

REFERENCIA
RESPUESTA A OFICIO: DRH-3804-2018-DIR
CONSECUTIVO: 1335

DAJ-C-14-2019
25 de enero de 2019

Señora
Yaxinia Diaz Mendoza
Directora
Dirección de Recursos Humano

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Se atiende la solicitud de criterio técnico jurídico planteada por el oficio de cita.

I. Objeto de la consulta

La gestionante solicita:

- Emitir criterio sobre la procedencia a nivel del Ministerio de Educación Pública del pago por recargo de funciones asumido por los jefes de programa presupuestario.
- Si es procedente o no el pago retroactivo como indemnización a los jefes de programa presupuestario por el tiempo que han asumido el recargo, previo a la creación del mismo a nivel legal y presupuestario.
- Elevar la consulta a la Contraloría General de la República, a fin de determinar la viabilidad del recargo de marras.

II. Acciones preliminares

Mediante criterio DG-OF-149-2018 del 18 de abril del 2018, la Dirección General del Servicio Civil emite respuesta respecto a esta consulta indicando lo siguiente:

“...respetando las competencias exclusivas y excluyentes que le asisten a este Despacho, resulta materialmente imposible la emisión de criterio alguno que pretenda resolver situaciones concretas o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homónimo de la Ley General de la Administración Pública...”

III. Análisis de fondo

• Sobre el recargo de funciones

Inicialmente es menester delimitar el concepto de recargo de funciones, el cual es visto como un instituto laboral que se ha definido como la asunción temporal y adicional de las funciones correspondientes a otro puesto igual o de mayor jerarquía.

A efecto de proceder con la asignación de un recargo de funciones, deben cumplirse varios supuestos, entre estos se destacan, el deber del servidor de asumir sus funciones de forma simultánea, es decir, la propias y las que le fueron impuestas, además, las labores impuestas deben ser temporales y se requiere que el servidor a quien se le van a realizar el recargo, reúna los requisitos correspondientes del puesto que se le va a recargar, de conformidad con el Manual Descriptivo de Puestos de la Dirección de Servicio Civil, institución que deberá verificar el cumplimiento de tales requisitos.

Sobre el tema, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen N° 467 del 21 de noviembre del 2006, manifestó:

“...La doctrina administrativa nacional ha reiterado que con base en el deber de colaboración que tienen todos los trabajadores para con sus patronos y el poder de dirección y ordenación patronal, en aras de brindar un mejor servicio público, continuo y eficiente –artículo 4 y 8 de la Ley General de la Administración Pública-, en determinadas circunstancias objetivamente justificadas, el recargo de funciones o aumento de tareas –como también se le conoce-, permite asignar temporalmente funciones afines de otro cargo de igual o de mayor categoría a un servidor para que las desempeñe simultáneamente con las propias (...) aquel aumento de tareas es posible y lícito, aun en contra de la voluntad del empleado, cuando las funciones recargadas son de la misma naturaleza de las convenidas o de las que se vienen desempeñando, y si, además, se da dentro de la misma jornada y en armonía con la capacidad y aptitudes del empleado; es decir, las funciones que constituyen el recargo se integran y complementan con la actividad principal del trabajador; debiéndose excluir de tal supuesto toda alteración que pretenda una diligencia o esfuerzo mayor inusitados o que excedan las condiciones personales del empleado o de lo exigible a su categoría o especialidad...”

Además de las consideraciones indicadas, es necesario para que se establezca el recargo de funciones a un funcionario, que se realice dentro de la relación propia del órgano para el cual se desempeña. (Dictamen N° 078 del 13 de abril del 2000 emitido por la Contraloría General de la República.)

Siendo que uno de los supuestos para proceder con el recargo, es la temporalidad, resulta preciso abordar la duración o plazo en que puede establecerse. Sobre el particular, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución N° 425 de las 10:10 horas del 01 de agosto del 2001, indicó:

“...la figura del “recargo de funciones” se caracteriza, en su regulación, por ser temporal, sea por períodos cortos, pues se trata de asumir provisionalmente funciones

de un puesto de mayor categoría, en forma adicional a las labores propias del servidor regular”.

Nuestra legislación dispone al respecto en el artículo 22 bis del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, N° 21 del 14 de diciembre de 1954, lo siguiente:

"Artículo 22 bis.- Los traslados, reubicaciones y recargos de funciones se registrarán de acuerdo con lo que se indica a continuación:

(...)

b.- Los recargos de funciones de puestos de mayor categoría, que excedan de un mes, podrán ser remunerados, pero estarán sujetos a la aprobación previa de la Dirección General, la que deberá constatar que el servidor a quien se hiciere el recargo reúne los requisitos establecidos...”

En relación al artículo anterior, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-097-2009 del 03 de abril del 2009, manifiesta:

“...Particularmente, de acuerdo con el artículo 22 Bis transcrito, el recargo de funciones procede, primero, cuando se trate de funciones de puestos mayor categoría, y segundo, se exige que el funcionario que sufra el recargo cumpla con los requisitos establecidos para ejercer dichas funciones.

Indudablemente, el recargo de funciones implica un gravamen, pues impone al funcionario afectado, el deber extraordinario de cumplir con funciones adicionales a las inherentes a su puesto de trabajo, y que por demás corresponden a funciones pertenecientes a un puesto de mayor categoría. Por supuesto, se trata de una situación transitoria, lo que ha justificado que el Tribunal Constitucional haya señalado que no existe un derecho al recargo de funciones. Se citan las sentencias 6416-2006 de las 9:35 horas del 12 de mayo de 2006, 10961-2005 de las 13:11 horas del 19 de agosto de 2005 y 296-1995 de las 11:54 horas del 13 de enero de 1995.

Empero, es también cierto que en el caso de que el recargo de funciones exceda un mes – como es el supuesto que nos ocupa –, el acto apareja una consecuencia positiva, pues conlleva el derecho del funcionario a cobrar una remuneración también extraordinaria.

Sin embargo, es claro que, en principio, la validez del acto que reconozca el derecho a una remuneración extraordinaria por recargo de funciones, dependerá principalmente de la regularidad jurídica del acto que impone dicho gravamen. El artículo 22 BIS no deja lugar a dudas. El derecho a la remuneración depende de que el recargo de funciones se haya tramitado con la aprobación previa de la Dirección General de Servicio Civil, que el recargo exceda un mes de tiempo, y que el funcionario reúna los requisitos necesarios para desempeñar las funciones recargadas...”

- **Sobre la delegación**

Es menester señalar el concepto de delegación, el cual establece que mediante esta, el órgano superior hace posible que el inmediato inferior jerárquico ejerza competencias exclusivas que le corresponden al primero. De esa forma, los actos jurídicos del delegado tendrán igual valor jurídico que los del delegante. La delegación es discrecional, al consentir al superior descargar sus funciones en el inferior, el delegante, por ende, establece el motivo y el contenido del acto administrativo de la delegación.

La consecuencia de la delegación es instaurar una competencia alternativa en el delegado, el cual goza de los mismos mandos del delegante en lo que es objeto de la delegación. Más a fondo, por ser de nuestro interés, podemos definir la delegación como la transferencia inter orgánica del ejercicio de una competencia propia, actual y específica del superior jerárquico al inferior con el propósito de facilitarle al primero el cumplimiento de los fines institucionales encomendados.

La figura de la delegación se encuentra regulada en la Ley General de la Administración Pública, específicamente en el artículo 84, inciso a) y 89, indicando:

“...1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.

2. La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta sección.

3. No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo.

4. La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado.”

- **Ámbito presupuestario**

La Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública y la Ley General de la Administración Pública norman las atribuciones del Jeraarca de esta Cartera Ministerial, sumado a ello, la Ley No. 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece en su artículo 18 la responsabilidad de control interno que recae sobre el Ministro. Al concordarse tales normas con las disposiciones del numeral 15 del Reglamento a la Ley 8131, es notorio que el ambiente de control institucional, abarca los procesos de administración financiera por el título de autoridad presupuestaria que enviste a la máxima figura del Ministerio:

“Artículo 15.-Responsabilidad de cumplimiento. El máximo jerarca de cada órgano o entidad componente del Sector Público, cubierto por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, será responsable del cumplimiento de las directrices o lineamientos, generales y específicos, que estén vigentes.”

En correspondencia con tales cometidos, el Decreto Ejecutivo N°33446-H sobre los “Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público”, mediante el artículo 8 establece que es competencia del jerarca, la designación de los Jefes

de Programa Presupuestario y además desarrolla en el numeral siguiente la función propia de los funcionarios que ostentan dicho cargo:

“Artículo 8º-Designación de responsables. Al jerarca le corresponde designar los funcionarios responsables de los programas y de las unidades que intervienen en el proceso presupuestario. La participación de éstos se hará de conformidad con el bloque de legalidad y en forma coordinada e integrada, con el fin de procurar la gestión eficaz, eficiente, económica y transparente de los recursos públicos.

Artículo 9º-Rol de los funcionarios de los programas presupuestarios. Los funcionarios de cada programa presupuestario son responsables por los resultados de su gestión física y financiera; asimismo, los titulares subordinados a cargo de los niveles programáticos son los responsables de planificar, accionar y dar seguimiento al proceso presupuestario.”

IV. Conclusiones

En virtud de las consideraciones expuestas, queda claro que el recargo de funciones surge cuando un funcionario público asume temporalmente tareas de un puesto de mayor categoría que sean adicionales a las labores que él cumple, lo cual supone que se produzca dentro de la relación de servicio propia del órgano para el cual se desempeña, mientras que la delegación de funciones conlleva la transferencia del ejercicio de una competencia propia, actual y específica del superior jerárquico al inferior con el propósito de facilitarle al primero, el cumplimiento de los fines institucionales encomendados.

De esta manera se determina que en el presente caso estamos ante una delegación de la competencia y no ante un recargo de funciones, ya que la delegación es un instituto ligado a una decisión del titular para el mejor desempeño de sus funciones y del órgano al cual pertenece. Se trata de una delegación de una función como es el cumplimiento de las directrices o lineamientos, generales y específicos en materia de administración financiera.

(La Ley No. 8131, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, artículo 18 y El Reglamento a la Ley 8131 numeral 15.) Por su parte, el recargo de funciones es la asunción temporal y adicional de las funciones correspondientes a otro puesto igual o de mayor jerarquía, situación que no se da en el presente caso.

Para la consulta en estudio y a raíz de lo expuesto, el asumir funciones como jefe de programa presupuestario, al no encontrarse las labores desempeñadas como un recargo de funciones sino ante una delegación, no se debe reconocer remuneración alguna por dicho cargo, y como resulta lógico de tal razonamiento, tampoco opera la remuneración retroactiva.

En razón de la solicitud expresa de la consultante, se recomienda elevar la consulta a la Contraloría General de la República, a fin de determinar la viabilidad del recargo de marra.

Cordialmente,

Mario Alberto López Benavides

Director

VB: María Gabriela Vega Díaz, MBA, Jefa Dpto. de Consultas y Asesoría Jurídica
Revisado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora de Consultas
Realizado por: Licda. Fanny Cordero Solano, Asesora Legal.