstante lo anterior, ha de indicarse que la consulta planteada será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica y con ello evitar suplantar a la administración activa, a quien compete aplicar lo que en Derecho corresponde en el caso particular.

La resolución número DG-133-2010 de las diez horas con cincuenta minutos del veintiséis de abril de dos mil diez indica en su artículo 1 lo siguiente:

*“Emitir la instrumentación y guía de técnica (fórmulas y guía de aplicación) correspondientes al “PROTOTIPO TRANSITORIO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO” aplicables en el Régimen de Servicio Civil en los Ministerios, Instituciones u Órganos Adscritos donde opera el Título I y IV del Estatuto de Servicio Civil. (Ver anexos 1 y 2)”.*

Dado esto, según la primera consulta planteada, sobre la evaluación de desempeño de una persona que goza de licencia de maternidad, el anexo número 1 de la resolución mencionada, establece:

***“8.2 El colaborador(a) que, por motivos de licencias o incapacidades, u otros que le atribuyan ostentar una interrupción de sus servicios y a la fecha de calificación de su desempeño, tuviere menos de SEIS MESES de tiempo efectivamente laborado: NO SERÁ EVALUADO y, para cualquier efecto de orden administrativo, se le considerará la resolución resultante de su EVALUACIÓN DEL PERIODO ANTERIOR, ante lo cual el Jefe de la dependencia correspondiente, registrará ante la Oficina de Gestión de Recursos Humanos institucional respectiva la JUSTIFICACIÓN DE SU OMISIÓN, que apunte las razones de no contar con el tiempo mínimo necesario para su ejecución, que permitan solventar aspectos de gestión administrativa que requieran los resultados de este proceso.***

***8.3 El colaborador(a), que haya laborado durante un período SUPERIOR A LOS SEIS MESES durante el ciclo de evaluación, pero, por motivos de vacaciones o los indicados en el numeral anterior, a la fecha de evaluación se encuentra ausente de su puesto: será evaluado cuando regrese al trabajo”.***

En virtud de lo anterior, debe determinarse de manera prioritaria el periodo laborado, para establecer si la persona funcionaria debe ser evaluada o no, al regresar de la respectiva licencia, habilitándose únicamente el punto señalado como 8.2, para la no realización de una evaluación de desempeño.

Con respecto al segundo cuestionamiento planteado, mediante el cual, se consulta sobre aquellos casos en que el servidor no fue evaluado en una institución cubierta por el Régimen de Servicio Civil, el anexo indicado supra, señala:

**“8.4 Solamente en las situaciones señaladas, o cuando exista justificación por causa fortuita o fuerza mayor debidamente valorada por las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos Institucional o las unidades competentes: serán aceptadas las evaluaciones del desempeño realizadas fuera del período estipulado en el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.**

**8.5 El colaborador(a) que haya tenido varias jefaturas durante el ciclo de evaluación:** será evaluado por la jefatura con la que laboró más tiempo. Si hubiera trabajado por igual tiempo con diferentes jefaturas, será evaluado por la última de ellas.

**8.6 Si, por razones de fuerza mayor, la jefatura o jefaturas con las que el colaborador(a) laboró más tiempo no pueden efectuar la evaluación:** ésta la realizará la jefatura actual, independientemente del tiempo que tenga de haber asumido el cargo. Para ello, podrá sustentar sus apreciaciones y criterios de evaluación en los datos contenidos en el EXPEDIENTE DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, y en la que aporten su superior inmediato y las anteriores jefaturas que tuvo el colaborador(a), durante el ciclo de evaluación.

**8.9 En caso de que, a la fecha de evaluación, la jefatura inmediata se encuentre ausente de su puesto, por motivos de licencias, incapacidades, becas u otras causas debidamente justificadas:** la calificación la hará el funcionario (a) que haya sido designado formalmente en su lugar o el superior del jefe inmediato si no se ha designado un sustituto oficial”.

Bajo esta inteligencia, únicamente en los casos indicados se presenta la posibilidad de realizar una evaluación de desempeño de manera extemporánea, sin embargo, no habilita la no realización de la misma, pues solamente en los casos señalados en el punto 8.2, no podría realizarse la evaluación, como se indicó anteriormente.

Ahora bien, dentro del Régimen de Servicio Civil, el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil estipula la realización de la evaluación de desempeño, al indicar:

*“La evaluación anual del desempeño de los servidores se efectuará en la primera quincena del mes de febrero de cada año, por lo que el Ciclo de Evaluación se establece del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año. La evaluación será una valoración del rendimiento del servidor en cada una de las dimensiones del desempeño institucionales que influyen en su trabajo en general. Las categorías que se utilizarán para la evaluación anual del servidor serán máximo cinco, a efecto de generar una adecuada progresión aritmética que evite el resultado de tendencia central o extrema (Deficiente, Regular, Bueno, Muy Bueno, Excelente - o sus equivalentes).*

*Dada la necesidad de realizar una evaluación específica y afín a las condiciones institucionales prevalecientes, sobre la ejecutoria de las variables de desempeño organizacionales establecidas, así como las indicadores de sus resultados, que han de relacionarse con el rendimiento obtenido por una o un servidor, además de adecuarse a los procesos institucionales en que se interviene, se autoriza a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos a desarrollar modelos y sistemas particularizados de evaluación del desempeño de colaboradores ajustados a las circunstancias y condiciones presentes en los procesos de su Institución.*

*La Dirección General de Servicio Civil, deberá asesorar, revisar y aprobar mediante resolución razonada los sistemas y modelos de evaluación del desempeño creados o modificados por las instituciones cubiertas por el ámbito del Estatuto de Servicio Civil y este Reglamento, siendo que los criterios que emita serán vinculantes para dicho Régimen de Empleo.*

*Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos deberán preparar, distribuir y capacitar oportunamente sobre el modelo y sistema de evaluación del desempeño institucional que opere, además de facilitar el material pertinente controlando su aplicación.*

*Le corresponderá a la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos respectiva, controlar el cumplimiento y correcta aplicación del Modelo y Sistema de Evaluación del Desempeño que en ella opere, independientemente de las Auditorías que pueda realizar la Dirección General de Servicio Civil cuando así lo considere pertinente, cuyos criterios tendrán efectos vinculantes en*

1° de agosto de 2018  
AJ-OF-326-2018  
Página 5 de 11

*el Régimen de Servicio Civil*". (El subrayado no corresponde al original)

Por su parte, para la habilitación del pago de la anualidad dentro del Régimen de Servicio Civil, es requisito aplicar la evaluación de desempeño según lo consagrado en el artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública que estipula:

*"(...)Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo(...)". (El subrayado no corresponde al original)*

Dado lo anterior, en caso de que no se realice la evaluación de desempeño, sin mediar alguna de las justificaciones señaladas anteriormente, el artículo 42 del Reglamento indicado, estipula:

*"En el caso de las instituciones que continúen aplicando el sistema general de evaluación del desempeño, creado mediante decreto ejecutivo N° 22341-MP del 9 de julio de 1993, y en todos aquellos que en su sistema no se disponga algo diferente, le corresponderá al jefe inmediato presentar y analizar, mediante entrevista con el servidor, el resultado de la evaluación del desempeño reflejada en los formularios aprobados por la Dirección General de Servicio Civil siguiendo las instrucciones contenidas en el Manual de Procedimientos para la Evaluación del Desempeño.*

*En las instituciones que decidan elaborar y, aplicar sus propios sistemas de evaluación del desempeño, le corresponderá al evaluador o a los evaluadores, efectuar la evaluación del desempeño en los formularios aprobados por la Dirección General de Servicio Civil siguiendo las indicaciones contenidas en los instructivos oficialmente aprobados.*

*Para cualquiera de las dos situaciones señaladas anteriormente, el responsable inmediato del trabajo del funcionario evaluado, el evaluador o los evaluadores, según corresponda, deberán responder por los perjuicios que como consecuencia de la omisión de la evaluación del desempeño se le ocasione al personal evaluado". (El subrayado no corresponde al original).*

1° de agosto de 2018  
AJ-OF-326-2018  
Página 6 de 11

Por su parte, el anexo 1 de la resolución número DG-133-2010 indica:

***“8.12 Jefatura inmediata incumple lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y se negare a realizar la evaluación del desempeño: el colaborador(a) deberá comunicar por escrito el hecho a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos Institucional o la unidad competente, indicando en su denuncia el nombre de dos testigos que puedan dar testimonio del hecho”.***

Según lo señalado, ante la inexistencia de regulación legal que autorice que se efectúe una evaluación del desempeño después de una cantidad considerable de periodos, en que debió ser realizada la misma, se imposibilita que dicho acto se pueda ejecutar, en amparo al principio de legalidad.

En vista de lo anterior, si la servidora considera que de alguna manera se han violentado sus derechos o se ve afectada por la situación descrita, podrá actuar, si a bien lo tiene, de conformidad con lo que dispone el artículo 88 incisos a) y b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil que dice:

*“Artículo 88: En toda reclamación contra disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando el servidor alegue perjuicio causado por ella, se observarán las siguientes reglas:*

*a) Si se formulare petición o reclamo ante la Dirección General de Servicio Civil, ésta contará con un plazo máximo de dos meses para pronunciarse. Si se tratare de reclamos contra los jefes inmediatos de cualquier órgano, antes de recurrir al Tribunal de Servicio Civil, deberá agotarse la vía administrativa, a cuyos efectos deberá obtenerse un primer pronunciamiento del superior Jerarca de la Dependencia de que se trate, y un segundo pronunciamiento del Ministerio respectivo. Si el reclamo se presentare contra un acto del propio Ministro, no se requiere más trámite que impugnarlo directamente ante dicho funcionario.*

*En estos dos últimos casos, tanto el jerarca como el Ministro, tendrán un plazo máximo de ocho días hábiles para resolver lo procedente, entendiéndose que el mismo se tendrá por agotado si no se diere respuesta durante su transcurso;*

*b) Cumplido el trámite anterior, si el servidor persistiere en su reclamo, podrá recurrir ante el Tribunal, llenando al efecto los requisitos establecidos en el artículo 81 de este Reglamento. El Tribunal ordenará levantar información por medio de la Dirección General, si así lo estimare necesario para dictar su fallo, que será definitivo; y” ...*

Finalmente, con respecto a la tercer consulta planteada, sobre la aplicación de lo dispuesto en el Dictamen C-13-2014 del 16 de enero de 2014, de la Procuraduría General de la República, debe señalarse que el artículo 10 de la Ley Orgánica de dicha Institución, estipula:

*“Artículo 10: Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:*

*c) Dar los informes, dictámenes y asesoramiento que acerca de cuestiones legales le soliciten los organismos públicos, y elaborar los estudios jurídicos que le encomiende el Poder Ejecutivo.*

*Los dictámenes y pronunciamientos que emita serán de acatamiento general para la Administración Central, salvo acuerdo o disposición en contrario del Poder Ejecutivo, o decisión diferente de la Contraloría General de la República en materias de su competencia”* (El subrayado no corresponde al original).

De acuerdo con lo señalado, los dictámenes de la Procuraduría, son de acatamiento general, sin embargo, deben realizarse una serie de aclaraciones con respecto al dictamen en cuestión.

El dictamen C-13-2014 indica:

*“Para efectos del reconocimiento y pago de la anualidad, es jurídicamente procedente considerar todo el tiempo servido por el trabajador dependiente en el Sector Público, con total independencia de régimen de empleo subyacente –estatutario o no- y prescindiéndose igual de cualquier consideración atinente al régimen salarial por el que se le retribuyó su trabajo. Lo que interesa es la antigüedad acumulada.*

*En virtud de lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (reformado por Ley No. 6835 de 22 de diciembre de 1982), así como la doctrina que lo informa, para los efectos de ese pago, en cuanto que la antigüedad acumulada, estimamos que se le deberá reconocer al reingreso en la Administración Central todo el tiempo servido en otras instituciones que conforman el Sector Público, indistintamente de que se haya aplicado o no evaluación de servicios, de manera que el servidor no pierda injustamente la antigüedad acumulada al pasar de una institución a otra." (El subrayado no corresponde al original)*

Como se desprende del texto citado, se realizan dos apreciaciones. La primera que debe reconocerse el pago de anualidad a todo trabajador del Sector Público, con independencia del Régimen al que pertenece y la segunda, que debe reconocerse el tiempo servido en otras instituciones fuera de la Administración Central, indistintamente de la aplicación o no de la evaluación de desempeño.

Para este último caso, debe traerse a colación el criterio de esta Asesoría Jurídica, número AJ-030-2008 del 18 de enero del 2008, que establece:

*"Entrando de lleno a la primera de las consultas, debe hacerse saber al consultante que la figura de la anualidad establecida mediante el inciso d) del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley N° 2166 del 9 de octubre de 1957), y su posterior reglamento (Decreto Ejecutivo N° 18181-H del 14 de junio de 1988), ha sido definida por la Procuraduría General de la República de la siguiente manera:*

*"El complemento salarial denominado 'anualidad', es un reconocimiento otorgado por la Administración, cuya finalidad es premiar la experiencia adquirida de sus funcionarios que han permanecido en forma continua prestando sus servicios a ésta. Básicamente, este incentivo es un premio por la antigüedad del funcionario que ha dedicado su esfuerzo, experiencia y conocimiento adquirido en el transcurso de los años para ponerlo al servicio de un solo patrono, en este caso del Estado y sus instituciones." Dictamen C -242-2005 del 1 de julio de 2005*



*Como puede notarse, la anualidad sí corresponde a un reconocimiento de tipo económico que la Administración Pública otorga a sus funcionarios, sin embargo este emolumento no se da por el simple hecho del transcurso del tiempo, sino en virtud de la experticia que el servidor acumula a través de los años que ha laborado para el Estado.*

*Ahora bien, respecto a la consulta en torno a si la evaluación de desempeño del servidor, constituye un requisito necesario para el otorgamiento de las diferentes anualidades, hemos de señalar que la única norma existente al respecto se encuentra contenida en el inciso 5) del artículo 2 del reglamento recién citado, el cual indica que:*

*“Artículo 2º.- El pago a que se refiere el numeral anterior se regulará, además, por los siguientes requisitos: (...)*

*5º.- No se reconocerán aquellas anualidades que excedan los límites señalados en el artículo 5º de la Ley de Salarios de la Administración Pública, ni las que se hubieren negado al servidor por haber obtenido en el período, una calificación de servicios inferior al Bueno.”*

*La norma, tal y como se encuentra planteada, establece la posibilidad de no otorgar una anualidad cuando la nota obtenida por el servidor en la evaluación del desempeño sea inferior a “Bueno”.*

*Ahora bien, ¿qué sucede en los casos en los que a la hora de que la administración pública analiza una solicitud de anualidades presentada por un funcionario, se encuentra con el hecho de que en alguno de los años laborados al mismo no se le realizó evaluación del desempeño? A criterio de esta Asesoría Jurídica la respuesta dependerá de si en el lugar donde se laboró, existe o no un sistema de evaluación del desempeño, pues existen ciertas instituciones estatales no cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, que no poseen dicho sistema y por ende, no realizan esta evaluación.*

*Y es que, en caso de que en determinada institución estatal no exista, o no se aplique un sistema de evaluación del desempeño, no se le puede achacar al funcionario que ha prestado sus labores dicha carencia, pues ésta responde a una postura institucional en la cual la voluntad del servidor no interviene, de ahí que condicionar el otorgamiento de un derecho, como es el de la anualidad, a un hecho en el que el servidor no tiene poder de decisión, es atar el mismo a un imposible, contraviniendo un principio básico de todo régimen de derecho el cual enuncia que “no hay obligación de lo imposible” (“impossibilium nulla obligatio est”) o, formulada en otros términos “nadie está obligado a lo imposible” (ad impossibilia nemo patitur)”. (El subrayado no corresponde al original)*

Es decir, debe valorarse si la procedencia de la persona servidora, es de una Institución cubierta por el Régimen de Servicio Civil, en cuyo caso existe la obligatoriedad de realizar la evaluación de desempeño, y no puede exonerarse de dicha aplicación según la normativa citada anteriormente, o si la procedencia es de una Institución fuera del Régimen de Servicio Civil, en cuyo caso, procedería la aplicación de lo señalado en el Dictamen 13-2014 y el criterio jurídico número AJ-030-2008.

Finalmente, es menester aclarar que deben tomarse en cuenta, el otorgamiento de licencias sin goce de salario, para el reconocimiento del pago de la anualidad, puesto que el artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública indica:

*“Los aumentos de sueldo a que hace referencia el artículo 5° se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:*

*c) Las vacaciones, la enfermedad justificada, el desempeño temporal de otro puesto público, aunque éste estuviere excluido del Régimen de Servicio Civil, los permisos sin goce de salario para realizar estudios en organismos internacionales de los cuales Costa Rica sea miembro y las licencias para adiestramiento o estudios relativos a la función propia que desempeña el funcionario o en una disciplina afín, en la cual regresara a trabajar por comprobada necesidad nacional, no interrumpen el período de un año requerido para el aumento de sueldo”. (El subrayado no corresponde al original)*

---

1° de agosto de 2018  
AJ-OF-326-2018  
Página 11 de 11

Dado lo anterior, es importante determinar los tipos de licencia sin goce de salario, que ha disfrutado la persona servidora, pues dependerá de ello, el reconocimiento del pago de la anualidad o no, según lo señala la norma supracitada.

Atentamente,

**ASESORÍA JURÍDICA**

Engie Vargas Calderón  
**ABOGADA**

EVC/ZRQ