

R-DFOE-CAP-00003-2024. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, a las catorce horas del 25 de noviembre de dos mil veinticuatro.-----

Recurso de revocatoria presentado por el señor Julio Barrantes Zamora, en su condición de Director a.i de la Dirección de Gestión del Talento Humano del Ministerio de Educación Pública, en contra de la disposición 4.7 del Informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2024, de la “Auditoría sobre el liderazgo del personal directivo de los centros educativos públicos de primaria” del 25 de octubre de 2024.-----

RESULTANDO

I.- Que el 11 y 14 de octubre de 2024, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades mediante oficios DFOE-CAP-2290 y DFOE-CAP-2573 dirigido a la Máster Anna Katherine Müller Castro, Ministra de Educación, convoca a la exposición verbal de resultados y remite el borrador de informe de la auditoría de carácter especial sobre el liderazgo del personal directivo en los centros educativos públicos de primaria. Además, se solicita enviar al Órgano Contralor las observaciones oficiales que considere pertinentes sobre dicho borrador de informe. En el citado borrador se dispone lo siguiente:

A LA MÁSTER ANNA KATHARINA MÜLLER CASTRO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN, Y AL MÁSTER GABRIEL CHAVES SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO PROFESIONAL ULADISLAO GÁMEZ SOLANO, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN LOS CARGOS

4.7 Definir, divulgar e implementar acciones que permitan desarrollar procesos de inducción y capacitación formal continua para el fortalecimiento de habilidades y capacidades del personal directivo, de forma que se dé prioridad a aquellos cuyas necesidades de formación sean mayores. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de julio de 2025, una certificación donde conste la definición, divulgación y formalización de las acciones así como un plan para llevar a cabo su implementación que contemple al menos: objetivos, porcentaje de avance, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento. Asimismo, remitir informes del avance de la implementación de tales acciones al 23 de enero de 2026 y al 31 de julio de 2026 (ver párrafos del 2.54 al 2.63).

II.- Que el 21 de octubre de 2024, la Máster Anna Katherine Müller Castro, Ministra de Educación, mediante oficio OF-CNR-136-2023 remite al Órgano Contralor las observaciones al borrador de informe de la auditoría de carácter especial sobre el liderazgo del personal directivo en los centros educativos públicos de primaria. Respecto a la disposición 4.7 el Ministerio de Educación Pública (MEP) solicita un ajuste en el destinatario:

Se solicita la modificación a la Disposición 4.7, en el sentido que se dividan las acciones a realizar a las instancias correspondientes, de acuerdo a la competencia de cada una de estas, especificando en la Disposición lo requerido al Instituto de Desarrollo Profesional (capacitación) y lo requerido a la Dirección de Gestión del Talento Humano (inducción), ya que es la Dirección citada es la instancia a cargo de los procesos de inducción al personal del MEP, según la normativa mencionada, pudiendo estas instancias gestionar lo correspondiente de manera conjunta para mejorar los procesos de inducción y capacitación.

La anterior solicitud, bajo el argumento que el Instituto de Desarrollo Profesional no realiza procesos de inducción al funcionariado de esta cartera ministerial, además, el proceso de inducción lo realiza la Dirección de Gestión del Talento Humano, según la Resolución DG-132-97 de la Dirección General del Servicio Civil, el Decreto N.º 35865-MP, artículo 135 – Reforma Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y la Circular DVM-A-DGTH-CIR-0005-2023.

III.- Que el 25 de octubre de 2024, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades mediante oficio DFOE-CAP-2597, dirigido la Máster Anna Katherine Müller Castro, Ministra de Educación, remite respuesta a las observaciones al borrador del Informe de auditoría sobre el liderazgo de personal directivo en los centros educativos públicos de primaria, y señala: *“Considerando las observaciones del MEP se valora la solicitud en el cambio de destinatario de la disposición y se modifica la disposición 4.7 y se incorpora la 4.8”.*

IV.- Que el 25 de octubre de 2024, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades mediante oficios DFOE-CAP-2595 remitió la Máster Anna Katherine Müller Castro, Ministra de Educación; DFOE-CAP-2600 remitido a la licenciada Yaxinia Díaz Mendoza y DFOE-CAP-2601 dirigido al licenciado Gabriel Chaves Sánchez, el informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2024, correspondiente a la *“Auditoría sobre el liderazgo del personal directivo en los centros educativos públicos de primaria”.* En el informe se dispuso lo siguiente:

A LA LICENCIADA YAXINIA DÍAZ MENDOZA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.7 Definir, divulgar e implementar acciones que permitan desarrollar procesos de inducción para el fortalecimiento de habilidades y capacidades del personal directivo, de forma que se dé prioridad a aquellos cuyas necesidades de formación sean mayores. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 septiembre de 2025, una certificación donde conste la definición, divulgación y formalización de las acciones así como un plan para llevar a cabo su implementación que contemple al menos: objetivos, porcentaje de avance, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento. Remitir informes del avance de la implementación de

tales acciones al 30 de abril de 2026 y al 15 de diciembre de 2026. (ver párrafos del 2.54 al 2.63).

AL MÁSTER GABRIEL CHAVES SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO PROFESIONAL ULADISLAO GÁMEZ SOLANO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.8 Definir, divulgar e implementar acciones que permitan desarrollar procesos de capacitación formal continua para el fortalecimiento de habilidades y capacidades del personal directivo, de forma que se dé prioridad a aquellos cuyas necesidades de formación sean mayores. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de septiembre 2025, una certificación donde conste la definición, divulgación y formalización de las acciones así como un plan para llevar a cabo su implementación que contemple al menos: objetivos, porcentaje de avance, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento. Remitir informes del avance de la implementación de tales acciones al 30 de abril de 2026 y al 15 de diciembre de 2026. (ver párrafos del 2.54 al 2.63).

V.- Que el 28 de octubre 2024, mediante oficio N° DVM-A-DGTH-20497-2024, el señor Julio Barrantes Zamora, Director a.i de la Dirección de Gestión de Talento Humano, interpuso ante la Contraloría General de la República recurso de revocatoria contra la disposición 4.7 del informe DFOE-CAP-IAD-00006-2024.

CONSIDERANDO

I.- Legitimación y admisibilidad del recurso

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de Administración Pública, N° 6227. En el caso de la disposición impugnada N° 4.7 del informe DFOE-CAP-IAD-00006-2024, la misma se dirige a la licenciada Yaxinia Díaz Mendoza o a quien en su lugar ocupe el cargo, en su calidad de Directora de la Dirección de Gestión del Talento Humano, por lo que el señor Julio Barrantes Zamora actuando como Director a.i. de la cita instancia, se encuentra, a criterio del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, legitimado para presentar el recurso ordinario correspondiente.

Adicionalmente, es importante indicar que en virtud de lo establecido en el artículo 346 de la Ley N° 6227, los recursos ordinarios deben ser interpuestos en un plazo de 3 días hábiles contados a partir de la última comunicación del acto. En el caso de marras, el informe impugnado fue notificado el 25 de octubre la licenciada Yaxinia Díaz Mendoza, por lo que el recurso de revocatoria interpuesto el 28 de octubre 2024, se tiene presentado dentro del plazo legal citado.

II.- Argumentos y petitoria del recurrente

El recurrente señala que las actividades continuas de formación profesional que coadyuven al desarrollo y actualización de los conocimientos del personal del Ministerio de Educación Pública corresponden a una competencia del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano.

En ese sentido, se indica que la Procuraduría General de la República (PGR) en el Dictamen PGR-C-103-2024 de fecha 3 de junio del 2024, concluye según la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), N° 10159, de 8 de marzo del 2022, las competencias del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS), en aspectos relativos a la gestión del desarrollo, incluidos los procesos de formación y capacitación de los servidores públicos de este Ministerio.

“1.- Los procesos de formación y capacitación del personal administrativo del Ministerio de Educación Pública perteneciente al Título I del Estatuto de Servicio Civil están a cargo del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, por haberse desconcentrado esa competencia a favor de dicho Instituto por medio de los artículos 1 y 5 del Reglamento de su ley de creación. Esa competencia debe ejercerse bajo la asistencia técnica, seguimiento y control del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), con estricto apego a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), por disponerlo así el artículo 23, inciso c), de la Ley Marco de Empleo Público. La tarea de potenciar las competencias del personal administrativo del Ministerio de Educación Pública que pertenezca a la categoría de alta dirección pública está a cargo del CECADES, de conformidad con los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, por disponerlo así el artículo 24, párrafo último, de la Ley Marco de Empleo Público.

2.- Los procesos de formación y capacitación del personal docente del Ministerio de Educación Pública perteneciente al Título II del Estatuto de Servicio Civil, están a cargo de Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, por disponerlo así tanto la ley de creación de ese Instituto, como el artículo 23, inciso c), de la Ley Marco de Empleo Público. Esa competencia debe ejercerse de conformidad con las políticas, lo planes y los programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación, según el artículo 23, inciso c), mencionado, y atendiendo los lineamientos generales emitidos por el MIDEPLAN que resulten aplicables, según el artículo 26, 12 de junio de 2024 DAJ-0447-2023 párrafo último, del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público. La tarea de potenciar las competencias del personal docente del Ministerio de Educación Pública que pertenezca a la categoría de alta dirección pública está a cargo del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, por disponerlo así el artículo 24, párrafo último, de la Ley Marco de Empleo Público.”.

Así las cosas, el recurrente solicita que la disposición dirigida a la Dirección de Gestión del Talento Humano sea asignada al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, para que sea atendida por su director el señor Gabriel Chaves Sánchez.

III. Análisis de fondo sobre las argumentaciones y petitoria

En primera instancia y de previo al análisis de las argumentaciones, interesa resaltar el reproche del recurrente al señalar que *“...dado que las actividades continuas de formación profesional que coadyuven al desarrollo y actualización de los conocimientos del personal del MEP, corresponde a una competencia del IDPUGS; respetuosamente se requiere que dicha disposición sea asignada a este Instituto...”*. Lo anterior, considerando que mediante oficio N° DM-1456-2024, la Ministra de Educación expresamente requirió ajustar la redacción de la disposición impugnada, señalando que:

“Según el director actual del IDP, este instituto no realiza procesos de inducción al funcionariado de esta cartera ministerial, además, el proceso de inducción lo realiza la Dirección de Gestión del Talento Humano, según la Resolución DG-132-97 DE LA Dirección General del Servicio Civil, el Decreto N.o 35865-MP, artículo 135 – Reforma Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y la Circular DVM-A-DGTH-CIR-0005-2023, por lo que se cuenta con información disponible para dichos efectos el sitio web <https://dgth.mep.go.cr/induccin/> sobre la “inducción al MEP”, este enlace se dirige a toda nueva persona funcionaria nombrada, ya sea en un Centro Educativo o en Oficinas Administrativas.

Por lo anterior se solicita la modificación a la Disposición 4.7, en el sentido que se dividan las acciones a realizar a las instancias correspondientes, de acuerdo a la competencia de cada una de estas, especificando en la Disposición lo requerido al Instituto de Desarrollo Profesional (capacitación) y lo requerido a la Dirección de Gestión del Talento Humano (inducción)...”

En ese sentido, se destaca que dentro del análisis del Órgano Contralor sobre las observaciones remitidas por la Ministra de Educación Pública al borrador del informe en análisis, se consideró la solicitud de asignar las funciones de inducción a las personas directoras de los Centros Educativos del MEP a la instancia señalada como competente, sea la Dirección de Gestión del Talento Humano.

Ahora bien, señala el recurrente que *“las actividades continuas de formación profesional que coadyuven al desarrollo y actualización de los conocimientos del personal del MEP, corresponde a una competencia del IDPUGS...”*, lo anterior de conformidad a lo señalado por la PGR en dictamen N° PGR-C-155-2024 del 22 de julio de 2024 ante la consulta¹ planteada por el MEP sobre la incidencia de la entrada en vigencia de la Ley

¹ “Nos consulta, concretamente, “¿Cuál es el alcance de competencia del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, en relación con las actividades formativas del funcionariado del Ministerio de Educación Pública, según la normativa vigente, especialmente en lo que corresponde al funcionariado perteneciente al título I del Estatuto de Servicio Civil?”

De la consulta se deduce que la duda surge con motivo de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), n.º 10159 de 8 de marzo del 2022, la cual regula algunos aspectos relativos a la gestión del desarrollo, incluidos los procesos de formación y capacitación de los servidores públicos, lo que podría haber generado cambios en el ámbito competencial del IDPUGS.” Dictamen N° PGR-C-155-2024 del 22 de julio de 2024, PGR.

Marco de Empleo Público y el ámbito competencial del IDPUGS, del cual conviene citar lo siguiente:

“2.- Los procesos de formación y capacitación del personal docente del Ministerio de Educación Pública perteneciente al Título II del Estatuto de Servicio Civil, están a cargo del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, por disponerlo así tanto la ley de creación de ese Instituto, como el artículo 23, inciso c), de la Ley Marco de Empleo Público. ... La tarea de potenciar las competencias del personal docente del Ministerio de Educación Pública que pertenezca a la categoría de alta dirección pública está a cargo del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, por disponerlo así el artículo 24, párrafo último, de la Ley Marco de Empleo Público.”.

Tal cual lo señala la PGR, conforme a la Ley Marco de Empleo Público, N°10159 en concordancia con Creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, N° 8697, son competencias de este órgano desconcentrado el realizar, técnicamente, las etapas involucradas en el desarrollo profesional de manera efectiva y eficiente así como la capacitación y actualización del personal docente del MEP.

Ahora bien, la disposición recurrida y dirigida a la persona funcionaria a cargo de la Dirección de Talento Humano del MEP, señala que le corresponde *“Definir, divulgar e implementar acciones que permitan desarrollar procesos de inducción para el fortalecimiento de habilidades y capacidades del personal directivo, de forma que se dé prioridad a aquellos cuyas necesidades de formación sean mayores.”* (destacado intencional). En la literalidad de lo citado, la acciones a las que se refiere la disposición se delimita al ámbito de la inducción de las personas directoras de los Centros Educativos.

Es importante retomar, que el dictamen de la PGR, el cual es la base de los argumentos del recurrente se emite a raíz de una consulta sobre la Ley N° 10159, en relación a los artículos 23 y 24, en los cuales se abordan los procesos de formación y capacitación así como de la capacitación de la alta dirección pública, respectivamente. Teniendo en cuenta lo anterior, dicho dictamen ni las normas allí analizadas refieren a los procesos de inducción de las personas directoras de los Centros Educativos; aspecto abordado en la disposición 4.7 del informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2024.

Inclusive, es de conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 38170, el numeral 125 contempla como función de la Dirección de Recursos Humanos el *“b) Planificar, dirigir, controlar y supervisar la ejecución de la política de recursos humanos del MEP, de conformidad con las disposiciones legales y las directrices emanadas de la DGSC, las autoridades superiores del MEP y otras dependencias competentes en la materia.”*. En ese sentido, el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil contempla como definición funcional de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, la siguiente:

“Artículo 124.-Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH), son las instancias competentes para gerenciar los procesos de

Gestión de Recursos Humanos que interesen a los respectivos Ministerios, Instituciones u Órganos Adscritos en donde operen, así como para realizar y ejecutar los procesos derivados de dicha función, siguiendo las normas establecidas en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, legislación conexas, además de las políticas, directrices y lineamientos que al efecto emita el órgano rector del Sistema de Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil y se conceptualizan como órganos de enlace ejecutores y de participación activa en dicho sistema.”

Adicionalmente, dicha normativa dispone como responsabilidades específicas de estas unidades el “*Planear, organizar, dirigir y controlar los procesos de Gestión de Recursos Humanos del respectivo Ministerio, Institución u Órgano Adscrito...*”². Complementario a lo anterior, como parte de los procesos y subprocesos básicos de dichas oficinas contempla el siguiente artículo:

*“Artículo 135.-Gestión del Empleo. Actividades Generales. Este proceso tiene, acorde con su naturaleza, **la función de dirigir el conjunto de políticas y prácticas orientadas a gestionar los asuntos adecuados mediante los cuales las personas logran ingresar a la organización**, continúan en permanente movimiento para finalmente salir de ella. Así se distinguen en este componente atribuciones relacionadas con la planificación, el reclutamiento, selección, recepción, **socialización o inducción**, período de prueba, movilidad o promoción incluida la funcional (variación de tareas) y la geográfica (reubicación), y la desvinculación de personas.”* (Destacado intencional).

Aunado a lo anterior, mediante Resolución N° DG-132-97, la Dirección General del Servicio Civil, partiendo de las necesidades institucionales cubiertas por dicho Servicio en el desarrollo de programas de inducción al funcionario, resolvió que “...son las Unidades de Recursos Humanos, las responsables de formular y desarrollar programas de inducción, dirigidos, tanto a los nuevos empleados como a aquellos, que en razón de promociones, reubicaciones, permutas y otros movimientos de similar naturaleza (excepto reasignaciones), experimentan cambios sustanciales en sus puestos.”.

Es por lo anterior, que extraña a este Órgano Contralor la petitoria planteada por el recurrente, pues adicional a lo previamente señalado, mediante circular N° DVM-A-DGTH-CIR-0005-2023, la licenciada Yaxinia Díaz Mendoza en su condición de Gestión del Talento Humano, en fecha 17 de julio del 2023 y con asunto “**Recibimiento e inducción de las personas funcionarias a una instancia del MEP (Centro Educativo, Direcciones Regionales de Educación u Oficinas Centrales).**”(destacado no pertenece al original), procedió a informar a los jefes y autoridades del MEP, lo siguiente:

“Con el objetivo de facilitar el recibimiento y la integración del talento humano al MEP, a fin de lograr una adecuada incorporación de las nuevas personas

² Artículo 132 inciso b, Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo N° 21.

funcionarias al MEP y a la instancia que tiene a su cargo y así brindarles una buena experiencia de ingreso, agilizar su adaptación e incidir en su desempeño desde sus inicios, beneficiando a la instancia, a la persona funcionaria y a quienes utilizan los servicios; la Dirección de Gestión del Talento Humano (DGTH), ha dispuesto en su sitio web una sección denominada “Inducción al MEP” con material informativo sobre el Ministerio, webinars, servicios de interés y otras generalidades que son indispensables para que las jefaturas y las nuevas personas funcionarias consulten: <https://drh.mep.go.cr/induccin/>” (destacado no pertenece al original).

Inclusive, la citada circular evidencia que el proceso de **inducción** es brindado por la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP, sobre el cual ya cuentan con una plataforma de gestión general denominada “Inducción MEP”.

Es por el análisis expuesto en los párrafos anteriores que, la persona receptora de la disposición recurrida en el informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2024 corresponde a la persona titular de la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP. No siendo de recibo, lo alegado, por lo que se mantiene incólume lo dispuesto en la disposición 4.7 del informe precitado.-----

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de respaldo a esta resolución se resuelve: **1) Declarar sin lugar el recurso de revocatoria** interpuesto en contra la disposición 4.7 del Informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2024 del 25 de octubre de 2024, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades. **2) Confirmar en todos sus extremos el informe impugnado**, por las razones expresadas en los considerandos de esta resolución. **NOTIFÍQUESE**.-----

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Kimberlyn Castro Contreras
Fiscalizadora

Georgina Azofeifa Vindas
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

NN: DFOE-CAP-2654 (19980)-2024
Ni: 23369-2024
G: 2024000103-2