



20 de noviembre de 2024
MH-DJ-OF-1428-2024

Señora
Jenny Xiomara Lee Herrera
Jefe
Departamento de Gestión del Potencial Humano

Asunto: Criterio legal sobre reconocimiento de anualidades a funcionarios que no cuentan con Evaluaciones del Desempeño por tres o más períodos consecutivos, por encontrarse en procesos administrativos o con incapacidad

Estimada señora:

En atención al oficio número MH-OMDAF-DGPH-UIB-OF-0112-2024 del 17 de setiembre de 2024, mediante el cual solicitó a esta Dirección Jurídica criterio legal referente a la procedencia de reconocer anualidades a funcionarios que no tienen Evaluaciones del Desempeño por tres o más períodos consecutivos, por encontrarse en procesos administrativos o con incapacidad, al respecto, se indica lo siguiente:

I. Antecedentes

De acuerdo con la información suministrada junto con la solicitud de criterio citada, se hace ver que el Departamento de Gestión del Potencial Humano, previo a la presente solicitud, gestionó criterios jurídicos ante la Asesoría Legal de la Oficialía Mayor y Dirección Administrativa Financiera y ante la Dirección General de Servicio Civil.

El primero de ellos, atendido mediante correo electrónico suscrito por la Licenciada Verónica Fernández Obando, funcionaria de la Asesoría Legal de la Oficialía Mayor y Dirección Administrativa Financiera y ante la Dirección General de Servicio Civil en fecha 08 de mayo de 2024, quien, ante lo consultado, indicó lo siguiente:

“De acuerdo a lo que usted indica, la funcionaria tiene cinco períodos de no ser evaluada por encontrarse en medio de un proceso administrativo, situación que resulta primordial para realizar el pago por concepto de “anualidades”. Sobre este punto, la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-057-2020 de fecha 18 de febrero de 2020, dispuso:

“Las anualidades constituyen un sobresueldo que se cancela a los servidores públicos como reconocimiento por los años de servicio prestados y por la



experiencia adquirida en el Sector Público; sin embargo, ese pago no constituye solamente un premio por antigüedad, pues su reconocimiento no depende únicamente del transcurso del tiempo, sino que es necesario que el servidor obtenga una determinada calificación de servicios en el año anterior a su cancelación”.

En atención a lo anterior, y tal y como lo indica ese Departamento en el análisis realizado del caso particular, se entiende que, efectivamente, para reconocer el pago de los anuales, el requisito previo es recibir una calificación determinada en la evaluación de su desempeño.”

Por su parte, la Dirección General de Servicio Civil, mediante oficio número AGRH-OSC-AG-OF-094-2024 del 7 de junio del 2024, señaló en atención a lo requerido por el Departamento de Gestión del Potencial Humano de este Ministerio, lo siguiente:

“Al respecto, el Artículo 1° de la resolución DG-043-2021, de fecha 31 de agosto del 2021, referente a los Lineamientos administrativos generales que deben observar las jefaturas y personas servidoras en sus diversas etapas del modelo de gestión del desempeño, en lo que interesa establece lo siguiente:

(...) 1.8. La persona servidora que, por motivos de licencias o incapacidades, u otros que le generen una suspensión temporal de labores 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 Recursos Humanos 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. En el caso de que no exista una evaluación anterior porque no posee seis meses efectivos laborados NO SERÁ EVALUADO, sino hasta el siguiente ciclo de gestión del desempeño. (...)

En esa misma línea el Decreto N° 41564-MIDEPLAN-H "Reglamento del título III de la ley fortalecimiento de las finanzas públicas, ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a empleo público." Publicada en La Gaceta N°34, del 18 de febrero de 2019, Alcance N° 38., en su Artículo 1. Definiciones, dicta lo siguiente:

*“a) **Anualidad:** incentivo salarial concedido a los servidores públicos como reconocimiento a su permanencia de forma continua prestando sus servicios a la Administración Pública en aquellos casos que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente número numérico en la evaluación anual, y a título de monto nominal fijo para cada escala salarial.”*



Además, en su artículo 14, del Reglamento mencionado supra, se indica lo siguiente:

“(...) Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida. (...)”

Debido a lo anterior, debemos entender que la Ley N° 9635 y su reglamento de forma directa y concreta establecen como único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad una evaluación de desempeño anual con calificación de “muy bueno” o “excelente”.

Por lo tanto, se reitera que conforme a las competencias de esta Oficina nos es factible atender asuntos concretos de cada administración activa, sin embargo, cuentan con los criterios aclarativos necesarios para la atención de sus interrogantes.”

II. Sobre el fondo

La consulta efectuada mediante oficio número MH-OMDAF-DGPH-UIB-OF-0112-2024 citado, expone la situación de dos funcionarios que reclaman el pago de ajuste de sus anualidades, la primera de ellas tiene 5 períodos de con contar con Evaluaciones del Desempeño por encontrarse en medio de un proceso administrativo, y el segundo, no cuenta con evaluaciones por encontrarse bajo períodos de incapacidades.

La anualidad es un plus salarial que se reconoce a los servidores públicos a través del sistema de méritos, como reconocimiento de los años de servicio prestados y de la experiencia adquirida en el Sector Público (dictámenes C-141-2012, de 6 de junio de 2012; C-013-2014, de 16 de enero de 2014 y C-069-2016, de 5 de abril de 2016, entre otros muchos de la Procuraduría General de la República. Así como la resolución número 2000- 0039 de las 09:40 horas. del 4 de mayo de 2000, Sala Segunda).

Al reconocerse a través del sistema de méritos, ello conlleva que la anualidad no es un premio a la antigüedad ni es automático, pues aunque toma en cuenta el reconocimiento de los años servidos y de la experiencia adquirida por el servidor público, con base en lo dispuesto originariamente por el artículo 5 de la citada Ley de Salarios, se encuentra supeditado a que aquél obtuviera una calificación de desempeño de “muy bueno” en el año anterior al reconocimiento de esta.

De modo que, como lo indicaba el propio artículo, es en realidad un incentivo que premia el mérito del servidor al efectuar de forma eficiente las labores que le han sido encomendadas (dictámenes C-50-2015, de 6 de marzo de 2015; C-069-



2016, 5 de abril de 2016; C-087-2017, de 2 de mayo de 2017 y pronunciamiento OJ-073-2017, de 16 de junio de 2017, entre otros de la Procuraduría General de la República).

Este incentivo encuentra su sustento en los artículos 4, 5 y 12 inciso d) de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley número 2166 y sus reformas; reconociéndose así un importe de dinero por cada año de antigüedad que el servidor acumule al servicio del sector público.

Ahora bien, de conformidad con el dictamen número C-194-2019 del 08 de julio de 2019, emitido por la Procuraduría General de la República, se reforzó la vinculación de la evaluación del desempeño con *“el pago de la anualidad es evidente, toda vez que su pago depende del resultado de la evaluación del desempeño. Lo anterior sin perjuicio de las anualidades correspondientes a periodos pasados, las cuales ya pasaron a integrar el salario bruto del servidor, salario que no puede ser disminuido según lo dispuesto en el Transitorio XXV de la ley 9635.”*

Es importante destacar en este punto que, según lo regulado en el artículo 27.3 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, se entenderá por evaluación del desempeño el: *“conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, las responsabilidades y los perfiles del puesto.”*

1) Análisis de normativa aplicable

De modo que, para comprender la naturaleza, efectos y escenarios de ausencia de la evaluación del desempeño junto con el efecto del reconocimiento del incentivo salarial denominado “anualidad”, conviene analizar la siguiente normativa:

a. Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y su reglamento del Título III

Con el objetivo de partir desde los adecuados conceptos de anualidad y evaluación del desempeño, se trae a colación lo que el Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley número 9635 referente al Empleo Público, oficializado mediante decreto ejecutivo número 41564-MIDEPLAN-H del 11 de febrero de 2019, indica al respecto en su artículo 1°, incisos a) y f):

“a) Anualidad: incentivo salarial concedido a los servidores públicos como



reconocimiento a su permanencia de forma continua prestando sus servicios a la Administración Pública en aquellos casos que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente número numérico en la evaluación anual, y a título de monto nominal fijo para cada escala salarial.

(...)

f) Evaluación del desempeño: conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, las responsabilidades y los perfiles del puesto."

Ahora bien, la ley número 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas del 03 de diciembre de 2018, en cuanto a las anualidades y a la evaluación del desempeño, mediante el numeral 48, en lo que nos interesa, indica lo siguiente:

"Artículo 48- Criterios para la evaluación del desempeño. Cada jefatura de la Administración Pública, al inicio del año, deberá asignar y distribuir a todos los funcionarios entre los procesos, proyectos, productos y servicios de la dependencia, estableciendo plazos de entrega y tiempo estimado para su elaboración. Será responsabilidad de cada superior jerárquico dar seguimiento a este plan de trabajo anual; su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

Para el seguimiento regular y frecuente de las actividades del plan de trabajo, cada administración deberá establecer un sistema informático al efecto, alimentado por cada funcionario con las actividades diarias vinculadas a dichos procesos, proyectos y productos, y el cumplimiento de plazos y tiempos. Será responsabilidad de cada funcionario, incluido todo el nivel gerencial, la actualización y el mantenimiento al día de la información necesaria para la evaluación de su desempeño, de conformidad con los procesos, proyectos, productos y servicios asignados particularmente, sus plazos de entrega y tiempos estimados para su elaboración, en dicho sistema informático que la Administración pondrá a su disposición. Su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida. El ochenta por ciento (80%) de la calificación anual, se realizará sobre el cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, y un veinte por ciento (20%) será responsabilidad de la jefatura o superior."

(El resaltado es propio)



La norma citada, por tanto, indica expresamente que, para acceder al reconocimiento del incentivo por anualidad, el funcionario debe haber recibido una evaluación del desempeño con una calificación mínima de “muy buena” o su equivalente numérico, todo con el objetivo de incentivar a mantener un buen nivel en el desempeño de las funciones de las personas que mantengan algún vínculo laboral con la Administración Pública, aunado también a garantizar un uso eficiente de los recursos públicos.

Invocamos nuevamente el Reglamento del Título III de la Ley número 9635, específicamente el artículo 14, a efecto de concordar lo analizado previamente, mismo que indica lo siguiente:

“Artículo 14. – Anualidades. El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:

a) (...) Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.

b) El incentivo por anualidad será un monto nominal fijo para cada escala salarial en esquema de salario compuesto, que permanecerá invariable. El pago efectivo por el cumplimiento de cada anualidad, en supuestos de permanencias anuales de forma continúa prestando servicios a la Administración Pública, se realizará a partir del mes inmediato siguiente al aniversario de ingreso o reingreso de la persona servidora pública que labore bajo el esquema de salario compuesto. Cuando medien situaciones en las cuales se suspenda o interrumpa esa permanencia continúa prestando servicios a la Administración Pública, el cumplimiento de anualidades se ajustará a la fecha respectiva en la cual se puedan computar años completos de servicio y el pago efectivo de cada anualidad, se realizará a partir del mes inmediato siguiente al cumplimiento.”

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 62 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, aprobado mediante decreto ejecutivo N° 43952 del 28 de febrero del 2023)

(El resaltado es propio)

b. Ley de Salarios de la Administración Pública

La ley número 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública del 9 de octubre de 1957, la cual tiene por objetivo garantizar la eficiencia de la Administración Pública y constituirá el sistema oficial de retribución para todas las clases de puestos clasificados en el Manual Descriptivo de Puestos, conforme lo dispone el Capítulo X del Estatuto de Servicio Civil, en cuanto a las anualidades, indica en su



artículo 48 “*Criterios para la evaluación del desempeño*”, lo siguiente:

*“El incentivo por anualidad **se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño** para aquellas personas servidoras públicas que laboren bajo el esquema de salario compuesto, que hayan cumplido con una calificación mínima de “muy bueno” o su equivalente numérico, según la escala definida, de conformidad con las siguientes reglas: (...)”.*

(El resaltado es propio)

Nuevamente se especifica que el acceso a la remuneración por concepto del incentivo salarial denominado anualidad, únicamente podrá ser consignado al funcionario posterior a haber obtenido una calificación cualitativa de “muy bueno” o superior en su evaluación del desempeño.

Lo anterior es concordante con lo estipulado en el numeral 49 de la misma norma, el cual establece como un efecto de la evaluación anual, el otorgamiento o no, del incentivo por anualidad a cada funcionario.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente, que el artículo 45 de la citada Ley, adicionado por el artículo 3 del título III de la Ley número 9635, establece que: *“La evaluación del desempeño será un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de los funcionarios públicos.”*

c. Ley Marco de Empleo Público

La ley número 10159 del 8 de marzo de 2022, denominada Ley Marco de Empleo Público, tiene como objeto regular las relaciones estatutarias de empleo público y de empleo mixto entre la Administración Pública y de las personas servidoras públicas.

La norma de cita contiene el capítulo VII destinado, específicamente, para la gestión del desempeño de los funcionarios, determinando en su artículo 27 lo siguiente:

“Artículo 27- Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas. La evaluación del desempeño será un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de las personas servidoras públicas. (...)”.

Esta norma también considera, dentro de su capítulo XI sobre modificaciones y derogaciones, en su artículo 49, inciso a), la modificación a la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública supra citada, determinando que el incentivo



por anualidad deberá considerarse únicamente mediante la evaluación del desempeño.

d. Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público

Este reglamento, mismo que fue oficializado mediante decreto ejecutivo número 43952 del 28 de febrero de 2023, nació con el objetivo de desarrollar los aspectos que se contemplan en la Ley Marco de Empleo Público. Establece la correcta aplicación de las regulaciones, entre otros aspectos, de la evaluación del desempeño y las retribuciones salariales a los empleados públicos.

En cuanto a la evaluación del desempeño, destaca el numeral 30, mismo que, en consonancia con el artículo 27 de la ley número 10159 citada, establece lo siguiente:

“Artículo 30. – Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas. La evaluación del desempeño será un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de las personas servidoras públicas bajo el ámbito de rectoría de MIDEPLAN.”

e. Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

El Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, oficializado mediante decreto ejecutivo número 21 del 14 de diciembre de 1954, en cuanto a la evaluación del desempeño, destaca en su numeral 42, lo siguiente:

“Artículo 42. – 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 resaltado es propio)

Lo anterior instruye a todas las instituciones públicas cubiertas por el Régimen del Estatuto del Servicio Civil a que, todo instrumento que coadyuve a ejecutar una evaluación del desempeño institucional deberá suscribirse a las indicaciones contenidas en los instructivos oficialmente aprobados por la Dirección General de Servicio Civil.

Posteriormente, mediante promulgación de la Ley Marco de Empleo Público, la rectoría del empleo público recayó en potestades del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

f. Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda

El Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda, oficializado mediante el decreto ejecutivo número 25271 del 14 de junio de 1996, en cuanto a la evaluación del desempeño, se destaca el artículo 23, mismo que recita lo siguiente:

“Artículo 23. —El desempeño de todos los funcionarios (as) que presten sus servicios al Ministerio, deberá ser evaluado en sus respectivos cargos, para lo cual se aplicarán las disposiciones que sobre la materia dicte la Dirección General de Servicio Civil, o el Ministro.

Tratándose de puestos del Régimen Policial, el Consejo de Personal, mediante resolución, definirá el procedimiento para efectuar la evaluación del desempeño a los funcionarios que ocupen puestos de este Régimen.”

Por lo que, de la normativa citada, se desprenden dos situaciones puntuales:

1. La anualidad es un incentivo salarial como reconocimiento a la permanencia de forma continua, prestando servicios a la Administración Pública.
2. El resultado de la evaluación del desempeño debe cumplir con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico en la evaluación anual, para hacerse merecedora de recibir el incentivo salarial denominado anualidad.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa, mediante el dictamen número 100-2021 del 13 de abril de 2021, de la Procuraduría General de la República, ha dispuesto lo siguiente:

“Al respecto, se debe reiterar que de no aplicarse la evaluación del desempeño



en el año 2019, tal y como lo plantea esa Municipalidad en este punto, no sería procedente reconocer el pago del incentivo por concepto de anualidad en el año 2020, toda vez que se insiste dicho pago no constituye únicamente un reconocimiento por antigüedad, pues su reconocimiento no depende exclusivamente del transcurso del tiempo, sino que resulta necesario que el servidor obtenga una determinada calificación de servicios en el año anterior a su cancelación.

Ergo, para el reconocimiento de la anualidad es necesario obtener una determinada calificación de servicios en el año anterior a su cancelación. Esa calificación se obtiene mediante la evaluación de desempeño dispuesta en el artículo 48 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Lo cual debe ser analizado en orden a lo regulado en el artículo 11 de la Constitución Política: "(...) La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

(El resaltado no corresponde al original)

En dictamen posterior, sea el 082-2022 del 20 de abril de 2022, en cuanto al reconocimiento de anualidad, se ha indicado lo siguiente:

"Por consiguiente, para los efectos del reconocimiento de la anualidad, especialmente por su vinculación directa e inexorable a la evaluación de desempeño anual, interesa el denominado "Ciclo de la Evaluación del Desempeño", que inicia el 1º de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año (...)."

(El resaltado es propio)

g. Resolución número DG-043-2021 de la Dirección General de Servicio Civil

En oficio número AGRH-OSC-AG-OF-094-2024 citado, en el cual atiende la solicitud de criterio del Departamento de Gestión del Potencial Humano, la Dirección General de Servicio Civil retomó lo indicado oportunamente en la resolución número DG-043-2021 de las 12:00 horas del 31 de agosto de 2021, resolución que oficializó los "Lineamientos administrativos generales que deben observar las jefaturas y personas servidoras en sus diversas etapas del modelo de gestión del desempeño" aplicables en los Ministerios, Instituciones u Órganos Adscritos amparados al Régimen de Servicio Civil, específicamente para el Título I y IV del Estatuto de Servicio Civil, para atender las diversas particularidades que



se relacionan con la operación del proceso de gestión del desempeño de los personas servidoras, indicando para lo que nos interesa, lo siguiente:

“1.8. La persona servidora que, por motivos de licencias o incapacidades, u otros que le generen una suspensión temporal de labores 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 Recursos Humanos 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. En el caso de que no exista una evaluación anterior porque no posee seis meses efectivos laborados NO SERÁ EVALUADO, sino hasta el siguiente ciclo de gestión del desempeño.”

1.9. La persona servidora, que haya laborado durante un período SUPERIOR A LOS SEIS MESES durante el ciclo de la gestión del desempeño, 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.”

(El resaltado no corresponde al original)

El texto destacado corresponde a un abordaje empleado por la Dirección General de Servicio Civil para casos de ausencias del trabajador a su puesto de trabajo por motivos de licencias, incapacidades e, incluso, suspensiones temporales de labores sin especificar cuáles.

2) Situaciones puntuales de la solicitud de criterio

En la solicitud de criterio a esta Dirección Jurídica, ese Departamento de Gestión del Potencial Humano expuso dos situaciones puntuales sobre actuales funcionarios del ministerio. El primero de ellos refiere a la situación de una funcionaria que no ha podido ser evaluada por motivo de un procedimiento administrativo, y, en segunda posición, un funcionario al que tampoco se le ha podido evaluar por cuanto se ha encontrado incapacitado en diversos momentos.

Antes de analizar los casos concretos, es menester indicar que el objetivo de la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos es promover la eficiencia, la efectividad y la mejora continua en el servicio público, así como realizar un manejo responsable de los recursos públicos que administra, en el caso concreto, el Ministerio de Hacienda.

Dentro de los objetivos que revisten la evaluación del desempeño, sin intención de



ser repetitivo en el abordaje, son los siguientes:

1. **Fomentar la responsabilidad:** Ayuda a los funcionarios a asumir la responsabilidad de su trabajo y resultados.
2. **Identificar fortalezas y áreas de mejora:** Permitir a los empleados conocer sus habilidades y competencias, así como identificar áreas en las que pueden mejorar.
3. **Establecer incentivos:** Utilizar los resultados de la evaluación para otorgar incentivos, como aumentos salariales u oportunidades de promoción, basados en el desempeño.
4. **Mejorar la calidad del servicio:** Asegurar que los servicios brindados a la ciudadanía sean de alta calidad y respondan a las necesidades de la población.
5. **Promover el desarrollo profesional:** Facilitar la capacitación y el desarrollo de habilidades, contribuyendo al crecimiento profesional de los funcionarios.

De modo que, es claro que la evaluación del desempeño permite por medio de la observación y supervisión valorar y apreciar el desempeño individual de cada persona en un determinado tiempo a fin de medir su aporte en el logro de las funciones, objetivos, actividades y responsabilidades que le compete. La observación, supervisión, valoración y apreciación se da durante el tiempo comprendido entre el inicio y final de la evaluación sin que se superen los doce meses.

Evidentemente, la evaluación del desempeño no puede ejecutarse apropiadamente cuando las personas sujetas a la evaluación se encuentran incapacitadas o suspendidas durante todo un período de evaluación como los casos bajo análisis; por lo que, es evidente también la imposibilidad de evaluar a alguna persona en aquellas condiciones, ergo, obtener un resultado final de dicho procedimiento.

Actualmente no se encuentra norma expresa que regule parcial o totalmente en los supuestos bajo análisis, empero, vía jurisprudencial, la Procuraduría General de la República ha orientado el tema mediante el dictamen número C-073-2021 en concordancia con la resolución número DG-043-2021 citada, en el cual, analiza la situación sobre el caso de una persona suspendida con goce de sueldo como medida cautelar en un procedimiento de despido. Dictó, que el pago de las anualidades deberá hacerse con base a la calificación del desempeño de otros períodos, en caso de que dicha persona no haya sido evaluada por tal suspensión, exponiendo expresamente lo siguiente:

“Si bien la interrogante pareciera estar referida a la circunstancia específica de estar separado temporalmente por cumplimiento de sanción disciplinaria, lo



cierto es que en el mismo oficio se aclara que el planteamiento específico consiste en determinar si el INA debe cancelarle la anualidad a personas que no cuentan con calificación de desempeño por encontrarse suspendidas con goce de salario por medida cautelar ordenada en gestión de despido en su contra, tramitada ante el Servicio Civil”

“...Cabe advertir que esa fue la solución jurídica originalmente dada por la propia Dirección General de Servicio Civil, pues ante una consulta de cómo proceder con el caso específico de un funcionario suspendido de sus labores con goce de salario y que no cuenta con calificación de servicio, para efectos del ajuste salarial por concepto de carrera profesional y para el reconocimiento de anualidades, la Dirección Jurídica del Servicio Civil indicó que, partiendo de que el salario pagado durante la suspensión ha de ser entendido como un todo en sí mismo –esto conforme a la jurisprudencia constitucional–, ello denota que van implícitos todos los pluses que de una u otra manera lo conforman. Por lo que estima que no es jurídicamente procedente que la Administración, por no contar con una calificación de servicio, por encontrarse suspendido el funcionario, no incluya dentro del salario uno de sus componentes. Por lo cual deberá tomarse en consideración la última calificación de aquél para cumplir y ajustar el porcentaje que corresponda de las anualidades que dependen de dicha calificación periódica (Oficio No. AJ-301-2002 de 9 de mayo de 2002 de su Dirección Jurídica). Criterio que, de algún modo, se mantiene a pesar de su aparente reconsideración del citado oficio No. AJ-301-2002, por el oficio No. DG-OF-800-2020, de 16 de diciembre de 2020, pues en este último se indica: “En todo caso, debe tenerse en cuenta que si la gestión de despido resulta finalmente infructuosa y la persona es reinstalada en su puesto, se le deben reconocer con carácter retroactivo, entre otros aspectos, la anualidad o anualidades que no le hubieren sido pagados en su momento, para ello se deberá considerar la última calificación obtenida de su evaluación del desempeño.” Posición que, por demás, resulta acorde incluso a la jurisprudencia laboral, según la cual: “En reiteradas oportunidades, esta Sala ha explicado que ese tipo de medidas precautorias, si bien son procedentes, no pueden adoptarse en perjuicio de los derechos de las personas servidoras, por lo que no deben disponerse con detrimento salarial.” (Entre otras muchas, la Resolución No. 01137-2016 de las 10:10 hrs. del 21 de octubre de 2016, Sala Segunda)”.

*“...debemos considerar que la **suspensión cautelar con goce de salario**, no exime al patrono de respetar el derecho a la continuidad en la relación de empleo, dado que ésta solo fue suspendida la prestación efectiva del servicio **por una decisión del empleador, sin que se termine la relación preexistente o se extingan los derechos u obligaciones derivados de ésta.** De ahí que deba reconocerse el tiempo acumulado durante la suspensión cautelar, a los efectos de la anualidad respectiva, en reconocimiento de los años de servicio acumulados, sin que la falta de una determinada calificación de los servicios pueda ser obstáculo para ello”.*



El no contar con una calificación de servicio, por encontrarse suspendido el funcionario, deberá suplirse con la última calificación de aquél para cumplir y ajustar el porcentaje que corresponda de las anualidades que dependen de dicha calificación periódica”.

(Lo resaltado es propio)

Queda claro entonces que, en el caso de que la suspensión de la prestación de servicios se deba a la aplicación de una medida cautelar mientras se resuelve el procedimiento respectivo, y que en caso de trascender el período evaluativo en aquella condición, para efectos del pago del aumento anual por mérito, debería considerarse la última calificación del desempeño existente si es que el procedimiento es infructuoso en sentido de asentar responsabilidades al funcionario.

La suspensión con goce de salario, considerada como medida cautelar en un procedimiento disciplinario o de despido, se asimila a otras situaciones como la incapacidad o las licencias en el sentido que implican, durante un determinado lapso, el pago de salario o subsidios respectivamente. Esto se fundamenta en que los efectos de tales medidas sobre los derechos de las personas que se encuentran en una relación de sujeción especial son equivalentes. Por ende, no debe restringirse el derecho al pago del aumento anual debido a las circunstancias de suspensión o de imposibilidad para trabajar, ya que esta situación puede generar el impedimento de obtener una evaluación de desempeño durante el período de interrupción continua de la prestación de servicios.

Si bien se señala en la solicitud de criterio que la funcionaria carece de evaluaciones de desempeño debido a que se encuentra en un procedimiento administrativo, no se especifica el estado de la relación laboral durante dicho período. Esta falta de aclaración es relevante, ya que podría influir en la interpretación de los derechos y obligaciones laborales de la funcionaria en cuestión, así como en la validez de las decisiones administrativas tomadas en relación con su desempeño.

Es importante tener en consideración que las implicaciones laborales entre una suspensión con goce salarial y una suspensión sin goce, son distintas, en tanto la primera alude a una típica medida cautelar en una investigación administrativa, y la segunda se aplica como sanción cuando se ha demostrado, mediante un procedimiento administrativo, la responsabilidad del funcionario; por lo tanto, reviste de especial interés que se aclare cuál fue la situación puntual de la funcionaria de la consulta.

Por otro lado, en el caso al segundo funcionario, mismo que estuvo incapacitado,



la Procuraduría General de la República también ha abordado esta situación permitiendo entender cómo debe aplicarse la evaluación del desempeño, y, por ende, el reconocimiento del incentivo salarial correspondiente.

En el reciente dictamen número 106 del 3 de junio de 2024, el representante legal del Estado, retomando el citado dictamen número 073-2021, dispuso lo siguiente:

“Cabe indicar que estas (las situaciones que no interrumpen el reconocimiento de la anualidad) estuvieron reguladas de forma especial en el inciso c) del artículo 12 de la Ley de Salario de Administración Pública, No. 2166, por reforma introducida por la Ley No. 6408 de 14 de mayo de 1980, a dicha normativa (Dictámenes C-241-98 de 13 de noviembre de 1998, C-071-2004 de 1 de marzo de 2004 –en este último se trata también el procedimiento a seguir para calificar los servicios del funcionario durante ese período, vigentes en aquél momento–, C-121-2009 de 6 de mayo de 2009 –en que se refiere a los antecedentes legislativos de la citada Ley No. 6408–, C-069-2010 de 13 de abril de 2010 y C-329-2014 de 9 de octubre de 2014. Así como la OJ-055-2004 de 10 de mayo de 2004. Véase también oficio AJ-120-2005 de 1 de febrero de 2005, de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil.

*Y si bien dicha norma fue derogada por la reforma introducida por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635, **a falta de norma especial estatutaria, en aplicación integradora del derecho laboral común, según lo previsto por los artículos 51 del Estatuto de Servicio Civil y 682, párrafo segundo, del Código de Trabajo vigente**, hemos afirmado que en lo que respecta a la **antigüedad**, aludiendo con ello al tiempo acumulado por el que se ha estado vinculado a determinado patrono, y no a la prestación efectiva de los servicios – como ocurre en nuestro medio, en el que el concepto de “servicio continuo” que si se exige en las vacaciones, **no se da en las anualidades**–, según la doctrina académica, ésta tiende a acumularse aún en los períodos en que exista suspensión de la relación laboral, pues al estar vigente el contrato, el vínculo jurídico subsiste. **Y la antigüedad** es consecuencia de la duración y continuidad de aquel vínculo. Se refiere a que esto ocurre, entre varios otros supuestos, por causas de suspensión parcial del contrato, como podría ser en supuestos de licencias, descansos, **enfermedades**, prórroga o renovación, u otras causas análogas, según se prevé en el párrafo segundo del artículo 153 del citado código. Máxime que el artículo 73 del Código de Trabajo es claro en señalar que la “suspensión” de los contratos no implica su terminación ni extingue los derechos y las obligaciones que de éstos derivan. Así que salvo disposición en contrario de ley expresa y respecto de determinados beneficios, una posibilidad es que el tiempo durante el cual transcurre una licencia o una incapacidad se presuma y compute como trabajado para todo aquello en lo que influye la **antigüedad**” (Dictamen C-073-2021 de 12 de marzo de 2021).”*



(El resaltado es propio)

Por otra parte, en jurisprudencia previa, el dictamen número 262 del 6 de agosto de 2007 emitido por el Defensor del Estado, destacó lo siguiente:

*“La primera precisión que debemos realizar **es la diferencia entre la anualidad como beneficio salarial y la antigüedad acumulada al servicio del mismo patrono. Como lo señalamos en el apartado primero de esta consulta, la antigüedad acumulada por un empleado al servicio de un mismo patrono – en este caso el Estado– puede generar diversos efectos sobre la relación de empleo. Uno de ellos, como lo vimos, es la anualidad que constituye precisamente un reconocimiento económico que realiza el patrono al trabajador por el tiempo que se ha mantenido al servicio del sector público.***

*Sin embargo, este sobresueldo de anualidad **no puede confundirse con la antigüedad propiamente dicha, ya que los efectos jurídicos de ese tiempo acumulado para el servicio del Estado varían según estemos ante el complemento por anualidad, el derecho a la jubilación o el auxilio de cesantía, e incluso podemos señalar supuestos en los cuales se le pueda reconocer a un funcionario la antigüedad para efectos de anualidades pero no para otros efectos como el cálculo del auxilio de cesantía, por ejemplo.***”

(El resaltado es propio)

En mismo sentido, el dictamen número 329 del 9 de octubre de 2014, señaló lo siguiente:

*“En relación con el supuesto de enfermedad justificada y la interrupción del periodo requerido para el reconocimiento de la anualidad, este Órgano Asesor ha señalado en su jurisprudencia administrativa que: **“para los efectos del reconocimiento de las anualidades, se deberá tomar en cuenta, también, el tiempo en que el servidor se encontrare incapacitado por enfermedad, ya que tal circunstancia no interrumpe la relación de servicio con la Administración Pública ” (Dictamen C-088-2000 del 9 de mayo del 2000)**”*

(El resaltado es propio)

Si bien es cierto que la entrada en vigor de la ley número 9635 modificó sustancialmente la naturaleza de las anualidades, esta norma no contempla situaciones como la analizada. Por lo tanto, y de acuerdo con la línea de la Procuraduría General de la República, correspondería aplicar lo regulado previamente por el Código de Trabajo como norma supletoria. Así, a pesar de que la ley número 9635 establece que el reconocimiento del incentivo salarial de anualidad está condicionado a una evaluación de desempeño que evidencie un rendimiento muy bueno por parte del funcionario durante el período evaluado, no



existe normativa expresa que regule su aplicación en caso de que el funcionario esté en un período de incapacidad. En este contexto, el vínculo laboral se mantiene y se preservan los derechos del trabajador. Por ende, según esta interpretación de la PGR y en consonancia con la resolución de la DGSC, resultaría apropiado considerar la última evaluación de desempeño para determinar la procedencia del reconocimiento de antigüedad, aunque no para la anualidad.

III. Conclusiones

En virtud de la naturaleza de la solicitud de criterio presentada, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

1. El incentivo de anualidad se encuentra claramente ligado a la evaluación de desempeño de un funcionario público. Sistema en el que ha operado un cambio de paradigma con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, número 9635, pues se supera aquel criterio subjetivo de mera valoración del rendimiento individual del servidor en su trabajo en general, y se trasciende metodológicamente a criterios objetivos sobre la base de indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a procesos y proyectos que realice la dependencia a la que pertenece el servidor
2. El reconocimiento de la anualidad actualmente no obedece únicamente a un reconocimiento meritorio por el tiempo servido, sino que tiene que aplicarse la metodología de evaluación predeterminada para el periodo específico.
3. La ley número 9635 no establece expresamente cómo se debe aplicar la evaluación del desempeño en casos especiales como suspensiones con o sin goce salarial, licencias, enfermedad o vacaciones.
4. En atención a las competencias asignadas a esta Dirección Jurídica y considerando la naturaleza técnica del tema, se recomienda elevar una solicitud de criterio ante el Ente Técnico competente. Dicha solicitud deberá ser formulada conforme a los requisitos establecidos por el ente para la admisibilidad y evaluación de consultas provenientes de las instituciones bajo su rectoría. Este enfoque asegurará que la consulta sea atendida de manera adecuada y en línea con los procedimientos establecidos, facilitando así una resolución clara y fundamentada.



Cordialmente,

Erik Herrera Bonilla
Subdirector Jurídico

Elaborado por:
Juan José Aguilar Umaña
Abogado

JAU
Exp. 24-1941

