

Al contestar refiérase
al oficio n.º **20166**

29 de noviembre del 2024
DFOE-SOS-0869

Señores
Ariel Robles Barrantes
Priscilla Vindas Salazar
Sofía Guillén Pérez
Johnatan Acuña Soto
Antonio Ortega Gutiérrez
Rocío Alfaro Molina
Diputados
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimados señores

Asunto: Respuesta a solicitud de criterio sobre ubicación de plazas del SINAC

Nos referimos a su oficio n.º AL- FPFA-AARB-OFI-0486-2024 del 14 de octubre de 2024, y el oficio n.º AL-FPFA-AARB-OFI-0532-2024 del 6 de noviembre del 2024, mediante los cuales se solicitó opinión de la Contraloría General en relación con los criterios expresados en el informe n.º DFOE-AM-7/2002 denominado: “Segundo y último informe sobre los resultados de un estudio relacionado con el control y uso de los recursos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)”, acerca de si los criterios de la Contraloría General en cuanto a los requerimientos indicados en lo dispuesto en el párrafo 4.1 y sus incisos, se mantiene vigente en la actualidad con base en la nueva normativa de manejo presupuestario.

I. Motivo de la gestión

Según se manifiesta en ambos oficios de consulta, el informe de cita emitido en el 2002 por el Órgano Contralor tuvo como objetivo evaluar el sistema de recaudación, asignación y control de los recursos que administra el SINAC, bajo criterios de efectividad, transparencia y legalidad, de allí que su análisis contempla los recursos financieros y humanos que dispone esa institución, el control, supervisión y registro de activos, custodia de ingresos por visitación y fondos de alimentación.

En ese momento, se verificó que aproximadamente el 61% de los funcionarios remunerados con presupuesto SINAC no se encontraban laborando físicamente donde debían estar destacados, según los registros de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de

DFOE-SOS-0869

2

29 de noviembre, 2024

Ambiente y Energía (MINAE), sino en otras dependencias de ese Ministerio que no guardaban relación directa con los objetivos y metas del SINAC.

En ese sentido, las conclusiones de ese informe de auditoría, entre otras y para lo que interesa a la presente consulta, arrojaron que existía insuficiente recurso humano para atender, cuidar y vigilar razonablemente los centros de trabajo y brindar al turista la información y orientación para visitar las áreas de conservación, al mismo tiempo que se desconocía la verdadera distribución del recurso humano en el SINAC y en el MINAE, ya que gran cantidad de funcionarios no estaban laborando físicamente donde debían estar destacados, lo cual imposibilitaba establecer si la asignación de personal para ese momento era la más apropiada para atender las necesidades de las áreas de conservación. De allí que se dispuso al Ministro de Ambiente, realizar un inventario del recurso humano, determinar su ubicación real, y mediante acto motivado basado en criterios de razonabilidad, proporcionalidad, prioridades institucionales, extensión en hectáreas y otros aspectos técnicos, asignar el personal para atender asuntos propios del SINAC, y en el caso de traslados y reubicación del personal en el futuro, incluir en el expediente de personal el documento respectivo con el fin de mantener al día el listado oficial del recurso humano que se destaca en el SINAC y demás instancias del MINAE.

Por lo anteriormente indicado, se consulta si con base en ese informe y consciente de que la normativa del manejo presupuestario ha variado entre aquella fecha y la actualidad:

¿Se mantienen los criterios de la Contraloría General en cuanto a los requerimientos indicados, para garantizar que el personal pagado con fuentes del SINAC, ya sea a través del ahora programa 880, Fondo de Parques Nacionales u otras provenientes de entidades privadas para apoyar a las Áreas de Conservación y a la Secretaría Ejecutiva, deba laborar exclusivamente en asuntos propios del SINAC?.

II. Consideraciones preliminares

En primer lugar, es necesario señalar que al tratarse de una gestión que pretende obtener el criterio de la Contraloría General, y no solamente obtener información, la misma se tramitó en una única gestión como consulta según lo contemplado en el artículo 29 de LOCGR, que al ser tramitada como una consulta parlamentaria, el criterio que resulta no es vinculante para la institución.

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.º 7428, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

DFOE-SOS-0869

3

29 de noviembre, 2024

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”¹, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la administración pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. Criterio del Órgano Contralor

En primer término es importante indicar que el legislador, por medio de la Ley de Biodiversidad², en su artículo 22, creó el SINAC como un órgano desconcentrado con personería jurídica instrumental³ adscrito al MINAE, con una unidad administrativa única a fin de atribuirle competencias exclusivas y técnicas con cierto grado de independencia e imparcialidad, para agilizar asuntos de contratación y presupuesto; y más que una persona jurídica, a su vez es un sistema de gestión y coordinación para ejercer funciones especializadas en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, dirigidas a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Siendo su principal fin la preservación, uso y conservación de los recursos naturales del país, lo cual es comprensivo dentro de los encargos que tiene por ley el MINAE, según su ley orgánica⁴.

En atención a la importancia para el desarrollo del país y la magnitud de sus encargos de manejo de los recursos naturales en todas las áreas de conservación, el SINAC cuenta con personal técnico y administrativo designado para atender no solamente lo relativo a áreas protegidas en sus distintas categorías de manejo como los parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas biológicas, entre otros, sino también para lo relativo a los recursos forestales, vida silvestre, uso y conservación hídrica.

De acuerdo con las tesis de derecho administrativo, la figura de la desconcentración máxima ó mínima permite el traslado de competencias técnicas y administrativas en favor de órganos de una misma persona jurídica, en donde al órgano inferior se le atribuye una competencia sobre determinada materia en forma exclusiva, para que la ejerza como

¹ Resolución n.º R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicada en alcance 107 a La Gaceta 244 del 20 de diciembre de 2011.

² Ley n.º 7788 del 30 de abril de 1998.

³ Así delimitada por la Sala Constitucional en la resolución n.º 3629-2005.

⁴ Ley n.º 7152 del 5 de junio de 1990.

DFOE-SOS-0869

4

29 de noviembre, 2024

propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, para satisfacer de una mejor manera los intereses y cometidos públicos, sin la necesidad de manejar en forma independiente los recursos para operar y lograr sus objetivos, razón por la cual estos órganos no se desligan del jerarca ni del ente mayor, y éste puede mantener ciertas potestades propias de dirección y coordinación en su condición de superior jerárquico y rector de la materia.

Al respecto, la Procuraduría General, en su dictamen C-282-2004, ha indicado que la figura de la desconcentración no desliga a los funcionarios que prestan sus servicios en los órganos desconcentrados de su relación con el ente u órgano al que originalmente estaban atribuidas las competencias desconcentradas, no se crea una persona jurídica nueva, sino que solamente ocurre una distribución de competencias entre órganos. Agrega además que las competencias que no hayan sido expresamente desconcentradas en las normas respectivas, deben seguir siendo ejercidas por el órgano o ente que desconcentra.

Sin embargo, independientemente de las potestades del ministro como superior jerárquico del ente mayor y sus órganos desconcentrados, el nombramiento, traslado o reubicación de su personal debe estar fundamentado en las necesidades reales, técnicas y especializadas de cada área de conservación -según se indicó en el informe de auditoría del 2002-, así como en la idoneidad comprobada del recurso humano, en razón de satisfacer el fin público de lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales.

Es así como a nivel constitucional, el artículo 192 establece que los servidores públicos son nombrados con base en idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado o reducción forzosa de servicios.

Por otra parte, con respecto a los movimientos de personal, la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) ha manifestado que el traslado de un servidor acordado unilateralmente por la administración, entendido como el paso de un servidor regular de un puesto a otro del mismo nivel salarial y la reubicación definida como el desplazamiento de un servidor con un puesto dentro de un programa presupuestario, de uno a otro programa o de un ministerio a otro, según el artículo 3 y 22 bis del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil⁵, es posible únicamente en cuanto no cause un grave perjuicio al trabajador.

Al ser este traslado o reubicación un acto de discrecionalidad administrativa, encuentra sus límites en el principio de legalidad, toda vez que el mismo ordenamiento jurídico le impone cumplir con las reglas de la lógica, la ciencia o la técnica, y los principios generales del derecho, entre los cuales se destacan los principios de justicia, de conveniencia y de razonabilidad.

Sobre esto, la Sala Primera, en resolución 19-1997 señaló: “Todo acto administrativo es el resultado del ejercicio de una potestad. En el caso de actos producto del ejercicio de una potestad discrecional, estos se componen de elementos legalmente determinados y de otros configurados por la apreciación subjetiva de la Administración ejecutora. La

⁵ Decreto ejecutivo n.º 21 del 14 de diciembre de 1954.

DFOE-SOS-0869

5

29 de noviembre, 2024

discrecionalidad es esencialmente la libertad de elección que tiene la Administración, de escoger entre una pluralidad de alternativas, todas igualmente justas, según su propia iniciativa, por no estar la solución concreta dentro de la norma. Esta libertad de Administración no es arbitraria, su existencia tiene un fundamento en la ley y su ejercicio está delimitado en esta”.

Por su parte, los artículos 15, 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública⁶ indican que la discrecionalidad encuentra sus límites en la propia ley al señalar que en ningún caso se podrán dictar actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, y que el acto discrecional es inválido, cuando se viole estas reglas elementales.

La Sala Constitucional en forma reiterada ha expresado que para que la Administración tome la decisión y emita el acto administrativo de traslado o reubicación de los funcionarios públicos, es indispensable se respete un debido proceso. La resolución 15345-2003 señaló con respecto a los traslados:

“Requisitos que deben cumplirse para el traslado: De conformidad con la jurisprudencia citada el traslado de un servidor que pretenda efectuar la Administración debe reunir los siguientes requisitos: 1) Debe ser un acto debidamente motivado y comunicado al interesado, de forma que el servidor conozca los motivos concretos o específicos que hacen necesaria tal decisión. No es, por tanto, suficiente que dicha motivación o justificación del acto se limite a una manifestación de que se efectúa para un mejor servicio público, sino que deben hacerse constar los motivos que en concreto hagan necesario que determinado servidor sea trasladado para garantizar la prestación adecuada del servicio público. 2) El traslado debe ser comunicado en forma oportuna, lo cual significa que no debe hacerse en forma intempestiva. Aunque no exista plazo legal para hacerlo es razonable que se efectúe con la mayor anticipación posible, a fin de permitir al trabajador tomar las previsiones que requiera, dársele la oportunidad de impugnar la medida, si así lo estimare conveniente, antes de que ésta sea ejecutada, dada la evidente dificultad que podría enfrentar al ejecutarse el traslado. 3) Deberá suministrarse al trabajador toda la información relativa al traslado, las funciones que se le asignan, si ello implica una modificación en sus condiciones laborales (puesto, salario, horario, etc.), y si es traslado es permanente y definitivo o se trata de una medida temporal, en este último caso indicándose el tiempo de su duración”.

En general, todos los movimientos de personal deben respetar un bloque de legalidad, siendo responsabilidad del órgano superior jerárquico distribuir los recursos con que cuenta para lograr la máxima eficiencia, efectividad y eficacia de su gestión, ésta no puede ser arbitraria y descuidar los encargos de un órgano por cubrir otro.

Aparte de lo anterior, debe indicarse que la distribución de los recursos humanos entre los diversos programas de un ministerio debería reflejarse en las correspondientes partidas presupuestarias de remuneraciones y de transferencias, así como en los puestos (o plazas), que se asignan en la ley de presupuesto de la República, y que cualquier

⁶ Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

DFOE-SOS-0869

6

29 de noviembre, 2024

modificación a esta ley que implique un traslado entre programas presupuestarios, requiere de aprobación legislativa, al tenor de lo establecido por el artículo 45 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁷.

Con respecto a los cambios de leyes sobrevinientes, como las nuevas normas de empleo público y el fortalecimiento del control presupuestario a los órganos desconcentrados, existen principios laborales constitucionales y normativos ya consolidados expuestos anteriormente, como lo es la idoneidad y el principio de legalidad.

En atención a ello, la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central⁸ incorpora los presupuestos independientes de la administración central del Estado al presupuesto nacional, para dar plena eficacia a los principios constitucionales y técnicos en materia presupuestaria; también pretende garantizar el control político en la aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa y en el direccionamiento de la administración por parte del Poder Ejecutivo, con el fin de que a lo interno exista mayor coherencia y coordinación en la acción del ministerio al que pertenece el órgano desconcentrado.

Al respecto, la Procuraduría General en su dictamen C-228-2022, ha manifestado que “En abono a las consideraciones anteriores, no debe olvidarse que los denominados recursos propios –así llamados porque proceden o se generan de la misma actividad que realiza el órgano administrativo, cuyo producto sirve a su financiamiento– son en última instancia recursos públicos del Estado, esto es, parte de los ingresos de la Administración central, como uno de los efectos más claros de la unificación presupuestaria que la Ley n.º 9524 llevó a cabo. (...) Asimismo, los servicios públicos que en contraprestación producen estas rentas son en definitiva servicios estatales, cuya prestación desconcentrada en unidades administrativas diferenciadas –a las que por lo general se les confiere de personalidad jurídica instrumental– por razones de eficiencia y calidad en el servicio (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, del 2 de mayo de 1978), no debe llevar al equívoco de suponer que la titularidad de la actividad de que se trate recae en una persona jurídica pública distinta al ente público mayor”.

Es decir, con la promulgación de la ley n.º 9524 y más tarde con la emisión de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas⁹, desaparece la administración de los recursos de los órganos desconcentrados en forma independiente del presupuesto de la cartera ministerial a la que pertenece, y con ello, se da participación al Ministerio de Hacienda en el proceso que culmina con la asignación definitiva de estos recursos mediante la ley de presupuesto de la República.

Una vez aprobado el presupuesto, le corresponde a la persona jurídica instrumental ejecutarlo, en tanto, mantiene la facultad de ejecución independiente de los recursos que le han sido asignados; según lo ha expuesto la Procuraduría General en su dictamen n.º C-263-2021.

⁷ Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001.

⁸ Ley n.º 9524 del 7 de marzo de 2018.

⁹ Ley n.º 9635, Título IV, del 3 de diciembre de 2018.

DFOE-SOS-0869

7

29 de noviembre, 2024

Por otro lado, en forma complementaria, la Ley marco de empleo público¹⁰, cuyo objetivo es regular las relaciones estatutarias de empleo público y mixto, para asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación y de los bienes y servicios públicos, establece dentro de sus principios el de mérito, capacidad y competencias, e indica que la gestión del empleo se fundamenta en dichos principios de los servidores públicos, con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las instituciones y sus órganos.

De igual forma, la Ley marco de empleo público también contempla en su artículo 19 que en aplicación del principio de Estado como patrono único, los traslados intra e inter entidades y órganos incluidos, deben darse en razón del interés público, atendiendo las necesidades institucionales, el mejor cumplimiento de los fines de la Administración y procurando el arraigo de las personas servidoras públicas.

IV. Conclusiones

1. El SINAC es un órgano desconcentrado adscrito al MINAE, donde el Ministro de Ambiente, como superior jerárquico, mantiene sus competencias de direccionamiento y coordinación.
2. Todos los movimientos de personal deben respetar el bloque de legalidad, siendo responsabilidad del órgano superior jerárquico distribuir los recursos con que cuenta para lograr la máxima eficiencia, efectividad y eficacia de su gestión; sin perjuicio de que se realicen oportunamente, modificaciones presupuestarias que mejor reflejen la forma real en que se distribuye el recurso humano entre los diversos programas del MINAE, aplicando, en lo que corresponda, el artículo 45 de la Ley n.º 8131.
3. Al momento de realizar movimientos de personal, además de lo indicado en los criterios expresados en el informe de auditoría del 2002, con respecto a la resolución motivada para la asignación óptima del personal profesional, técnico y administrativo de conformidad con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prioridades institucionales que conste en el expediente administrativo de personal, también debe atender criterios de idoneidad tomando en cuenta las necesidades institucionales, las responsabilidades que por ley se le asignaron, respetar el debido proceso dando oportunidad de impugnación si fuera el caso a la persona servidora pública, y en todos los casos fundamentar el acto administrativo, siempre y cuando dichos movimientos de personal no causen grave perjuicio al funcionario público y éste no sufra menoscabo de sus derechos y condiciones laborales esenciales.
4. Estos movimientos no pueden ser arbitrarios y descuidar los encargos de un órgano por cubrir otro; todo acto de discrecionalidad encuentra sus límites en el principio de legalidad.
5. El presupuesto de la República debe ajustarse lo más fielmente posible a la realidad bajo la cual se prestan los servicios del Gobierno, incluyendo el monto de

¹⁰ Ley n.º 10159 del 8 de marzo de 2022.

DFOE-SOS-0869

8

29 de noviembre, 2024

las partidas de remuneraciones y de transferencias, así como los puestos (o plazas) asignados en los diversos programas. Dado que –como consecuencia de la Ley n.º 9524– el SINAC es un programa presupuestario del MINAE, las modificaciones que impliquen transferencias desde este programa hacia otro o desde otro hacia éste, requieren de aprobación legislativa según lo dispone el artículo 45 de la Ley n.º 8131.

Con base en las anteriores consideraciones se da por atendida su consulta.

Atentamente,

Erick Alvarado Muñoz
Gerente de Área a.i.

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/sbt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente

G: 2024005127-1

NI: 22349/ 24374