

DAJ-039-C-2017

31 de marzo, 2017.

Señor

Marco Tulio Fallas Díaz

Viceministro

Viceministerio Administrativo

Asunto: Respuesta a oficio DVM-A.0868-2016

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Se atiende el documento supra indicado, donde solicita criterio jurídico sobre las vías de carrera administrativa de acuerdo a la clasificación de Técnico en Administración Educativa 1.

Es pertinente aclarar que daremos tratamiento a la consulta en términos generales dado la improcedencia de dar opiniones sobre casos concretos, dada la opción que tiene el administrado de interponer los recursos de ley contra actos concretos; en cuyo caso los proyectos de resolución deben ser preparados por esta Dirección para posterior firma de la señora ministra.

A) FUNDAMENTACION JURIDICA

I. Carrera Administrativa

A nivel internacional la gestión del recurso humano dentro del Estado ha optado por la vía de la carrera administrativa. "Este sistema pretende el desarrollo personal y profesional, limitando las presiones políticas, que buscan incluir en las nóminas de las entidades del Estado, las cuotas burocráticas. Este sistema ofrece igualdad de oportunidades para el ingreso, cerrando la brecha entre capacitación y promoción,

garantizando la permanencia de los individuos, incentivando la creatividad lo mismo que la iniciativa, utilizando criterios de eficiencia, neutralidad y brindando las condiciones de equidad y justicia.”¹

Como ilustración procedemos a citar sucintamente algunos ejemplos de carrera administrativa en otros países.

En Colombia “la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.”²

En Argentina “la carrera administrativa está diseñada sobre cinco aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con un proceso de selección para el ingreso, en segundo lugar se efectúan evaluaciones del desempeño en forma individual, el tercero va dirigido a la capacitación permanente, el cuarto hacia la promoción, que está estrechamente relacionada con la capacitación y la evaluación y en quinta instancia se basa en una jerarquización de los salarios.”³

Finalmente en España, tenemos que “la Constitución consagra los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Estos principios deben informar todo el sistema español de función pública, incluyendo también la carrera.”⁴ “... la carrera administrativa es un instrumento que posibilita la progresión administrativa y retributiva de los funcionarios, para lo cual se exige poseer título, experiencia y méritos. Se inspira en un sistema objetivo, coherente, racional, sencillo y flexible de la función pública. (...) El sistema de carrera asume que los funcionarios presten sus servicios durante su vida activa, desempeñando diversos cargos; la selección debe estar regida por la profesión y no por el cargo. De acuerdo a la profesión se determina la formación

¹ Camargo Hernandez David, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/dfch-fun/f9.htm>

² Ley 443 de 1998, Colombia, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190

³ Camargo Hernandez David, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/dfch-fun/f9.htm>

⁴ Carmen Blanco Gastañaga, La carrera administrativa, http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-09_CarmenBlancoGazta%C3%B1aga.pdf

a seguir. La carrera del funcionario se desarrolla con ascenso progresivo, y no se realiza por antigüedad sino por experiencia. En España más que hablar de carrera administrativa, se habla es en plural de carreras que son distintas para los diferentes colectivos como se les conoce.”⁵

Lo anterior representa una pequeña muestra de lo que a nivel internacional pretende ser una propuesta de los Estados orientada a procurar la promoción y fortalecimiento de los funcionarios seleccionados de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

II. La Carrera Administrativa en Costa Rica

En nuestro país de igual forma se ha instaurado un sistema de administración de recurso humano denominado carrera administrativa cuya normativa se encuentra regulada en primera instancia en el Estatuto de Servicio Civil y en su Reglamento.

“Artículo 26.- Los servidores regulares del Poder Ejecutivo gozarán de todos los derechos que el Estatuto les confiere, con arreglo a las normas que el presente capítulo establece en los artículos siguientes.”⁶

Artículo 27.- (...) e) Para los ascensos de un grado al inmediato superior, de acuerdo con los términos del artículo 20 de este Reglamento, tendrán derecho preferente los servidores mejor calificados. Si la vacante no se llenare por ascenso, los servidores que se consideraren con derecho a ocuparla podrán participar en el concurso que realizará al efecto la Dirección General, y (...)”⁷

Como se puede apreciar la normativa establece el derecho a participar en ascensos a la clase inmediata superior a los funcionarios regulares o en propiedad, en atención a las vías de carrera administrativa.⁸

⁵ Camargo Hernandez David, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/dfch-fun/f9.htm>

⁶ Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954.

⁷ Reglamento al Estatuto de Servicio Civil.

⁸ Artículo. 20.- Los ascensos de una clase a la inmediata superior en la misma u otra serie, los podrán hacer los jefes, según las vías de carrera administrativa que al efecto dicte la Dirección General, tomando en cuenta en primer término la eficiencia de sus empleados, evidenciada por las calificaciones periódicas de sus servicios, y en segundo, la antigüedad y cualesquiera otros factores, siempre que a

Ahora bien este derecho no es irrestricto, los candidatos a la promoción deben llenar los requisitos de la clase a que van a ser ascendidos, así como las demás condiciones previstas en el artículo 9° del Reglamento de Marras.

“El desarrollo de una carrera administrativa es fundamental en toda organización y, en ese sentido, los expertos señalan que la delimitación de las competencias presentes y futuras exigidas en cada puesto pueden suponer la base de un sistema de carrera. El respeto por los procedimientos y la normativa establecidos - que regulan el desarrollo de carrera administrativa en la Administración Pública - resultan fundamentales.”⁹ El desarrollo de una carrera administrativa presupone la posibilidad de ascenso acreditando los requerimientos establecidos y siguiendo los procedimientos instaurados al efecto.

B) SITUACIÓN DE LAS PLAZAS DE TÉCNICO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

En atención al proceso de reestructuración que sufrió el Ministerio de Educación Pública y en específico las Direcciones Regionales, la Dirección de Servicio Civil emitió la resolución DG-484-2011 que ordenó no utilizar las clases de Técnico en Administración Educativa 1y 2. Estas plazas fueron “congeladas”, esto es, vigentes solo para los puestos que estaban clasificados como tales antes de la reestructuración del Ministerio de Educación Pública (MEP), por lo que no son susceptibles de uso para puestos nuevos, por cuanto su perfil de trabajo no se ajusta a los procesos actuales de ese Ministerio.”¹⁰

Sobre este proceso de reestructuración la Dirección de Servicio Civil indicó: “En ese orden de ideas, se ha insistido que la potestad de reestructuración interna de las instituciones recae en la Administración Activa, siendo el Jefe de la respectiva

juicio de la Dirección General los candidatos a la promoción llenen los requisitos de la clase a que van a ser ascendidos, así como las demás condiciones previstas en el artículo 9° de este Reglamento

⁹ Xinia Pérez Quesada, El derecho al Desarrollo de la Carrera Administrativa, Dirección General de Servicio Civil, N°25, diciembre del 2009.

¹⁰ DG-798-2015, del 17 de diciembre de 2015.

institución a quien corresponde tomar las decisiones de caso en cuanto a los procesos de trabajo que mejor convengan para el servicio público. En su oportunidad, fue decisión del MEP cambiar de forma radical el perfil de las clases de Técnico en Administración Educativa, optando por eliminarlo y en su lugar establecer un nuevo perfil propio de la estructura del Título I del Estatuto de Servicio Civil, como es la clase Profesional Jefe de Servicio Civil 1.” Para esta clase de Profesional Jefe de Servicio Civil los atestados de los funcionarios que ocupaban las plazas de Técnico en Administración Educativa no cumplían con los requerimientos mínimos.

Dentro de esta clase de puesto, sea Técnico en Administración Educativa se tienen el nivel 1 y el nivel 2, por lo que siguiendo la línea de ascenso en el caso de un técnico 1 la opción que tendría en teoría es la 2. Sin embargo, al haber sido congeladas las plazas por instrucción de Servicio Civil y en atención al proceso de reestructuración sufrido, no es posible la figura del ascenso.

No existiendo opciones vía carrera administrativa de ascenso, podría pensarse en la posibilidad de cambio de funciones, concurso interno o bien el descenso.

La opción de **cambio de funciones** fue señalada en su momento por la Dirección de Servicio Civil y reiterada por el señor Hernán A. Rojas Angulo, MBA, Director General mediante el oficio DG-798-2015 del 17 de diciembre de 2015:

“No obstante lo anterior, esta Dirección General por medio de área competente, en su oportunidad ofreció alternativas apegadas al marco jurídico para solventar la situación, entre las que estaban la de permitir que los puestos clasificados como Técnico en Administración Educativa experimentaran cambios de funciones, para posibilitar la ubicación en otro nivel de clase vigente dentro del Título II. No obstante, se reitera, esa potestad es de la Administración Activa y por tanto corresponde a ésta tomar las decisiones que mejor se ajusten a sus realidad y necesidades.”

En materia de **Concurso Interno** debemos atender a lo dispuesto por los artículos 27 y 21 del Reglamento citado que dice:

***Artículo 27.-** (...) **d)** Para el traslado a otro cargo de clase diferente, deberán observarse las disposiciones del capítulo VI del Reglamento;*

***Artículo 21.-** Los ascensos a clases diferentes de la inmediata superior de la misma u otra serie deberán tramitarse mediante concurso interno de acuerdo con las regulaciones que al efecto dicte la Dirección General, salvo aquellos casos en que de previo la administración solicite aplicar los procedimientos señalados en el Capítulo V de este Reglamento. Lo anterior no es aplicable para el Título II del Estatuto de Servicio Civil.*

Esta opción es válida en el momento en que la Dirección de Recursos Humanos tenga la posibilidad de poner a disposición de los funcionarios del Ministerio un concurso interno.

Finalmente, la otra posibilidad que se tiene es la del **descenso** a una plaza de otra clase. En este caso es necesario contar con dos condiciones: a) la voluntad manifiesta del interesado en aceptar un nombramiento en descenso y, b) que el interesado cumpla con los requisitos establecidos para ocupar la plaza.

Esta última opción, fue aplicada por la Administración como propuesta en el año 2014, para tratar de solventar la problemática surgida con estas plazas en virtud de la reestructuración, acudiendo a plazas de Supervisión de Educación.

En todo caso, tanto en el 2014 como ahora, la Dirección de Servicio Civil es enfática al endilgarle a la Administración Activa la obligación de suplir opciones concretas de solución a la problemática que viven estos funcionarios. Sobre este particular indica: "Tal como se ha conversado anteriormente respecto a la situación de los puestos que aún permanecen con esas clasificaciones y de sus ocupantes, corresponde a la

Administración Activa evaluar alternativas que permitan a los servidores desempeñarse en otros puestos, acordes con sus atestados y requisitos.”¹¹

Ahora bien, el evaluar alternativas concretas que permitan a los servidores que ocupan plazas de técnico en administración educativa desempeñarse en otros puestos, acordes con sus atestados y requisitos, o bien, determinar qué plazas se encuentran disponibles acordes a los atestados y requisitos de los funcionarios, es algo que escapa de las competencias de esta Dirección. Eventualmente, sería la Dirección de Recursos Humanos quien brinde las opciones como obligación primaria de la Administración, o bien que el propio interesado, manifieste tener ubicada una plaza en la cual sea factible siguiendo los procedimientos y requisitos establecidos que pueda ser ocupada por éste.

C) CONCLUSIONES

- 1) La carrera administrativa es un sistema técnico de administración del recurso humano tendiente a garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.
- 2) En atención al proceso de reestructuración que sufrió el Ministerio de Educación Pública y en específico las Direcciones Regionales, la Dirección de Servicio Civil emitió la resolución DG-484-2011 que ordenó no utilizar las clases de Técnico en Administración Educativa 1y 2. Estas plazas fueron “congeladas”, esto es, vigentes solo para los puestos que estaban clasificados como tales antes de la reestructuración del Ministerio de Educación Pública (MEP), por lo que no son susceptibles de uso para puestos nuevos, por cuanto su perfil de trabajo no se ajusta a los procesos actuales de ese Ministerio.
- 3) De no ser posible la opción del ascenso vía carrera administrativa en atención a la imposibilidad material producto de la reestructuración de las plazas, los funcionarios que ocupan plazas de Técnico en Administración Educativa pueden optar por cambio de funciones, concurso interno y descenso.

¹¹ SI-O-219-2015, suscrito por MSc. Francisco Chang Vargas, Director del Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil.

- 4) El evaluar alternativas concretas que permitan a los servidores que ocupan plazas de técnico en administración educativa desempeñarse en otros puestos, acordes con sus atestados y requisitos, o bien, determinar qué plazas se encuentran disponibles acordes a los atestados y requisitos de los funcionarios, es algo que escapa de las competencias de esta Dirección.

Cordialmente,

Enrique Tacsan Loría
Director

Realizado por: MBA. María Gabriela Vega Díaz

c/ Archivo-consecutivo