

**San José, 28 de febrero de 2023.
Criterio DJ-C-78-2023**

**Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaria General de la
Corte Suprema de Justicia
S. D.**

Estimada Señora:

Por este medio se procede a emitir criterio en relación con la consulta planteada por el Consejo de Personal, según lo solicitado mediante oficio N° PJ-DGH-CP-266-2022 de fecha 07 de diciembre de 2022.

I. Antecedentes (la consulta)

Mediante oficio N° PJ-DGH-CP-266-2022 de fecha 07 de diciembre de 2022, se hace de conocimiento de la Dirección Jurídica lo establecido por el Consejo de Personal, en el artículo XXIV de la sesión número 22-2022 de fecha 29 de noviembre de 2022, en que se dispuso lo siguiente: *“Remitir consulta a la Dirección Jurídica, para validar si efectivamente no es viable permitir la posibilidad del registro de la evaluación del desempeño de personal judicial de la Administración Regional de Liberia, considerando los elementos expuestos por parte del Subproceso de Gestión del Desempeño; además, considerando lo indicado por la jefatura de dicho Subproceso, que lamentablemente existe una afectación para el personal judicial que no cuenta con evaluación del desempeño de los períodos 2020 y 2021, pero que debe analizarse que más que una omisión, como sería posible retrotraer todas las etapas que componen el proceso de evaluación del desempeño, sea la etapa de planeación y definición de las metas de desempeño del factor rendimiento, con su reunión de inicio entre las partes, su respectiva notificación, la etapa de seguimiento y revisión del cumplimiento, avances y finalmente, la etapa de cierre, donde también se involucra la reunión final y posterior notificación de los resultados, si ya han transcurridos los momentos en que las personas afectadas desarrollaron su trabajo y no les fueron atendidas esas actividades de control, si sería posible retrotraer al día de hoy esas actividades.”* (ver folio 04 del oficio PJ-DGH-CP-266-2022).

II. Criterio de esta Dirección Jurídica

De previo a la exposición del criterio, se considera oportuno recordar que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia en el artículo XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor consultante, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y pregunta que se plantea, sin que se prejuzgue sobre ningún caso concreto.

Es así como frente a la solicitud que se pronunciamiento, hay que recordar que la labor de la asesoría legal en materia de criterios jurídicos, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo, pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el abogado diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

En cuanto al tema en consulta, entiende esta Dirección que se consulta acerca de **la posibilidad de permitir el acceso al sistema informático de evaluación del desempeño para introducir la evaluación del desempeño de funcionarios a los que no se les ha registrado tal acto evaluativo.**

Sobre la Evaluación del Desempeño

La evaluación del desempeño es un proceso de valoración y gestión del personal, en función del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, todo con miras a la satisfacción del interés público, que obliga a que el Poder Judicial esté vigilante de que el funcionamiento que realiza sea adecuado, en beneficio de toda la sociedad costarricense y de las personas justiciables en particular.

Este proceso de evaluación, conlleva una serie de etapas que, de manera lógica y cronológica, deben irse sucediendo, todo con la finalidad de que sirva a su propósito inicial de servir de herramienta para la medición del cumplimiento de objetivos institucionales, a través de la valoración de la actividad que desarrolle cada persona funcionaria judicial en concreto.

Para efectos de una comprensión genérica de este fenómeno evaluativo, pueden distinguirse los siguientes elementos, a saber:

i-El establecimiento del marco operacional evaluativo: se alude aquí a la dinámica de la construcción particular de los elementos o predictores que, para cada persona funcionaria judicial en concreto se desarrolla, todo a partir del marco jurídico que regula el proceso de evaluación del desempeño.

Se definen en este momento, los aspectos concretos de medición para cada persona funcionaria judicial, lo que se desarrolla en consenso entre la autoridad o jefatura evaluadora y la persona funcionaria judicial evaluada. Es lo que en la jerga del desarrollo del proceso evaluativo se conoce como establecimiento de metas por cumplir y plazo de medición del cumplimiento de esas metas, siendo éstas el referente objetivo de evaluación del trabajo a desarrollar por cada persona funcionaria judicial.

ii- Activación del proceso evaluativo: una vez que se tiene claridad de las metas por cumplir y el período dentro del cual se efectuará esa medición, se entra en la fase de ejercicio material de la evaluación.

Este ejercicio activo o material de la evaluación del desempeño, implica que la jefatura desarrolle la observancia y vigilancia activa del funcionamiento de cada persona servidora judicial a su cargo y que pueda entonces, realizarse una labor fiscalizadora y de retroalimentación, pero también de auto evaluación, que sirva de criterio orientador a la persona evaluada para el más óptimo desarrollo de sus competencias.

En ese sentido, ha de entenderse que el proceso de evaluación del desempeño, no es algo que se realice y agote en un solo acto al final del período de evaluación, sino que más bien, constituye una herramienta de apoyo a la labor de fiscalización

o inspección¹ -según sea el caso- de la persona evaluada y por ello, debe irse dando de manera paulatina.²

De ahí que, dentro del período evaluativo, se realicen constantes acercamientos de revisión y, de manera formal, se verifiquen evaluaciones de seguimiento y/o evaluaciones del desempeño parciales, que se constituyen en espacios idóneos para valorar la función y poder orientar y corregir lo que fuera necesario.

Por último, al final del período, se verifica la evaluación de desempeño definitiva, pero que como se ve, no es un solo acto aislado al final, sino debe corresponder con el proceso estructurado de varias acciones de seguimiento y/o evaluación parcial que, junto con la respectiva recolección de evidencias del ejercicio funcional de la persona evaluada, sirva para concluir con el acto evaluativo de cierre de período.

En el desarrollo de la actividad evaluativa, las jefaturas como órganos competentes del proceso evaluativo, deben establecer las metas anuales en consenso con la persona evaluada, desarrollar las acciones de seguimiento y la evaluación parcial - si fuere necesaria- y, por último, realizar la evaluación final (Art. 14 inciso b del “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”, publicado bajo la circular número 204-2019 en que se da a conocer el contenido del artículo XV de la sesión 43-19 del 14 de octubre de 2019 de la Corte Plena y sus reformas, publicado en el Boletín Judicial número 239 del 16 de diciembre de 2019 y sus reformas). Si se cumple con ese conjunto de acciones, entonces, se puede afirmar que se ha realizado la evaluación del desempeño, de lo contrario, el deber de la realización de la evaluación del desempeño se habría omitido, en perjuicio del interés público y de los derechos de las personas servidoras judiciales.

¹ Recuérdese que Fiscalización, implica la potestad de incluso, sustituir a la persona servidora en el desarrollo de sus tareas en función de satisfacer el interés público cuando sea necesario a la luz de las circunstancias concretas. Entre tanto, la inspección implica únicamente la potestad de vigilar el cumplimiento de las metas, pero supone el impedimento de poder sustituir a la persona evaluada en el desarrollo de su labor, lo que claramente es aplicable para el caso de las personas juzgadoras, en virtud del principio de independencia judicial.

² No sería lógico esperarse hasta que la casa esté terminada, para saber si la construcción era correcta o no, sino que debe estar vigilante en todos los pasos del desarrollo constructivo, para garantizarse que el producto final sea adecuado. La misma lógica aplica para la evaluación del desempeño funcional, que debe irse dando de manera continua y no esperarse hasta el final, porque eso no ayudaría al mejoramiento del servicio que es, en última instancia, la razón de ser de esta figura.

Así las cosas, todas las acciones y etapas que integran una sola unidad que, jurídicamente, se denomina evaluación del desempeño, han de desarrollarse en los plazos y por parte de las autoridades evaluadoras competentes.

El Registro de la Evaluación

Para efectos de registración oficial de los actos propios del régimen jurídico de evaluación del desempeño judicial, se ha construido una herramienta informática a cargo de la Dirección de Tecnología de Información, lo que se constituye como un elemento informativo para terceros por medio del cual se hace patente a toda la entidad judicial, cómo se ha desarrollado y cuál ha sido el resultado del proceso de evaluación del desempeño de todos y cada uno de los integrantes del funcionariado judicial.

Precisamente, sobre el tema de la existencia y funcionalidad del sistema informativo de la evaluación del desempeño, se considera oportuno realizar algunas precisiones jurídicas puntuales de dimensionamiento en cuanto a sus alcances y naturaleza jurídica.

En el documento base de la presente consulta, se plantea una afirmación por parte de las autoridades de la Dirección de Tecnología de Información, en el sentido de que: *“Debido a lo anterior, en estos momentos el Subproceso de Gestión del Desempeño, no cuenta con un fundamento normativo, para ofrecer opciones de solución a la situación planteada por la licenciada Seidy Jiménez Bermúdez, Administradora Regional de Liberia, para habilitar el módulo informático, para los períodos de evaluación del desempeño 2020 y 2021, considerando el plazo que ha transcurrido y el procedimiento establecido por el Reglamento”* (ver folio 03 del oficio número PJ-DGH-CP-266-2022 del 07 de diciembre de 2022).

Frente a lo anterior, se considera oportuno hacer una distinción en el sentido de que una cosa es el acto evaluativo en sí y otra distinta -aunque visto con ligereza es susceptible de generar cierta confusión- es la registración del acto evaluativo que se haya verificado en el módulo informático creado al efecto.

Es criterio de esta Dirección Jurídica que el módulo informático creado y administrado por la Dirección de Tecnología de la Información, posee la naturaleza jurídica de registro, es decir, un mecanismo o soporte que permite dejar constancia

a terceros de la existencia de la evaluación del desempeño respecto del personal judicial. Debe tenerse claridad en el hecho de que el acto que se registra es distinto del registro mismo.

Por lo anterior, es importante distinguir que el o los **actos propios de la evaluación del desempeño**, son distintos en su naturaleza, **de la registración de los mismos dentro del sistema informático** y que, en consecuencia, es posible que un acto evaluativo se pueda dar en tiempo, pero su registración oficial para efectos informativos de terceros ante toda la entidad judicial, se haga de manera posterior incluso posterior al vencimiento del plazo evaluativo.

Esto se trae a colación, porque pareciera que la Dirección de Informática, parte de la conceptualización de que el uso del sistema o módulo de informático de evaluación del desempeño, es en sí mismo el acto evaluativo y por ello no admiten su utilización posterior a las fechas o períodos establecidos para la realización de la evaluación del desempeño, lo que no se considera adecuado.

El bloque de legalidad aplicable para el Sistema Informático de Interés

Sobre la base del párrafo transcrito en el apartado anterior, queda claro que la Dirección de Informática interpreta que, en su deber de cumplir con las exigencias del principio de legalidad, no poseen un “fundamento normativo” para habilitar el módulo informático para la registración de la evaluación que se solicita.

En este sentido, es importante establecer que como un límite al ejercicio de las potestades públicas del Estado, se establece el principio de legalidad que implica que las entidades y órganos estatales, solo pueden hacer aquello que el ordenamiento jurídico les autorice. Además, es importante enfatizar que la autorización, no solo puede ser normativa³, sino también jurídica, es decir, sustentarse en principios e instituciones jurídicas o incluso en reglas técnicas y científicas convencionalmente aceptadas (artículos 16 y 158.4 de la Ley General de la Administración Pública).

³ En lógica es claro que no todo está o puede ser regulado por normas, sino que en ocasiones, se integra el ordenamiento jurídico con principios, con reglas técnicas o científicas convencionalmente aceptadas, con la costumbre, etc.

De ahí que, si se observa con precisión, el denominado “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”, establece: *“Artículo 8.- Responsabilidad de los otros órganos involucrados. e)La Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación tiene a su cargo la creación y mantenimiento de los sistemas de información tecnológicos, necesarios para aplicar el S.I.E.D.”* (el subrayado no es del original).

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa *“Atribuir o imputar a alguien algún hecho o dicho”* y *que “poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto o rendimiento en alguien o algo”*, lo que implica que al usarse el módulo informático pertinente, sirve para que se haga de conocimiento de toda la entidad judicial, la condición evaluativa de cada una de las personas servidoras judiciales, es decir, tiene un efecto informativo hacia terceros, habida cuenta de que lo que tiene efecto constitutivo es el acto evaluativo que realiza la jefatura respecto de la persona evaluada.

La dinámica integral de la evaluación del desempeño y su registración

La lógica jurídica subyacente en el fenómeno de la evaluación del desempeño, es que la jefatura o coordinación, según corresponda, realiza la evaluación del desempeño y posteriormente, va a utilizar el módulo informático para registrar u oficializar ante terceros y la entidad judicial, el contenido que ha resultado de ese acto evaluativo.

Es decir, como parte de las obligaciones inherentes a la jefatura o coordinación en materia de evaluación del desempeño, pueden distinguirse la función evaluadora (que realiza la jefatura o coordinación a la hora de desarrollar las actividades propias de la evaluación del desempeño, para la cual, existen plazos expresamente determinados) y la función registradora (que implica la labor de registrar en el sistema informático pertinente, el acto evaluativo que previamente ha realizado, para lo cual, no se cuenta con regulación expresa de plazos en la reglamentación propia del Poder Judicial sobre la materia).

Quizás, en la práctica, se realice materialmente el acto de evaluación y de manera concomitante, se empiece a cumplimentar la información requerida en el módulo informático respecto de la evaluación y así, se pueda generar una percepción distorsionada de modo tal que se llegase a considerar que el cumplimentar la

información en el módulo informático y el acto evaluativo, fueran una misma cosa, cuando en realidad son dos actos distintos.

Entonces ¿cómo entender la relación entre los plazos establecidos para la evaluación del desempeño y su inclusión dentro del módulo informático?

Debe entenderse que, según la propia información normativa interna y externa de regulación de la evaluación del desempeño, existen definidos plazos para la realización de la evaluación del desempeño (artículo 14.b.6 y 18 del “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño en el Poder Judicial”). Empero, no se advierte la existencia de regulación normativa de plazos para realizar la registración oficial de aquella en el módulo informático correspondiente dentro del Poder Judicial, razón por la cual, pareciera, ha llevado a la Dirección de Tecnología de Información a interpretar que es exactamente el mismo plazo y que el uso del sistema es el acto evaluativo mismo.

Sin embargo, dado que la naturaleza del acto evaluativo y del acto registrador son distintas, queda claro que el plazo de realización de la evaluación del desempeño, no ha de confundirse con la posibilidad de la registración del acto evaluativo en el módulo informático. Pero claro, frente a este escenario, surge la pregunta: ¿hay algún plazo para poder registrar las evaluaciones realizadas en el módulo o sistema informático?.

En este sentido, es oportuno establecer que la funcionalidad esperada de los registros, es que sirva como instrumento objetivo de publicidad de alguna actuación, decisión o condición y en ese sentido, no se advierte que de forma precisa, se haya regulado algún tipo de limitación de plazo para la inscripción o registración, en el respectivo módulo informático, de la evaluación del desempeño.⁴

Hasta que haya una regulación normativa expresa, por principio de certeza y seguridad jurídica, el funcionariado judicial debe contar con criterios claros a los que atenerse, de ahí que, en virtud de la autonomía de las normas en Derecho Público (artículo 9.1 de la Ley General de la Administración Pública), se considera pertinente

⁴ Este tema de regular los plazos de inscripción de un acto evaluativo, como una mejora dentro del fenómeno evaluativo en general, podría ser susceptible de normarse de forma especializada en el reglamento del S.I.E.D., para lo cual, debería también regularse que de no inscribirse, no solo se afecte la eficacia de la evaluación, sino también su validez.

la aplicación supletoria lo establecido en la “Ley de Inscripción de Documentos en el Registro Público”⁵, que establece: “*ARTICULO 3º.- Recibidos los documentos por los Registradores de Partido, para su debida calificación e inscripción, deberán devolverlas al Archivo, debidamente calificados en su totalidad e inscritos, en un plazo máximo de ocho días naturales. El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave*”.

Por lo que, en aplicación de esta norma que regula deberes de los registradores, esta Dirección Jurídica interpreta que ante la carencia de una norma que expresamente regule ese tema dentro del ente judicial, ha de entenderse que el plazo que poseen las jefaturas evaluadoras para proceder a la registración del o los actos evaluativos de desempeño que hayan realizado, será de ocho días naturales, contados a partir de la fecha en que ha realizado el acto evaluativo y que, si no se cumpliera con ese deber en el período citado, esa omisión constituiría falta grave a los deberes del cargo o puesto, según corresponda.⁶

Validez y eficacia del acto de evaluación del desempeño

En términos jurídicos para que se pueda hablar de la existencia de un acto evaluativo de desempeño válido, ha de considerarse que el acto se realice por la autoridad competente y dentro del plazo establecido.

De ahí que si el acto evaluativo fuera realizado por quien no es la autoridad competente o, aunque fuera la autoridad competente, no lo realiza dentro del plazo que el bloque de legalidad le asigna para poder ejercer materialmente esa competencia evaluadora, entonces, no podría reconocerse como válido o existente a ese acto evaluativo, porque una vez que venza el plazo, ya la respectiva jefatura no posee la competencia para realizar la evaluación.⁷

Asimismo, puede ser que un acto sea válido, pero ¿qué sucede si a pesar de que el acto se haya dictado por funcionario competente y dentro del plazo fijado por norma, la evaluación del desempeño no se ha registrado en el sistema informático

⁵ Ley número 3883 de fecha 30 de mayo de 1967 y sus reformas.

⁶ Puesto para el caso de las jefaturas de oficinas y cargo para el caso de las personas juzgadoras coordinadoras de los despachos judiciales.

⁷ Los criterios de distribución de competencias son por materia, territorio, grado o tiempo. Es en competencia por el tiempo que se llega a determinar que si una evaluación del desempeño no se realizó dentro de plazo establecido, entonces, la jefatura ha perdido la competencia para poder hacer la evaluación correspondiente.

respectivo?. En ese caso, el acto evaluador, aunque válido, carecería de eficacia, al menos parcial, toda vez que, por ejemplo, hasta que no esté debidamente registrado, no se ha oficializado para que surta efectos para lo relativo al reconocimiento de anualidades de la persona servidora judicial evaluada o para poder iniciar la procedimentación necesaria ante una calificación deficiente, o para que la persona evaluada pueda ejercer su derecho a impugnación, etc.⁸

Una vez que el acto evaluativo válido se haya registrado, entonces, adquirirá eficacia para todo efecto legal.

Escenarios posibles ante la inexistencia de registración de una evaluación del desempeño

La noción fáctica subyacente sobre la que se asienta la consulta base del presente criterio, es que a unas personas funcionarias judiciales, no les aparece en el módulo informático correspondiente, la evaluación del desempeño.

Frente a este tipo de omisiones, hay varios escenarios posibles que valorar, a saber:

a. ***Que se haya realizado la evaluación del desempeño en tiempo y forma, solo que no se haya realizado oportunamente su registración:*** en este escenario, puede hablarse de que sí existe una evaluación válida, lo que obligaría a que se realice su registración en el módulo informático, en protección de los derechos de las personas funcionarias evaluadas y el interés público (artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública).

Eso sí, ante la omisión de registración oportuna de la evaluación por parte de la autoridad, es claro que deberá investigarse la posible comisión de una falta grave por omisión injustificada o negligente.

Aquí, es importante distinguir sí, efectivamente, en términos materiales se había realizado el acto evaluativo, lo que habrá de acreditarse por medios tales como la manifestación de la persona evaluada acerca de si, efectivamente, se desarrolló el

⁸ A guisa de ejemplo, véase el artículo 49 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (ley número 2166 del 09 de octubre de 1957 y sus reformas, ante todo la operada con la ley 9635 de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”. Se aclara que el tema de las consecuencias derivadas de la evaluación del desempeño es un tema distinto que no es objeto del presente criterio.

proceso de fijación de metas, se le informó de las mismas, se realizaron seguimientos y/o evaluaciones parciales y la evaluación final, todo ello con las entrevistas y espacios de retroalimentación correspondientes, así como por cualquier otro medio documental o testimonial que sirviera para demostrar que sí se había realizado la evaluación.

Pero, ¿quién puede determinar si el acto evaluativo, sí existió para efectos de permitir su registración, aunque sea tardía? La respuesta que se impone, para esta Dirección, es que eso deberá determinarlo la Dirección de Gestión Humana, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 inciso a, del “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial” y artículo 8 inciso c y d del Estatuto de Servicio Judicial.

Para el caso de que se registre tardíamente en el sistema informático respectivo, la evaluación del desempeño oportunamente realizada, igualmente, se podrá exigir responsabilidades de la jefatura que ha omitido su función registradora.

b. ***Que no se realizó de forma material y efectiva la evaluación del desempeño y por eso no hay nada que se pueda registrar:*** en este caso, entonces, cabe la pregunta, *¿qué se hace ante la omisión evaluativa en tiempo y forma?*. Lo primero que hay que decir, es que se echa de menos en la regulación propia de la materia para el Poder Judicial, alguna norma que sirva para definir de forma lineal y directa la situación, es decir, *¿qué calificación o consecuencia jurídica para las personas servidoras judiciales debe darse, ante una evaluación del desempeño que se ha omitido injustificadamente (para la cual, por superado el plazo, ya no se puede realizar)?*.

Igualmente, en relación con el tema de interés respecto de la calificación por asignar cuando se ha omitido en tiempo la realización de una evaluación del desempeño, se considera oportuno recordar que el ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otras ramas del derecho (artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública) por lo que, para lo no previsto en las leyes especiales del Poder Judicial (Ley Orgánica del Poder Judicial y Estatuto de Servicio Judicial) deberá integrarse con el resto de normas propias del Derecho Administrativo, solo en caso de que ya no hubiera norma aplicable en el ordenamiento jurídico administrativo, entonces podrá integrarse con la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y por último, el derecho privado y sus principios.

Así las cosas, en materia de empleo público judicial, aplica supletoriamente lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, reglas jurídicas dentro de las cuales se puede resaltar lo establecido en el “Reglamento al Estatuto de Servicio Civil”, que establece: *“Artículo 44 bis.- Los demás aspectos no considerados en los anteriores artículos, se resolverán conforme se indique en los instructivos elaborados por cada institución y aprobados por la Dirección General de Servicio Civil o el Manual General vigente, para regular sus respectivos sistemas de evaluación del desempeño”*.

En este sentido, la Dirección General de Servicio Civil, emitió el denominado *“Manual de Procedimientos para la Evaluación del Desempeño, de los funcionarios amparados por las disposiciones del Título I del Estatuto de Servicio Civil, de los Ministerios de Gobernación y Policía y Seguridad Pública”* emitido por resolución número DG-076-2002 del 02 de mayo de 2002, dispuso: *“16. Toda evaluación del desempeño efectuada fuera del período señalado en el artículo 41 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil (segunda quincena del mes de noviembre) será absolutamente nula (...)”* y ya para efectos de determinar qué nota aplica cuando no hay nota jurídicamente válida, estableció lo siguiente: *“10. No se evaluará al servidor que tenga menos de tres meses de tiempo efectivamente laborado. Sin embargo para cualquier efecto administrativo, por ejemplo, el pago de incentivos se tomará en cuenta la evaluación anual del período anterior si existiera”* (el subrayado no es del original).

En igual sentido, en una *“Guía de Aplicación de la evaluación del desempeño de servidores cubiertos por el Título I y IV del Estatuto de Servicio Civil”* del mes noviembre del año 2009, la Dirección General de Servicio Civil, estableció que: *“8.2 El colaborador(a) es trasladado(a) o reubicado (a) en forma temporal a otra dependencia del Estado cubierta por el Régimen de Servicio Civil: su evaluación del desempeño la efectuará el funcionario que actúe como su jefe inmediato durante el periodo de su traslado, siempre que dicho periodo NO SEA INFERIOR a los SEIS MESES. El colaborador(a) que, por motivos de licencias o incapacidades, u otros que le atribuyan ostentar una interrupción de sus servicios 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, (...)”* (el subrayado no es del original).

Por último, la resolución más reciente que es la DG-43-2021 de las 12:00 horas del 31 de agosto de 2021, de la Dirección General de Servicio Civil y que contiene 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”, establece en lo conducente que: “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, (...)” (el subrayado no es del original).

Por lo anterior, integrando supletoriamente la regla del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil y en atención al manual e instructivos técnicos vigentes sobre la evaluación del desempeño que al efecto emitiera la Dirección General de Servicio Civil, puede afirmarse que, ante la omisión en tiempo y forma de la evaluación de desempeño del período correspondiente por motivos de suspensión de la relación, para todo efecto administrativo, se deberá repetir la nota de evaluación del desempeño del período anterior.⁹

Diferente es el supuesto en que se hayan definido metas, se haya cumplido el proceso evaluativo dado que no hay suspensión de la relación, mas el acto final de evaluación no se realizó por motivos imputables a la Administración. En este sentido, se advierte una omisión de actuación administrativa que debe ser subsanada, toda vez que la misma es generadora de efectos jurídicos para con la persona servidora.

En este orden de ideas, debe advertirse que la omisión de actuación es también una conducta de disfunción administrativa generadora de responsabilidad administrativa. En este sentido, la doctrina nacional ha indicado:

“C.- Inactividad u omisiones de las administraciones públicas - Las omisiones de las administraciones públicas, se enmarcan en el concepto de disfunción administrativa y constituyen la otra cara de la moneda de la función administrativa. Al constituir el reverso de la función administrativa, deben ser abordadas y analizadas para una comprensión cabal de la misma. En el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho -y no únicamente de Derecho- que es el que vivimos actualmente o de la llamada Administración prestacional, las omisiones y, por consecuencia, la

⁹ En este supuesto, podría generarse la exigencia de responsabilidad para la jefatura omisa en evaluar, ante cualquier perjuicio, daño o afectación que pudiera serle irrogado a la persona servidora judicial evaluada con la omisión de la realización de la evaluación del desempeño que correspondía.

disfuncionalidad administrativa, asume un rol de primer orden, puesto que, la esfera vital de los administrados depende, en buena medida, de las prestaciones efectivas de los servicios públicos a tenor de los principios de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y adaptabilidad. Adicionalmente, tales prestaciones buscan suprimir las desigualdades sociales y económicas reales existentes en el cuerpo social, de tal manera que si las administraciones públicas no prestan los servicios públicos o no dictan los actos administrativos que tienen el deber de hacerlo están afectando gravemente a los administrados. f ERNESTO JINESTA LOBO e inmediato, generalmente negativo, en la esfera patrimonial o extrapatrimonial del administrado. /- - D.- Hechos jurídicos o actuaciones materiales y técnicas de efectos jurídicos de las administraciones públicas C. 1.- Omisiones no jurídicas - - Existen omisiones administrativas que no producen un efecto jurídico directo e inmediato en la esfera del administrado, como podría ser la no prestación eventual y esporádica de un servicio público no esencial (v.gr. que la corporación municipal omita la recolección de basura en un solo día de los tres o dos que usualmente pasa el vehículo recolector). f C .2.- Omisiones jurídicas > - Son las disfunciones administrativas que producen un efecto directo e inmediato, generalmente negativo, en la esfera patrimonial o extrapatrimonial del administrado.” (Ernesto Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I).

En razón de los indicados efectos, debe entenderse que la Administración se encuentra obligada a cumplir la conducta omitida, a efecto de evitar generar responsabilidad administrativa, lo cual resulta válido tomando en consideración que inclusive el artículo 35 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

La registración fuera de plazo

Ya se ha dicho que a diferencia de los plazos establecidos para la realización de todo el proceso de evaluación del desempeño (art. 18 del “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”)¹⁰, debe acreditarse la existencia de un plazo para la realización del registro correspondiente en el Sistema, que se ha interpretado en ocho días naturales después de emitido el acto de realizada la evaluación correspondiente.

¹⁰ Ha de entenderse que si el período de evaluación era hasta el 31 de diciembre de un año, el plazo para realizar, sustancialmente, todos los actos evaluativos necesarios, concluye un mes después de esa fecha, es decir, al 31 de enero del año siguiente, pero ese plazo es distinto del plazo que existe para registrar en el sistema informático la evaluación correspondiente.

Empero, independientemente de la responsabilidad que pudiera serle exigible a la jefatura o coordinación por realizar la registración en el módulo informático fuera del plazo jurídicamente aplicable, como registro, debería siempre permitirse la registración del acto evaluativo que se pueda acreditar que sí se realizó hecho en tiempo y forma, en procura de la satisfacción del interés público y en protección de los derechos de las personas servidoras judiciales. Eso sí, ha de quedar muy claro, la fecha y hora en que se registra la evaluación, precisamente, en función del régimen de derechos y responsabilidades de la jefatura en ejercicio de su función registral.

No obstante, las autoridades pertinentes deben estar muy atentas a que se permite la registración en el sistema de un acto evaluativo de cierre que se hubiera dictado fuera de plazo, debe responder a que se desarrollo todo el proceso evaluativo, mas se omitió la formalización del acto final, y en el entendido de que se estaría subsanando el cumplimiento de una conducta omitida pero que pudo haber sido realizada en tiempo, sin que el administrado tenga la obligación de soportar la inactividad de la administración ni los efectos de su disfunción.

Para dichos efectos, procedería dicha posibilidad siempre y cuando haya preexistido el respectivo plan de evaluación, y la persona evaluadora pueda consignar los criterios necesarios para considerar legítima su evaluación, la cual se realiza conforme al proceso previo, si bien de manera tardía.

Empero debe indicarse que corresponderá a los órganos rectores del Sistema Integrado de Evaluación de Desempeño ampliar el período de aplicación de la evaluación de desempeño, con base en las siguientes normas del reglamento que regula la materia:

“La aplicación de la evaluación del desempeño de las personas servidoras judiciales se hará en período que establezcan los órganos rectores. El cierre del proceso de evaluación deberá finalizarse a más tardar un mes después de concluido el periodo de evaluación”.

“Artículo 7.- Órganos Rectores. Los órganos rectores del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño: a) Corte Plena: es el máximo jerarca de la organización y, a su vez le corresponderá aprobar las políticas que se recomienden en materia

de evaluación del desempeño de las personas servidoras judiciales. b) Consejo de Personal: será el órgano rector de la evaluación del desempeño de las personas servidoras judiciales, con excepción de las personas que administran justicia. c) Consejo de la Judicatura: será el órgano rector de la evaluación del desempeño de los cargos de las personas que administran justicia”.

Estimamos que en el caso de análisis al no responder a un tema de política institucional, sino de modificación del período de aplicación, correspondería a los Consejos de Personal y de la Judicatura adoptar la decisión respectiva, si así lo estiman procedente.

Es claro que la distinción entre la no realización de la evaluación de cierre y la no registración pueden presentar matices muy sutiles, mas técnicamente una y otra se distinguen y tienen un tratamiento diverso.

No obstante, sí debe tomarse en consideración que si el acto final o de cierre de la evaluación no se realiza por motivos imputables a la Jefatura o titular subordinado que le correspondía, estamos en presencia de un incumplimiento del artículo 14 del Reglamento aplicable, en tanto dispone:

“... b) Son responsabilidades de la persona evaluadora los siguientes: 1. Liderar el proceso de determinación de los elementos cuantitativos a evaluar por puesto de trabajo bajo su cargo. 2. Evaluar los puestos de trabajo bajo su cargo, de manera objetiva y en apego a los principios de este reglamento y respeto a las normas, para evitar cualquier tipo de discriminación o acción en contrario. 3. Realizar la reunión de inicio del proceso de evaluación del desempeño, donde entregará el plan de evaluación a la persona evaluada. Así como, las reuniones de seguimiento y cierre de dicho proceso. La convocatoria a dichas reuniones deberá ser comunicada a la persona evaluada al menos con ocho días hábiles de anticipación. 4. Mantener actualizado el sistema informático diseñado para administrar el proceso de evaluación del desempeño. 5. Llevar un registro de evidencias que respalde el resultado de la evaluación del desempeño por cada persona evaluada. 6. Cumplir con los plazos previstos por este reglamento. 7. Darle seguimiento a los planes de mejora y demás consecuencias establecidas como resultado de la evaluación. 8. Cuando corresponda, realizar los ajustes en el plan de evaluación de aquellas personas trabajadoras que participan del programa “Adaptación laboral por condición de salud. 9. Notificar al inicio del periodo a evaluar, el plan de evaluación y al final, los resultados de evaluación. Esta se realizará por medio del correo

electrónico señalado. 10. Resolver los recursos que se interpongan en los plazos establecidos por este reglamento y elevarlos al órgano que corresponda. Si el recurso no se resuelve en el plazo se entenderá ante el superior, el rechazo por silencio de la gestión presentada...” (el destacado es nuestro)

Conforme a lo anterior, los órganos rectores también deberán valorar si se refiere a los órganos competentes las situaciones presentadas a efecto de determinar si existe dolo o culpa grave con motivo de la omisión de dictado del acto final o de cierre de evaluación en el plazo previsto.

En consecuencia, se puede resumir los diferentes supuestos jurídicos de análisis de la siguiente manera:

1. Se realiza evaluación pero no se registra por motivo imputable a la Administración

• Acto material de registro se puede realizar posteriormente, dado que es una mera materialización de la conducta omitida.

2. No se realiza evaluación por causales de suspensión de la relación de empleo

• Se emplea la evaluación inmediata anterior para efecto de pago de anuales.

3. No se realiza evaluación de cierre por motivos imputables a la Administración, mas se definieron metas, indicadores y se cumplió el proceso evaluativo más no se dictó el acto final.

• Se realiza el acto evaluativo de manera tardía, previa comprobación de los supuestos de hecho indicados, para subsanar la omisión de la conducta.

La valoración de lo pertinente a la luz de casos concretos

Ante cualquier escenario en el que no aparezca registrada una evaluación del desempeño de períodos ya vencidos respecto de una persona servidora judicial en particular, deberá valorarse por parte de las autoridades competentes el cuadro

fáctico concreto, a efectos de determinar si se está frente a la falta de registración de una evaluación del desempeño válidamente emitida -es decir, que sí se hizo la evaluación solo que no se había registrado- o si, por el contrario, se está frente al escenario de que se ha omitido, de manera sustancial, la realización del acto de de la evaluación del desempeño y no solo falta su registración.¹¹

Por último, se reitera que la competencia para valorar y decidir lo pertinente en relación con la inquietud planteada en el oficio base de la consulta, corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la autoridad superior consultante de conformidad con el bloque de legalidad aplicable.

III. Conclusiones y recomendaciones

Con base en todo lo expuesto, se puede concluir que:

1. La evaluación del desempeño es un proceso de valoración y gestión del personal, en función del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, todo con miras a la satisfacción del interés público, que obliga a que el Poder Judicial esté vigilante de que el funcionamiento que realiza sea adecuado, en beneficio de toda la sociedad costarricense y de las personas justiciables en particular.
2. La lógica jurídica subyacente en el fenómeno de la evaluación del desempeño, es que la jefatura o coordinación, según corresponda, realiza la evaluación del desempeño y, posteriormente, va a utilizar el módulo informático para registrar u oficializar ante terceros y la entidad judicial, el contenido que ha resultado de ese acto evaluativo.
3. No debe confundirse la evaluación del desempeño con su registración en el sistema o módulo informático correspondiente.
4. Debe revisarse si lo que hay es una tardía registración de una evaluación del desempeño realizada en tiempo o si, por el contrario, lo que sucede es que no se realizó el acto de evaluación del desempeño, de esa determinación se

¹¹ En cualquiera de los dos escenarios, habría la posibilidad de exigir responsabilidad a la persona jefatura competente de realizar la evaluación y/o la registración correspondiente.

generarán consecuencias jurídicas distintas. En este sentido procede aplicar las tres alternativas de acción indicadas en el cuadro que antecede al acápite de conclusiones y en el entendido de que la última opción -sea la posibilidad de realizar el acto de cierre de evaluación de manera tardía correspondería ser habilitado mediante la ampliación del período respectivo por parte del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Personal. Las opciones 1 y 2 pueden ser realizadas por los órganos técnicos respectivos. En todas estas opciones debe interpretarse que siempre se debe hacer cumplido ex ante con todo el procedimiento necesario para la evaluación, empezando por el respectivo plan para el período respectivo.

5. Se ofrece una serie de reflexiones sobre el tema de interés, que pueden servir como criterios orientadores en la toma de decisiones correspondiente.
6. Se sugiere que se realice una reforma normativa al “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”, abordando los aspectos que se mencionan en el presente criterio, en procura de brindar mayor certeza y seguridad en materia de evaluación del desempeño en protección del interés público.
7. Por último, se reitera que la competencia para valorar y decidir lo pertinente en relación con la inquietud planteada en el oficio base de la consulta, corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la autoridad superior consultante de conformidad con el bloque de legalidad aplicable.

Advertencias:

Se les recuerda a los requirentes, que los criterios de la Dirección Jurídica no son vinculantes.

El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.

El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la unidad requirente del mismo, mediante el oficio N° PJ-DGH-CP-266-2022 de fecha 07 de diciembre de 2022 del Consejo de Personal del Poder Judicial. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.

Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto de este, deberá ser realizado previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.

No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscribientes, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.

El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

Respetuosamente,

M. Sc. Argili Gómez Siu
Subdirectora Jurídica a. i.

M. Sc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico a. i.

Ref. 08-2023