

**Al contestar refiérase
al oficio N° 23642**

DFOE-FIP-0694

R-DFOE-FIP-00002-2025. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. San José, a las quince horas del quince de diciembre del 2025. -----
Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por Marlon Navarro Álvarez, en su condición de Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, en adelante Mideplan, contra el informe N.° DFOE-FIP-IAD-00007-2025, de la “Auditoría de Carácter Especial sobre direccionamiento estratégico y técnico del Sistema General de Empleo Público” del día 10 de noviembre del 2025. -----

RESULTANDO

I.- Que el 10 de noviembre de 2025, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas, mediante los oficios N.° DFOE-FIP-0624-2025; DFOE-FIP-0625-2025, y DFOE-FIP-0626-2025 remitió a la señora Ana Miriam Araya Porras, en su condición de Directora de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria; al señor Marlon Navarro Álvarez, en su condición de Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y al señor Carlos Calvo Coto, en su condición de Director General de Servicio Civil a.i, respectivamente, el informe N.° DFOE-FIP-IAD-00007-2025 correspondiente a la “Auditoría de Carácter Especial sobre el direccionamiento estratégico y técnico del Sistema General de Empleo Público”. -----

II.- Que mediante oficio N.° CARTA-MIDEPLAN-DM-1063-2025 del 13 de noviembre de 2025, presentado ese mismo día, el señor Marlon Navarro Esquivel en su condición de Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, interpuso un recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del informe N.° DFOE-FIP-IAD-00007-2025 y en su pretensión “*se solicita se proceda a revocar el informe N.° DFOE-FIP-IAD-00007-2025 del 10 de noviembre de 2025, realizando los ajustes señalados en objeto del presente recurso. En caso contrario, se solicita admitir el recurso de apelación ante el superior jerárquico con efectos suspensivos*”.-----

III.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.° 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.° 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado. -----

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, artículos 33 y 34, 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 la Administración Pública, N.° 6227, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen; excepto

DFOE-FIP-0694

2

15 de diciembre, 2025

los actos que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, aprobación de contratos administrativos y actos relacionados con materia presupuestaria. En correspondencia, según lo establecido en los artículos 346 y 347 de la citada Ley General de la Administración Pública, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final, con posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno sólo de ellos. En el caso concreto se presentó de manera subsidiaria el recurso de apelación. Dado que el recurso fue presentado en tiempo por parte del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica contra el informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025, el cual contiene disposiciones dirigidas a la entidad que representa, se tiene como legitimado y presentado en tiempo los recursos ordinarios indicados. -----

II. SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS

PRIMERO. El recurrente inicia el recurso haciendo un resumen de los aspectos señalados en el informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025, relacionados con: el direccionamiento estratégico; documentación pendiente de emitir y oficializar; el desarrollo de políticas, acuerdos y programas de cooperación interinstitucional en materia de capacitación y desarrollo; así como el asesoramiento técnico brindado por Mideplan y la Dirección General de Servicio Civil. Menciona además sobre los resultados informados acerca de un Seguimiento a la Gestión Pública.-----

SEGUNDO. Con respecto a la declaración anual de la política de remuneración para los años 2024 y 2025 mencionada en el punto 1.3 del informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025, el recurrente presentó varios argumentos. Inicialmente el recurrente señaló que el informe que se impugna concluye que la declaración anual de la política de remuneración no fue emitida ni oficializada para los años 2024 y 2025, y transcribe el artículo 36 de la Ley Marco de Empleo Público, enfatizando con resaltado que la “...política de remuneración propondrá el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asignará a cada punto de la columna del salario global. Durante el primer año en que opere la columna salarial se asignará a cada punto de remuneración un valor financiero inicial. En los años siguientes, los valores financieros solo variarán en un porcentaje determinado, de manera que se guarde coherencia en toda la columna salarial.”. En línea con lo anterior, el recurrente indica que con base en el espíritu de la norma “la política de remuneración se determina para que en septiembre del 2023 Mideplan tenía que definir la columna salarial única y el valor financiero que se asignó a cada punto del salario global, lo cual se desprende de los autos se realizó en tiempo y en una técnica conforme a los altos estándares internacionales, todo conforme a procesos técnicos y con participación de los órganos competentes conforme se ha explicado ampliamente y que se respalda en los documentos preparatorios y las mismas directrices que han concretado la fijación salarial desde marzo 2023”. Adiciona, que se considera, que la valoración de puestos es un proceso complejo, específicamente en el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), puesto que dicha institución ha

DFOE-FIP-0694

3

15 de diciembre, 2025

declarado únicamente algunos puestos como exclusivos y excluyentes; y que por lo tanto, ha requerido extraordinaria labor para asignar la valoración adecuada siguiendo la metodología para el Sistema General de Empleo Público con un único valor por punto en procura del principio de equidad salarial, conforme a los postulados rectores y la metodología de valoración que determinan los artículos 30 y 31 de la Ley Marco de Empleo Público. Complementa lo anterior indicando que la política es la base para aumentar los salarios globales y el valor del punto y que debe considerar entre otros aspectos, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la competitividad de las remuneraciones públicas con respecto al sector privado. Argumenta a su vez el recurrente que la inviabilidad jurídica para emitir la declaración anual de la política de remuneración se desprende del expediente administrativo, señalando textualmente que: *“no existía viabilidad jurídica para presentar una declaración anual de la política de remuneración para los años 2024 y 2025, tendiente a variar en los años 2023, 2024 y 2025, los salarios globales recién establecidos, debido a la política de saneamiento de finanzas públicas, claramente en aplicación de la comúnmente conocida “regla fiscal”, conforme con lo introducido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por prohibir de manera expresa los aumentos salariales por costo de vida cuando la deuda pública supera el 60% del Producto Interno Bruto (PIB)”*. Por consiguiente, el jerarca de Mideplan alega que *“es incorrecto afirmar como incumplimiento por parte de Mideplan que no presentará (sic) al Consejo de Gobierno la declaración anual de política de remuneración para los años 2024 y 2025 toda vez que sería abiertamente ilegal en contra de las disposiciones que se comentan supra”*; es decir, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Finalmente, el recurrente agrega que para 2025, *“la deuda fue del 59,8% del PIB”*, por debajo del umbral señalado en el inciso d) del artículo 11 de la Ley N° 9635, por lo que es jurídicamente posible que Mideplan, la Dirección General del Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda preparen conjuntamente la política anual de remuneración para 2026. Por lo anterior, solicita eliminar el punto 1.3 del informe, y en su lugar señalar que *“la disposición sobre la preparación de la política anual de remuneración del 2026 ya se ha elaborado y se están realizando los ajustes finales para la presentación al Consejo de Gobierno”*. -----

TERCERO. El recurrente manifiesta con respecto al punto 2.2 del informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025, que dice *“En relación con la normativa que debe ser emitida por parte de los rectores del Sistema General Empleo Público, aún se encuentran pendientes de emitir y oficializar la metodología de valoración de trabajo, acuerdos y programas de cooperación interinstitucional para compartir recursos y espacios y regulaciones para las reducciones forzosas”*, que no existe precisión en lo indicado, ya que en el punto 4 del oficio CARTA-Mideplan-DM-0858-2025 del 16 de septiembre de 2025 se brindó *“...una descripción general del trabajo según la pauta metodología definida en apego a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Marco de Empleo Público”*. En esta misma línea, el representante de Mideplan señala que la metodología de valoración de

DFOE-FIP-0694

4

15 de diciembre, 2025

trabajo también es mencionada en el *“Informe Técnico AOTC-UCOM-INF-8-2023 de 8 de septiembre de 2023 aludido en la “DIRECTRIZ MINISTERIAL N° 002-2023-PLAN del 8 de septiembre del 2023 y que a su vez se ha mantenido en los demás ejercicios de valoración salarial”*. Por último, el recurrente se refiere al oficio DFOE-FIP-0621 del 10 de noviembre de 2025 de este órgano contralor, en el que se indicó que tampoco se adjuntó el Informe Técnico N.° AOTC-UCOM-INF-8-2026 del 8 de setiembre de 2023. En adición a lo anterior, el representante de Mideplan expone que dicha afirmación es incorrecta, puesto que alega que: *“el mismo se ha aperturado y como se indicó, se refiere en un acto incluso publicado en un medio oficial”*.-----

CUARTO. Con respecto a la **disposición D5, la cual el recurrente señala erróneamente como D6**, manifiesta que *“las labores de asesoría y apoyo que brinda Mideplan con el apoyo o en paralelo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil, es técnico en cuanto a la gestión de empleo”*. En cambio, el solicitante alega que el asesoramiento técnico jurídico *“corresponde a la Procuraduría General de la República, según dispone el numeral 3 de la Ley 6815”*. Por lo tanto, el recurrente solicita que *“se debe acotar la necesidad de precisar la competencia funcional del asesoramiento”*.-----

Criterio del Área: -----

Esta área de Fiscalización responderá a los argumentos del recurrente según el orden expuesto en la sección anterior. **PRIMERO:** Esta Área de fiscalización no hace comentario alguno, dado que el mismo se refiere a un resumen de los elementos señalados en el informe aquí impugnado. **SEGUNDO:** Esta área de fiscalización no comparte los argumentos del recurrente con los que solicita eliminar el punto 1.3 del referenciado borrador (entendiéndose informe definitivo) N.° DFOE-FIP-IAD-00007-2025, ya que el artículo 36 de la Ley Marco de Empleo Público es claro al establecer la obligación de preparar y presentar anualmente la declaración de la política de remuneración que tiene como propósito considerar y analizar las variables reseñadas en los incisos a) al d) relativas al estado de los fondos públicos disponibles, la importancia de mantener las remuneraciones competitivas, la sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas, así como la atracción y retención de las personas mejor calificadas. Dicho artículo establece que *“La Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una **declaración anual de la política de remuneración**, que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación.”*. El recurrente alega además que no hubo declaratoria de la política de remuneración para los años 2024 y 2025 dado el escenario d) del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas referente a la imposibilidad de realizar aumentos salariales cuando el umbral de deuda supere el 60%. No obstante, para esta área de fiscalización, dicha declaración de la política de remuneración debe prepararse cada año independientemente de que se decrete un aumento salarial o no,

DFOE-FIP-0694

5

15 de diciembre, 2025

para documentar el análisis técnico y jurídico realizado sobre las variables establecidas en los incisos a) a d) del mencionado artículo 36. Aunado a lo anterior, el Título IV de la Ley N.º 9635 establece una serie de excepciones al alcance de la aplicación de la regla fiscal, por lo que estar en el escenario d) no podría ser una razón para no realizar dicho análisis, ya que también cabe la necesidad de documentar el análisis para los casos exceptuados. Por ejemplo, el artículo 6 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, establece como excepción a la Caja Costarricense del Seguro Social (entre otras instituciones) cuyos puestos administrativos se encuentran bajo la cobertura del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en materia de empleo público. En consecuencia, la emisión de la política de remuneración en 2024 y 2025 resulta relevante para orientar y formalizar las posibles variaciones salariales aplicables a tales entidades, así como para documentar la decisión de no proceder con aumentos salariales en las valoraciones respectivas de los mencionados períodos. Asimismo, en el inciso c) del artículo 36 de la mencionada ley, se alude a *la “sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas”*, siendo aspectos que también deben ser documentados y comunicados en la publicación final de la política de remuneración. Por otra parte, si bien se comprende que el recurrente realizó el proceso para la definición de la columna salarial global en el año 2023, para esta área de fiscalización, esta no sustituye la elaboración de la declaración de la política de remuneración para los años subsiguientes. Por el contrario, el artículo 36 de la Ley Marco de Empleo Público establece que *“la política de remuneración propondrá el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asignará a cada punto de la columna del salario global. Durante el primer año en que opere la columna salarial se asignará a cada punto de remuneración un valor financiero inicial”*. Por lo tanto, la primera política de remuneración donde se define la columna salarial única y el valor de cada punto constituye un aspecto esencial base que debe definirse para la emisión de las declaraciones de la política de remuneración en los años posteriores, sea que se plantee un aumento salarial por costo de vida o no. Por todo lo anterior, esta área de fiscalización no comparte el argumento de que *“no existía viabilidad jurídica para presentar una declaración anual de la política de remuneración para los años 2024 y 2025, tendiente a variar en los años 2023, 2024 y 2025, los salarios globales recién establecidos, debido a la política de saneamiento de finanzas públicas, claramente en aplicación de la comúnmente conocida “regla fiscal”, conforme con lo introducido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por prohibir de manera expresa los aumentos salariales por costo de vida cuando la deuda pública supera el 60% del Producto Interno Bruto (PIB)”*, pues a pesar de dicha restricción se requiere realizar y emitir el análisis jurídico y técnico que documente las decisiones de política salarial, considerando a la vez las excepciones, independientemente de que se materialice o no un incremento salarial.

TERCERO. Sobre lo solicitado por el recurrente en el punto 2.2 en relación con la metodología de valoración de trabajo, tal y como se indicó en el oficio N.º

DFOE-FIP-0694

6

15 de diciembre, 2025

DFOE-FIP-0621, esta área de fiscalización estima que el punto 4 del oficio N.º CARTA-MIDEPLAN-DM-0858-2025 se refiere a una síntesis de acciones puntuales para la definición de factores, sus grados, ponderación, proceso de punteo y asignación de valores monetarios. Sin embargo, no se adjuntó el expediente que respalde dichas acciones, ni se presentaron los cálculos utilizados, ni tampoco un documento metodológico que oficialice el procedimiento para la valoración del trabajo. Por otra parte, en relación con el Informe Técnico AOTC-UCOM-INF-8-2023 el cual se referencia por el recurrente en la DIRECTRIZ MINISTERIAL N.º 002-2023-PLAN del 8 de septiembre del 2023, indicando además que *“el mismo se ha aperturado y como se indicó, se refiere en un acto incluso publicado en un medio oficial”*, según se indicó en el oficio N.º DFOE-FIP-0621 por este ente contralor, el informe técnico antes mencionado no fue adjuntado por el recurrente en ninguna de las distintas instancias del proceso de auditoría, ni en el recurso de revocatoria. Al respecto, se reitera que es responsabilidad del recurrente el adjuntar la evidencia necesaria para ajustar o modificar cualquier conclusión del informe DFOE-FIP-IAD-00007-2025. Asimismo, este ente contralor constató que en la DIRECTRIZ MINISTERIAL N.º 002-2023-PLAN únicamente se menciona el informe técnico AOTC-UCOM-INF-8-2023 en el Considerando V, en el cual se indica que *“las columnas salariales globales preparadas por la Dirección General de Servicio Civil, con fundamento en el esquema de puntos de clasificación y valoración que históricamente se ha utilizado en los salarios base del régimen de Servicio Civil, mediante el Informe Técnico AOTC-UCOM-INF-8-2023 de 8 de septiembre de 2023, establece una distribución de clases y salarios de ingreso según las familias contempladas en el artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público”*. Por tanto, este ente contralor concluye que la DIRECTRIZ MINISTERIAL N.º 002-2023-PLAN no constituye un medio oficial donde se pueda consultar el Informe Técnico AOTC-UCOM-INF-8-2023 o cualquier respaldo sobre la metodología de valoración de trabajo, su contenido u otros elementos que la misma contenga. Por último, si bien se toma en cuenta lo expuesto por el recurrente durante las sesiones vinculadas al proceso de auditoría, particularmente, en la reunión del 22 de octubre de 2025 sobre el proceso de definición de la metodología de valoración, así como lo señalado en el punto 4 del oficio CARTA-MIDEPLAN-DM-0858-2025, para este ente contralor es importante precisar que si bien dicha metodología puede estar descrita someramente en varios documentos, no se evidencia un documento completo y formalizado que contenga el respaldo de los cálculos que permita comprender y verificar de manera integral el método empleado por el recurrente. **CUARTO.** Con respecto a la disposición D5, la cual el recurrente señala erróneamente como D6, se refiere ésta al direccionamiento técnico en el sentido de orientar, aclarar, dirigir, instruir e informar a las administraciones del sector público, para lograr una implementación y aplicación uniforme de la ley, mas no hace referencia al asesoramiento técnico jurídico. En esta línea, según los párrafos señalados que respaldan la disposición del informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025 (párrafos del 2.6 al 2.9), este órgano contralor alude a

DFOE-FIP-0694

7

15 de diciembre, 2025

conclusiones en el direccionamiento y asesoría técnica que procuren un fortalecimiento para la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público, según las competencias que el recurrente señala en el artículo 8 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público. Así, esta área de fiscalización comparte lo indicado por el recurrente en cuanto a la diferencia en cuanto a las competencias que se disponen en el artículo 8 del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, siendo que a la Procuraduría General de la República le corresponde un asesoramiento jurídico y, por su parte, a Mideplan le corresponde un rol de asesoría técnica. Así, la disposición D5 del informe recurrido tiene por objeto garantizar que el recurrente gestione, mida y mejore la calidad del asesoramiento que le es propio, permitiendo así fortalecer el direccionamiento del Sistema General de Empleo Público. Por lo tanto, esta área de fiscalización acoge la solicitud del recurrente de precisar el tipo de asesoramiento que le es propio en la disposición D5, de esta forma, la misma debe leerse de la siguiente forma:

*“D5. Definir e implementar un mecanismo periódico para la identificación de brechas en el asesoramiento **técnico** para la aplicación de la Ley n.º 10159, **según las competencias establecidas en el artículo 8 del Reglamento de la Ley N.º 10159**, que considere las necesidades actuales y futuras de las instituciones bajo la cobertura de la Ley, así como indicadores de evaluación relacionados a la cobertura y efectividad de las acciones con el propósito de fortalecer el direccionamiento técnico.”*

Sin embargo, es importante recalcar que **dicho ajuste no modifica los plazos dispuestos** en el informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025 para la disposición D5. Asimismo esta área de fiscalización considera que Mideplan, en su calidad de ente rector y conforme al artículo 7 de la Ley N.º 10159, posee la potestad de dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público, así como recolectar, analizar y divulgar información sobre la presente temática en relación con el marco de sus funciones de coordinación y orientación. Así las cosas, se procede a acoger el recurso de revocatoria contra el informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025, precisando que la asesoría que debe brindar el representante de Mideplan en la disposición D5 debe basarse en el artículo 8 del Reglamento de la Ley N.º 10159, y dejando sin lugar lo expuesto contra el párrafo 1.3 y 2.2 en tanto que no se aportan elementos suficientes capaces de modificar lo dispuesto en el citado informe.-----

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428; **SE RESUELVE: I. ACOGER** el recurso de revocatoria interpuesto por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica ÚNICAMENTE en cuanto a precisar en la disposición D5 que el asesoramiento técnico del recurrente se debe realizar con base en

DFOE-FIP-0694

8

15 de diciembre, 2025

el artículo 8 del Reglamento de la Ley N.º10159. **II. RECHAZAR** el recurso de revocatoria en cuanto a las inconformidades planteadas en los puntos 1.3 y 2.2 del informe N.º DFOE-FIP-IAD-00007-2025. **III.** Trasladar el expediente administrativo N.º CGR-INAU-2025000142 al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.
NOTIFÍQUESE. -----

Julissa Saénz Leiva
GERENTE DE ÁREA

Bernardo Ramírez Castro
FISCALIZADOR

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales