AOTC-UCOM-INF-017-2019

FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por FRANCISCO HERNAN CHAN VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2019.08.20 12:27:04 -06'00'

PARA: MSc. Francisco Chang Vargas
Director
Área De Organización Del Trabajo Y Compensaciones

LUIS ANTONIO SEGURA SEGURA (FIRMA)
Firmado digitalmente por LUIS ANTONIO SEGURA SEGURA (FIRMA)
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CPF-03-0421-0441, sn=SEGURA SEGURA, givenName=LUIS ANTONIO, c=CR, o=PERSONA FISICA, ou=CIUDADANO, cn=LUIS ANTONIO SEGURA SEGURA (FIRMA)
Fecha: 2019.08.20 11:50:31 -06'00'

DE: Lic. Luis Segura Segura
Analista, Unidad de Compensaciones

ASUNTO: Análisis de la regulación contenida en las Resoluciones DG-064-2008 y DG-333-2005, en atención a las modificaciones normativas introducidas por la Ley N° 9635 y la reglamentación inherente.

FECHA: 05 de julio de 2019

1. ORIGEN DE ESTUDIO

Este estudio es motivado por solicitud del MSc. Francisco Chang Vargas en su calidad de Director del Área de Organización del Trabajo y Compensaciones, dada la entrada en vigencia de la *Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas*, N° 9635 y el Reglamento del Título III de la misma, y la pertinencia de identificar los aspectos en los cuales las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2005, presentan roces normativos, para que de ser pertinente, se planteen las modificaciones consideradas como necesarias, propiciando armonía entre los instrumentos regulatorios del régimen de *Carrera Profesional*.

2. FUENTES CONSULTADAS

Para atender la solicitud y estructurar los fundamentos del análisis que se expondrá, se procedió a indagar y analizar lo obtenido de siguientes fuentes de información escritas:

- Resolución DG-333-2005 del 30 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Servicio Civil.
- Resolución DG-064-2008 del 28 de febrero de 2008, de la Dirección General de Servicio Civil.
- *Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas*, N° 9635.
- *Ley de Salarios de la Administración Pública*, N° 2166.
- *Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley Nº 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a Empleo Público,* Decreto N° 41564-MIDEPLAN-H.
- Oficio DG-OF-166-2019 del 28 de marzo de 2019, *Respuesta al Oficio DAD-GRH-1275-2019 del 18 de marzo del 2019*.

- Convenio sobre la Nomenclatura de Grados y Títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal.

3. ANTECEDENTES

A nivel del *Régimen de Servicio Civil*, particularmente para los puestos y servidores acogidos en Título I y Título II, la Dirección General de Servicio Civil creó y ha regulado el incentivo denominado *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente*, respectivamente, cuyos marcos normativos actuales constan en las resoluciones DG-064-2008 y DG-333-2005. Por consiguiente, a continuación se indica el articulado sustantivo de las mismas, relacionado con su definición, contenido y alcances.

3.1 **Resolución DG-333-2005***:*

Resulta importante traer a colación los numerales 1 y 2 de la Resolución DG-333-2005, en el tanto establece concepción del régimen de *Carrera Profesional Docente*, inherente a los servidores acogidos al Título II del *Estatuto de Servicio Civil*; así como el objetivo del mismo, el cual supone una base fundamental para efectos del estudio realizado.

> *"**Artículo** 1.- Denominase Carrera Profesional Docente a uno de los incentivos económicos de la Administración de Recursos Humanos del Estado, aplicable a los servidores docentes comprendidos por el **Artículo** 54 del Estatuto de Servicio Civil - Título II "De la Carrera Docente"-, que se clasifiquen y se desempeñen dentro de la categoría de profesor titulado, posean como mínimo el título universitario de Bachiller, en el área de las Ciencias de la Educación con su respectiva especialidad o afín con ella, y se encuentre ubicado en alguno de los siguientes grupos del escalafón docente: MT4, MT5, MT6, PT5, PT6, VT5, VT6, KT2, KT3, ET3 o ET4".*
>
> *"**Artículo** 2.- Son objetivos básicos de la Carrera Profesional Docente:*
>
> *a) Reconocer por medio de un estímulo económico, la superación académica y laboral del personal docente al servicio del Ministerio de Educación Pública.*
> *b) Coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales docentes mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado y responsable desempeño y desarrollo de la educación costarricense.*
> *c) Contribuir al cumplimiento de los fines contenidos en el **Artículo** 53 del Estatuto de Servicio Civil, Título II".*

Asimismo es relevante citar las disposiciones que regulan los criterios inherentes a los grados académicos como factores para el reconocimiento y pago por

concepto de *Carrera Profesional Docente* y que están contenidas en los artículos 6, 7 y 8 de la citada resolución.

"Artículo 6.- Los factores ponderables para el reconocimiento del beneficio por Carrera Profesional Docente son los siguientes:

a) Grados Académicos
b) Actividades de Capacitación recibidas
c) Experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional:
    1. En instituciones del Estado
    2. En organismos públicos internacionales
d) Publicaciones realizadas
e) Aporte al Sistema Educativo Nacional".

*"**Artículo** 7.- La ponderación de los factores se realizará mediante la asignación de puntos a cada uno, de acuerdo con el siguiente detalle:*

a) Grados Académicos

a.1 Reconocidos y ponderados en el escalafón docente:

Los grados académicos que se reconocen al servidor en el escalafón docente y que sirven de sustento en la ubicación del grupo respetivo, tendrán la siguiente puntuación:

	Puntos
Bachillerato	*9*
Licenciatura	*9*
Especialidad	*11*
Maestría	*13*
Doctorado	*21*

La ponderación de un grado y por ende de los puntos que se asignen a éste, es en sustitución de la anterior condición del servidor, lo mismo que para grados adicionales.

a.2 Adicionales

Los grados académicos docentes en Ciencias de la Educación con su respectiva especialidad o relacionados con ella, no ponderados según el numeral anterior, tendrán la siguiente puntuación:

Puntos

Bachillerato adicional	*3*
Licenciatura adicional	*5*
Especialidad adicional	*7*
Maestría adicional	*10*
Doctorado adicional	*12".*

*"**Artículo** 8.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7º inciso A) de esta resolución, existirán dos tipos de grados académicos, a saber:*

a) Aquellos que son el fundamento y han sido tomados en cuenta para la clasificación del servidor en loso grupos del escalafón docente, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil, Título II, Capítulo VII.

La ponderación ante la eventual obtención de un grado superior por parte del funcionario, sustituye el puntaje anterior por este concepto.

b) Se entenderán por grados y especialidades adicionales aquellos que ostente el servidor docente y que conforme con lo establecido en el inciso anterior, no hayan sido considerados para la ubicación de este en el citado escalafón.

La especialidad se ponderará como tal si fue obtenida con base en la Licenciatura. La obtenida con base en el Bachillerato, se le otorgará el puntaje previsto para la licenciatura, siempre y cuando sea congruente con la actividad en que se desempeña el servidor.

Estos títulos además deberán haber sido conferidos o reconocidos, equiparados y convalidados por alguna de las universidades facultadas para ello".

3.2 **Resolución DG-064-2008**:

Al igual que en la Resolución DG-333-2005, su homóloga DG-064-2008 que regula el régimen de *Carrera Profesional* para los servidores acogidos al Título I del *Estatuto de Servicio Civil*, en sus artículo 1 y 2 establece la concepción y objetivos del incentivo, por lo resulta pertinente su cita.

*"**Artículo 1**: Denomínese Carrera Profesional al incentivo económico por medio del cual se reconoce el mérito del funcionario profesional, que presta sus servicios en las instituciones del Poder Ejecutivo, que cumpla con los requisitos señalados en el Artículo 3º de este cuerpo normativo y satisfaga alguno de los siguientes factores:*

a) Grados y posgrados académicos…"

*"**Artículo 2**: Son objetivos básicos de la Carrera Profesional:*

a) Reconocer por medio de un estímulo económico la superación académica y laboral de los profesionales al servicio de la Administración Pública.
b) Coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado desempeño de la función pública.
c) Incrementar la productividad de los profesionales".

Asimismo, resulta pertinente hacer mención del artículo 5 de la Resolución DG-064-2008, que contienen los factores de *Carrera Profesional* y la respectiva ponderación.

"Artículo 4: Para su reconocimiento, los factores de la Carrera Profesional indicados en el artículo 1º de esta Resolución, se ponderarán de la siguiente manera:

a) GRADOS Y POSGRADOS ACADÉMICOS

PUNTOS

Bachillerato……10
Licenciatura……16
(6 puntos adicionales a los de Bachillerato)
Especialidad con base en la Licenciatura……26
(10 puntos adicionales a los de Licenciatura)
Especialidad con base en Bachillerato ……16
(6 adicionales a los de Bachillerato)
Maestría……32

(22 puntos adicionales a los de Bachillerato; 16 adicionales a los de Licenciatura; 6 adicionales a los de Especialidad con base en la Licenciatura y 16 adicionales a los de la Especialidad con base en Bachillerato)

Doctorado……40
(30 puntos adicionales a los del Bachillerato; 24 adicionales a los de la Licenciatura; 14 adicionales a los de la Especialidad con base en Licenciatura; 24 adicionales a los de la Especialidad con base en el Bachillerato, 8 adicionales a los de la Maestría).

Licenciatura adicional……5
Especialidad adicional……7
Maestría adicional……10
Doctorado adicional……12"

b) ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN RECIBIDA:

El máximo de puntos que se otorgará por capacitación recibida será cuarenta (40).

1. Modalidad Aprovechamiento:

Un punto por cada 40 horas naturales efectivas de capacitación.

2. Modalidad Participación:

Un punto por cada 80 horas naturales efectivas de capacitación.

3. La suma máxima de puntos que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de cinco (5).

c) ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN IMPARTIDA:

Un punto por cada 24 horas naturales efectivas de instrucción hasta un máximo de 20 puntos.

La cantidad máxima de puntos que se otorgará por cada actividad de capacitación impartida será de ocho (8).

d) PUBLICACIONES REALIZADAS:

Un punto por cada publicación menor que el libro (ensayos, artículos u otros), hasta un máximo de 20 puntos.

Cinco puntos por cada libro, hasta un máximo de 20 puntos.

e) EXPERIENCIA LABORAL DE NIVEL PROFESIONAL EN INSTITUCIONES PÚBLICAS NACIONALES:

Un punto por cada año de este tipo de experiencia, hasta cumplir los 5 años. Un punto y medio por cada año adicional a partir del sexto año de experiencia.

f) EXPERIENCIA LABORAL DE NIVEL PROFESIONAL EN ORGANISMOS INTERNACIONALES:

Un punto por cada año de este tipo de experiencia, hasta un máximo de 20 puntos.

g) EXPERIENCIA DOCENTE EN CENTROS DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIOS O PARAUNIVERSITARIOS, PÚBLICOS O PRIVADOS:

Un punto por cada año de labores, hasta un máximo de 20 puntos".

No obstante, mediante la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, N° 9635, publicada en el Alcance N° 202 a La Gaceta N° 225 del 4 de diciembre del 2018, Título III, artículo 3, se modifica la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, N° 2166, del 9 de octubre de 1957, adicionándole el Capítulo III de "*Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público*".

En el artículo 53 del Capítulo III adicionado a la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, se preceptuó:

"El incentivo por Carrera Profesional no será reconocido para aquellos títulos o grados académicos que sean requisito para el puesto.

Las actividades de capacitación se reconocerán a los servidores públicos siempre y cuando estas no hayan sido sufragadas por las instituciones públicas.

Los nuevos puntos de Carrera Profesional solo serán reconocidos salarialmente por un plazo máximo de cinco años".

Complementariamente, en el inciso b) del artículo 1 del "*Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente al empleo público*", Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H, se definió *Carrera Profesional* como *"incentivo salarial reconocido para aquellos títulos o grados académicos que no sean requisito para el puesto, así como para aquellas actividades de capacitación que no hayan sido sufragadas por instituciones públicas"*.

Además, en el artículo 15 del mismo decreto citado, se establece:

"Carrera Profesional. El incentivo por Carrera Profesional será otorgado en las siguientes condiciones:

a) Será reconocido por aquellos títulos o grados académicos que no sean requisitos para el puesto.
b) Procederá el reconocimiento de Carrera Profesional cuando las actividades de capacitación sean sufragadas por el servidor interesado, sean en horario laboral o fuera de éste, siempre y cuando sean atinentes al cargo que desempeña. En aquellas actividades de capacitación que no sean sufragadas por instituciones públicas, de manera motivada podrá otorgarse permiso con goce de salario para recibir la capacitación.

c) Los nuevos puntos de Carrera Profesional serán reconocidos salarialmente por el plazo de 5 años.
d) Podrán reconocerse los puntos de Carrera Profesional, según los parámetros previos a la entrada en vigencia a la Ley N° 9635, única y exclusivamente en los casos de aquellas solicitudes presentadas ante las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos de previo a la publicación de dicha ley y que no hayan sido tramitadas por la Administración".

4. ANÁLISIS

Como punto de partida, es pertinente indicar que lo normado en el artículo 53 del Capítulo III, adicionado a la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, con vigencia a partir del 4 de diciembre de 2018 y complementado en el Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, supone una base, que por jerarquía y fuerza normativa, debe considerarse como referencia para introducir modificaciones a las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, en todo aquello que estas planteen conflicto.

Aun cuando la *Ley de Salarios de la Administración Pública* únicamente contiene un artículo para regular el incentivo en cuestión y se complementa con un inciso y un artículo del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, resulta suficiente para abstraer diferencias sustantivas que pueden puntualizarse de manera general y de la siguiente forma:

- De manera implícita, los únicos factores que pueden reconocerse a nivel de *Carrera Profesional* son, títulos académicos universitarios (grados y posgrado) y certificados por capacitación de nivel profesional.

  Con esto se inhibe la posibilidad de reconocer actividades de capacitación impartidas, publicaciones realizadas, experiencia laboral de carácter profesional en las instituciones públicas nacionales, experiencia laboral de carácter profesional en organismos internacionales, y la experiencia docente en centros de enseñanza universitarios o parauniversitarios públicos o privados, en el caso de la *Carrera Profesional* regulada en la Resolución DG-064-2008.

  Por otra parte, también se excluye, la posibilidad de reconocer la experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional (en instituciones del Estado u organismos públicos internacionales), publicaciones realizadas y aportes al Sistema Educativo Nacional, en el caso de *Carrera Profesional Docente*.

- En el caso de títulos académicos, únicamente se le da relevancia a aquellos que sean superiores o adicionales al que ostente la persona servidora y que le haya valido para ocupar su puesto de nivel profesional, sea grado o posgrado.

De esta forma, pierde importancia que la ponderación de títulos académicos se realice mediante dos escalas de puntos, pues en adelante solo se reconocerán grados o posgrados adicionales, no importando si es primario o secundario.

En línea con lo anterior, si con posterioridad al reconocimiento del título universitario respectivo, dado en virtud exclusivamente de un criterio de afinidad con el área de actividad del puesto o cargo, el servidor cambia de puesto o cargo y como consecuencia de dicho movimiento, el grado o posgrado pierde esa correspondencia, el mismo debería excluirse del régimen de *Carrera Profesional* y con ello los puntos que signifique.

De manera análoga, cuando a un servidor se le haya reconocido una actividad de capacitación en el régimen de *Carrera Profesional*, siendo que esa no consistía en un curso o parte de un programa que representase requisito del puesto ocupado en ese momento, pero con posterioridad el servidor interesado cambia su puesto de trabajo por traslado, ascenso vía concurso o promoción, u otra figura; si esa misma actividad de capacitación se convierte en requisito de la clase del puesto a ocupar de manera futura, los procedente es excluirla del régimen de *Carrera Profesional* y con ello los puntos que signifique.

- El reconocimiento de capacitaciones de nivel profesional recibidas por el servidor, solo serán reconocidas cuando las mismas hayan sido sufragadas por el servidor o cuando no haya mediado patrocinio o exención por parte de una institución pública.

  Esto es importante porque actualmente las capacitaciones de aprovechamiento o participación, se reconocen aun cuando sean organizadas y financiadas por la misma institución que representa la figura patronal para las personas servidoras participantes, por otras que ofrecen los servicios de capacitación como extensión de sus servicios sustantivos o parte de los mismos, o por las que incluyen patrocinio logístico o de matrícula para asistencia en el ámbito nacional o internacional.

  Además, del artículo 15 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se desprende que las licencias que se concedan a la persona servidora para asistir a capacitaciones, no se considerará como parte de las limitaciones para que los certificados obtenidos eventualmente se reconozcan en el régimen de *Carrera Profesional*.

- La legislación indicada también dispone que el reconocimiento y en consecuencia el pago por nuevos puntos en *Carrera Profesional*, únicamente perdurará por un plazo máximo de cinco años, distinto a lo que se regula en las resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, en las cuales no existe límite

para el pago de los puntos reconocido. Sin embargo, se colige, que mientras perdure una relación de empleo público de nivel profesional, la misma normativa prevé la conservación de los puntos ya reconocidos y de manera indefinida.

Con lo anterior, se aprecia con claridad la habilitación para que el régimen de *Carrera Profesional* permanezca, pues lo que plantea la nueva normativa, es la generalización aspectos sustantivos para la gestión del incentivo a nivel de todo el Sector Público.

Igualmente se mantiene la pertinencia de que existan regulaciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil, sobre cómo debe gestionarse el incentivo al nivel del *Régimen de Servicio Civil*, pero ahora conforme con los preceptos legales y reglamentarios vigentes, pues estos se plantean como reglas generales que merecen desarrollarse para su aplicación armoniosa y consistente por parte de la Administración.

En esa línea, la modificación en el marco normativo podría consistir en la derogación de las Resoluciones de DG-333-2005 y DG-064-2008, y plantear un nuevo cuerpo regulatorio atendiendo lo indicado previamente; o bien modificar dichas resoluciones ajustándolas en lo que se indica como pertinente y derogando todos los aspectos en los cuales exista oposición a lo establecido en el 53 de la *Ley de Salarios de la Administración Pública* y en el inciso b) del artículo 1, así como en el artículo 15, ambos del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

En cualquier caso, consistente con la vigencia y lo indicado en la *Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas* y tal como se desprende de lo indicado en el inciso d) del artículo 15 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los cambios deben aplicar para todas las gestiones que deban tramitarse para ingreso, reingreso o actualización de *Carrera Profesional*, y presentadas ante cada Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos a partir del 4 de diciembre de 2018.

A *contrario sensu,* deberá reglarse para que las solicitudes presentadas o que debieron tramitarse de oficio (como lo prevén las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-018) antes de esa fecha, puedan analizarse conforme con los criterios regulatorios vigentes al 3 de diciembre de 2018, siendo esto una posibilidad de carácter transitorio. Consecuentemente, los puntos que se acrediten en tales condiciones, deben mantenerse con una vigencia indefinida y se sumarán a los puntos que a cada persona se le hayan contabilizado antes del 4 de diciembre de 2018, para así calcular el pago correspondiente por concepto de *Carrera Profesional*.

Hasta este punto, se han planteado cuestiones con un carácter general, sin plantear un análisis exhaustivo, pues únicamente se rescata la pertinencia de adaptar

la regulación a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Sin embargo, también merecen abordarse acotaciones específicas, la cuales se mencionarán de seguido.

Primeramente es pertinente, que la definición y objetivo del incentivo de *Carrera Profesional* se actualice, no solo en consideración de los únicos dos factores que por disposición legal pueden reconocerse, sino también para que efectivamente evidencie la esencia y alcance del mismo, estos relacionados con la superación profesional y formativa, contribución con el reclutamiento y retención de los profesionales; incremento de la productividad y promoción de la eficiencia.

Otro punto está relacionado con la prohibición para capacitaciones financiadas por instituciones públicas, pues la normativa no precisa si debe entenderse como aquellas que forman parte de la Administración Central y Administración Descentralizada, en consonancia con el ámbito de aplicación que se dispuso en el artículo 26 de la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, o si se debe entenderse de manera genérica.

Al respecto en el Oficio DG-OF-166-2019 suscrito por el Director General de Servicio Civil, se hace un abordaje sobre esa situación, cuando se consulta sobre la posibilidad de reconocer las capacitaciones brindadas por colegios profesionales, a las cuales sus colegiados asisten sin pago adicional específico, salvo por el importe de colegiatura lógicamente. Tomando como base un análisis hecho por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica número O.J.-015- 96 de 17 de abril de 1996, se indicó que "*conforme lo establecido en el párrafo segundo del artículo 53 de la ley Nº 9635, del 4 de diciembre de 2018, el reconocimiento de este incentivo salarial no resulta procedente, de conformidad con la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales*".

Según esa tesitura, no cabría indicar que la limitación en el reconocimiento de capacitaciones profesionales cuando medie financiamiento, comprende únicamente a instituciones que forman parte de la Administración Central y Administración Descentralizada, es decir, instituciones públicas estatales, sino que tiene un carácter amplio.

También en relación con las actividades de capacitación, tanto en la Resolución DG-333-2005 como en la DG-064-2008, se indica, que los puntos se reconocerán por "*horas naturales efectivas de capacitación*", lo cual plantea inconvenientes, pues los certificados no se confeccionan según las horas de asistencia efectivas, sino con referencia a la totalidad de horas propias de los cursos y si la persona efectivamente aprobó o cumplió con su participación, respectivamente, y en el último caso, el cumplimiento se determinada cuando la persona haya reportado asistencia en una cantidad de horas establecidas como mínimo aceptable.

Como puede apreciarse, esta observación no está contenida en las disposiciones de la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, pero es oportuno aprovechar las circunstancias para introducir un cambio que dé un carácter práctico al reconocimiento de cursos de capacitación, según el cual, los puntos pueden otorgarse en consideración de la cantidad de horas establecidas en los programas de capacitación aprobados o cumplidos por el servidor, sin necesidad de profundizar en las horas de concurrencia efectiva y particular, que en todo caso tiene su control de previo a la emisión del título, precisamente para otorgarlo o no.

En relación con el factor de títulos de grado o posgrado, también merecen hacerse algunos planteamientos. Primero, resulta lógico, que independientemente de la cantidad de grados o posgrados presentados, los mismos deberán ser al menos afines al área de actividad del puesto o cargo que ocupa el servidor o a la carrera base en virtud de la cual el servidor obtuvo su nombramiento, igual condición debe considerarse en el caso de capacitaciones de nivel profesional, pues de lo contrario no se propiciaría el cumplimiento de la finalidad propia de la *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente*.

Como se indicó previamente, pierde relevancia que la ponderación de títulos académicos se realice mediante dos escalas de puntos, pues en adelante solo se reconocerán grados o posgrados adicionales; sin embargo debe determinarse cuál es la escala de ponderación que puede emplearse en adelante.

Una alternativa es mantener únicamente las escalas para grados y posgrados adicionales que están incluidas en la Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, pues en principio el planteamiento legal se basa precisamente en la pertinencia de reconocer únicamente títulos que sean adicionales o superiores, lo cual se aplica únicamente en esas escalas, pues en las escalas de grados y posgrados que podrían calificarse como primarios, admitían títulos académicos que sirviesen también para cumplir con los requisitos exigidos para ocupación de los diferentes puestos de nivel profesional.

Otro aspecto de respaldo para esa alternativa, es que, salvo por la omisión del grado de bachiller adicional en la Resolución DG-064-2008, existe coincidencia de grados, posgrados y en alguna medida, en su respectiva ponderación con la escala análoga establecida en la Resolución DG-333-2005.

Respecto a la omisión en la Resolución DG-064-2008, se considera que no existe asidero o criterio particular para mantener la exclusión del bachillerato adicional en el régimen de Carrera Profesional inherente a servidores amparados en el Título I del *Estatuto de Servicio Civil*, siendo perfectamente posible que una persona aspire a la obtención de un bachillerato adicional, como sucede con la licenciatura o los posgrados; además resulta contradictorio con el régimen de *Carrera Profesional Docente*, en el cual sí se reconocen los bachilleratos adicionales. Consecuentemente,

como parte de la alternativa indicada, es pertinente incluir el bachillerato adicional como parte de la escala de ponderación.

También cabe traer a colación, que en el caso de los docentes, según la regulación del Escalafón tanto en el *Estatuto de Servicio Civil* (Título II, Capítulo VII) como en el Reglamento de la Carrera Docente (Capítulo VIII), la asignación de los grupos profesionales responde de manera automática a los atestados del servidor, así por ejemplo, un servidor docente en la clase puesto Profesor de Enseñanza General Básica 1 y grupo PT5, podrá ascender al grupo PT6 únicamente constatando la obtención de una licenciatura en ciencias de la educación con especialidad primaria.

Lo anterior es importante porque si para efectos del incentivo de *Carrera Profesional Docente*, se excluye el título académico de grado o posgrado mediante el cual el servidor cumplió con los requisitos para su nombramiento en el puesto y grupo profesional respectivo, tal como se ha preceptuado legalmente, no resulta razonable que en su marco regulatorio existan diferencias respecto a las reglas establecidas para la *Carrera Profesional* propia del Título I.

Por consiguiente, basándose en estas consideraciones, fijar la misma escala de puntos para *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente*, es una alternativa viable. Además, en este caso, no es imperioso establecer una escala con acumulación de puntajes para los grados y posgrados como se establece en las resoluciones referidas reiteradamente, principalmente porque, por ejemplo, no es necesario obtener un nuevo grado para aspirar a otro posgrado, además, cada título agrega valor de manera individualizada.

La situación particular, que sí merece analizarse con minuciosidad, se relaciona con el grado de licenciatura, pues no merece el mismo reconocimiento una licenciatura adicional cursada integralmente, es decir, abarcando desde las materias base hasta su finalización y sin mediar un grado previo, en comparación con una obtenida a partir de un grado de bachillerato en virtud o con base en el cual el servidor logró su nombramiento en un puesto del *Régimen de Servicio Civil*; o si dicho grado de bachillerato fuese o deba ser reconocido a nivel de *Carrera Profesional* por ser también adicional.

En estos últimos supuestos, el reconocimiento de la licenciatura únicamente debe darse en consideración del excedente aprobado por parte del servidor, eso es, cuando se haya tomado de base un bachillerato reconocido o no a nivel de *Carrera Profesional*; o un bloque académico aprobado previamente y reconocido a nivel de *Carrera Profesional*, o que haya conllevado al título en virtud del cual se obtuvo el nombramiento. De manera sencilla, el reconocimiento de la licenciatura debe ser solamente por los créditos adicionales que efectivamente conllevaron la obtención del título.

También con aproximación a lo apuntado anteriormente, pero en relación con las especialidades, lo factible es computar puntajes por especialidad en sentido estricto, es decir si fue obtenida ulterior y con base en un grado y no como requisito simultáneo de ese o en modalidad de énfasis, pues en tal escenario solamente se debe considerarse el grado correspondiente.

A pesar de lo señalado en favor de la alternativa expuesta, también existen aspectos que resultan discutibles, particularmente apreciable en la relación que se daría entre el puntaje a reconocerse por cursos de participación o aprovechamiento con los correspondientes a cada grado y posgrado académico, donde por ejemplo, con 120 horas de capacitación en la modalidad de aprovechamiento, se alcanzaría 3 puntos, los mismos que podrían otorgarse por un bachillerato adicional, que demanda un esfuerzo, dedicación e inversión notoriamente mayor, además de propiciar al menos, mayor acumulación de conocimiento.

Asimismo, bajo un abordaje individualizado de la distribución de puntajes establecidos en las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, que se otorgan específicamente por cada grado o posgrado académico, se considera necesario hacer algunas observaciones adicionales que eventualmente pueden conllevar a practicar ajustes en aras de lograr una mayor justicia, a partir de la ponderación de los mismos.

Lo anterior se indica, pues al considerar como referencia la cantidad de créditos que implica cada grado o posgrado a nivel de educación superior nacional, la cual "*designa el valor académico de los conocimientos y habilidades del individuo, dentro de una escala creada por las Instituciones de Educación Superior para indicar la profundidad y amplitud de esos conocimientos y habilidades en cuanto estos puedan ser garantizados por el diploma*" (Universidad de Costa Rica), y por ende puede considerarse un apoyo con carácter técnico y razonable; sobresalen algunas aspectos controvertibles con respecto a las escalas de puntajes incluidas en las Resoluciones indicadas.

En el Cuadro N° 1 se presenta de manera simple, una comparación entre las escalas de puntos para efectos de grados y posgrados académicos incluidas en la DG-064-2008, con los parámetros de créditos por grados y posgrados establecidos en el *Convenio Sobre la Nomenclatura de Grados y Títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal,* a partir de la cual se pueden obtener algunas conclusiones de interés. Se referencia al Resolución DG-064-2008 por practicidad y por el objetivo del informe, pero lo que se indique o concluya, también puede ser de aplicación para la Carrea Profesional Docente, con las particularidades que merezca.

También cabe aclarar, que se utiliza como referencia el *Convenio Sobre la Nomenclatura de Grados y Títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal*, pues si bien los grados y posgrados emitidos por universidades privadas nacionales o bien universidades internacionales en general, podrían no coincidir a plenitud con los valores fijados como parámetros en dicho convenio, ello no necesariamente supone

que el orden de valoraciones sea distinto, además lo que interesa y prima, es la pertinencia de contar con una base de ponderación razonable y objetiva. Este último criterio se basa en la definición previa de los parámetros para efectos de estandarizar los diferentes grados y posgrados universitarios.

Cuadro N° 1

Comparación de rangos de créditos y puntos por Carrera Profesional establecidos en la Resolución DG-064-2008, según grado y posgrado académico, 2019

Grado o posgrado	Creditos			Puntos de Carrera	
	Min	Max	Promedio	Grados y pogrados iniciales[1]	Grados y pogrados adicionales
Bachillerato: mínimo 120 y máximo 144 créditos.	120	144	132	10	3
Licenciatura: mínimo 30 y máximo 36 créditos adicionales al bachillerato, o bien mínimo 150 y máximo 180 créditos.	30	36	33	6	5
Maestría: mínimo 60 y máximo 72 créditos	60	72	66	16	10
Doctorado: mínimo 50 y máximo 70	50	70	60	8	12

Notas: [1]Los puntos de grados y posgrados no se presentan de forma acumulativa.
Fuente: elaboración propia con datos de la Resolución DG-064-2008 y del *Convenio Sobre la Nomenclatura*

Propiamente sobre la comparación realizada, nótese que no existe una correlación entre las escalas de puntos por grados y posgrados académicos y tampoco de esas con los parámetros de créditos establecidos para la educación superior universitaria estatal.

Por ejemplo, mientras que por un doctorado primario se otorgaban 8 puntos, por uno adicional se podían sumar 12 puntos, además, aun cuando el doctorado supone una especialización, el creditaje apenas es inferior al de una maestría y significativamente menor al de un bachillerato.

En el caso del bachillerato primario se atribuían 10 puntos y por el adicional no existe puntaje, aunque analógicamente podrían asignarse 3, tomando de referencia el puntaje establecido en la Resolución DG-333-2005 para enmendar la omisión que ha existido en la Resolución DG-064-2008, aun así es bastante menos de lo que correspondería si el titulo adicional fuese de licenciatura o maestría, considerando que los créditos de un bachillerato podrían cuadruplicar los inherentes a una licenciatura o duplicar los de una maestría.

Los ejemplos y detalles pueden ampliarse, incluyendo por ejemplo un análisis específico para el posgrado de especialidad, omitido en este caso porque el *Convenio Sobre la Nomenclatura de Grados y Títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal* no establece un parámetro de créditos e indica, que "*por la naturaleza práctica de esta modalidad y porque la cantidad de horas prácticas varía según el campo de estudio, no se establece un requisito mínimo en cuanto a número de créditos. El número de créditos puede ser otorgado por el cumplimiento de objetivos*

de aprendizaje". Sin embargo, la pertinencia de profundizar en ese análisis tomaría relevancia en el supuesto de optar por variar las escalas de puntos que existen actualmente en las resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, sustituyéndolas potencialmente por una resultante de simulaciones o correlaciones matemáticas con los creditajes indicados como referencia.

Es oportuno indicar, que esta alternativa no supondría necesariamente implicaciones presupuestarias adversas, pues en ningún caso se reconocerán los títulos académicos que también son requisitos para ocupar puestos de nivel profesional, tal como lo establece el marco legal imperante y que suponen una cuota importante en las erogaciones por concepto de *Carrera Profesional*[1], específicamente en lo que respecta a grados y posgrados universitarios, por lo cual, una eventual y nueva ponderación de puntos podría ajustarse al máximo de puntos acumulados que históricamente han permitido las escalas incluidas en las resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008. Por otra parte, sí conllevaría a una proporcionalidad remunerativa por esfuerzo, dedicación y conocimiento que podría adquirir el servidor al obtener cada grado o posgrado, y lógicamente por la inversión que se realice en cada caso.

Lógicamente esa alternativa, también podría estar condicionada la correlación que se desee mantener o establecer en adelante con los puntajes a reconocer por concepto de capacitaciones, o por el tipo de formación y actualización profesional que se desea, aunque tal aspecto también puede ser tomado en cuanta, si es pertinente, a nivel de requisitos de clase y por ende ser considerado como parte de la remuneración base de cada puesto.

Con lo expuesto, puede deducirse y afirmarse, que si se opta por mantener vigentes las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, siendo una alternativa posible y conforme con el marco jurídico actual; o emitir un nuevo cuerpo regulatorio general o individualmente para *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente*, los ajustes indubitablemente deberán practicarse al menos en consideración de los aspectos apuntados.

Concretamente, con referencia a la Resolución DG-064-2008, como mínimo deberá considerarse modificaciones a los contenidos de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, y 18, y a su vez suprimir las normas incluidas en sus artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 19.

[1] De los reportes propios de los sistema de pagos Integra I e Integra II, se extrae que de los aproximadamente treinta y dos mil servidores en puestos del Título I a junio de 2018, el 32% percibió el incentivo de Carrera Profesional, lo que se traduce en un pago total mensual de casi novecientos treinta y ocho millones de colones mensuales, de los cuales aproximadamente el 38% correspondió a pago que se hace por el reconocimiento del grado académico, sea bachillerato (10 puntos) o licenciatura (16 puntos) que, igualmente es requisito mínimo de la respectiva clase en la cual se clasifica el puesto ocupado por cada servidor.
A nivel del Título II, en abril de 2018 se registraron un aproximado de sesenta y siete mil docentes, de los cuales un 80% recibe un pago por concepto de Carrera Profesional, que en conjunto asciende a una erogación de casi dos mil novecientos cincuenta y cinco millones de colones mensuales, de la cual aproximadamente el 43% corresponde a lo que se reconoce por los 9 puntos que significan el grado académico que ostentan, sea bachillerato o licenciatura y que a su vez es requisito básico del respectivo grupo profesional que ocupan.

En el caso de la Resolución DG-333-2005, merece modificarse al menos los contenidos de los artículos 1, 2, 3, 7, 8, 9, 18, 20 y 21, así como prescindir de los preceptos comprendidos en sus artículos 6, 10,11, 12, 13, 14, 15, 15 bis, 16, 27, 28 y 29.

Además, tal como se indicó previamente, conforme con la vigencia y lo indicado en la *Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas*, que modifica la *Ley de Salarios de la Administración Pública* y en el *Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley Nº 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a Empleo Público*, cualquier cambio tendiente a regular y aplicar en el plano administrativo las nuevas disposiciones en materia de *Carrera Profesional*, tendrá como punto de referencia el 4 de diciembre de 2018, fecha en la cual entró a regir la citada modificación a la *Ley de Salarios de la Administración Pública*.

5. CONCLUSIONES

5.1 . A nivel del *Régimen de Servicio Civil*, particularmente para los puestos y servidores acogidos en Título I y Título II, la Dirección General de Servicio Civil creó y ha regulado el incentivo denominado *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente*, cuyos marcos normativos actuales constan en las Resoluciones DG-064-2008 y DG-333-2005, respectivamente.

5.2 Lo preceptuado en el artículo 53 del Capítulo III, adicionado a la *Ley de Salarios de la Administración Pública*, con vigencia a partir del 4 de diciembre de 2018 y complementado en el Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, supone una base, que por jerarquía y fuerza normativa, debe considerarse como referencia para introducir modificaciones a las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, en todo aquello que estas planteen conflicto.

5.3 Con las nuevas disposiciones legales y reglamentarias, pueden puntualizarse diferencias generales respecto a los contenidos de las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, las cuales están relacionadas con reducción a únicamente dos factores en los cuales se permitirá el reconocimiento de puntos a nivel de *Carrera Profesional*, sean títulos académicos y certificados por capacitación de nivel profesional; en el caso de títulos académicos únicamente se le da relevancia a aquellos que sean superiores o adicionales al cual le permitió a la persona servidora, ocupar su puesto de nivel profesional; las capacitaciones de nivel profesional recibidas por la persona servidora, solo serán reconocidas cuando las mismas hayan sido sufragadas por el servidor o cuando no haya mediado patrocinio o exención por parte de una institución pública, cualquiera que sea, exceptuando las licencias que se concedan para asistir en tiempo laboral; y el reconocimiento así como el pago por nuevos puntos en *Carrera Profesional*, únicamente perdurará por un plazo máximo de cinco años.

Cada uno de estos puntos, manifiesta especificidades que han sido abordadas y que merecen ser consideradas, algunas derivadas directamente de las novedades normativas introducidas en materia de *Carrera Profesional* y otras, aunque vinculadas a los factores que prevalecerán, parten de un análisis crítico sobre reglas contenidas en las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, no necesariamente influenciado por las afectaciones legales y reglamentarias que impulsan el estudio en general.

5.4 Los cambios planteados a nivel legal y reglamentario, suponen una habilitación de permanencia para régimen de *Carrera Profesional*, pues las novedades suponen únicamente una generalización de aspectos sustantivos para la gestión del incentivo a nivel de todo el Sector Público.

5.5 Se mantiene la pertinencia de que exista regulaciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil sobre cómo debe gestionarse el incentivo al nivel del *Régimen de Servicio Civil*, pero ahora conforme con los preceptos legales y reglamentarios vigentes. Lo anterior apremia la modificación del marco regulatorio específico a nivel del *Régimen de Servicio Civil*, la cual podrían consistir en la derogación de las Resoluciones de DG-333-2005 y DG-064-2008, y plantear un nuevo cuerpo regulatorio atendiendo lo indicado previamente; o bien modificar dichas resoluciones ajustándolas en lo que se indica como pertinente y derogando todos los aspectos en los cuales exista oposición a lo establecido en el 53 de la *Ley de Salarios de la Administración Pública* y en el inciso b) del artículo 1, así como en el artículo 15, ambos del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Concretamente, con referencia a la Resolución DG-064-2008, como mínimo deberá considerarse modificaciones a los contenidos de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, y 18, y a su vez suprimir las normas incluidas en sus artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 19. En el caso de la Resolución DG-333-2005, merece modificarse al menos los contenidos de los artículos 1, 2, 3, 7, 8, 9, 18, 20 y 21, así como prescindir de los preceptos comprendidos en sus artículos 6, 10,11, 12, 13, 14, 15, 15 bis, 16, 27, 28 y 29.

5.6 En cualquier caso, consistente con la vigencia y lo indicado en la *Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas* y tal como se desprende de lo indicado en el inciso d) del artículo 15 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los cambios deben aplicar para todas las gestiones que deban tramitarse para ingreso, reingreso o actualización de *Carrera Profesional*, y presentadas ante cada Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos a partir del 4 de diciembre de 2018.

También deberá procurarse una regulación según la cual, las solicitudes que se hayan presentado o que debieron tramitarse de oficio (como lo prevén las

Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-018) antes de esa fecha, se analicen conforme con los criterios regulatorios vigentes al 3 de diciembre de 2018, siendo esto una posibilidad de carácter transitorio.

6. RECOMENDACIÓN

Modificar el marco regulatorio del régimen de *Carrera Profesional* y *Carrera Profesional Docente* a nivel de *Régimen de Servicio Civil*, contenido en las Resoluciones DG-333-2005 y DG-064-2008, de manera que se ajuste a las nuevas disposiciones contenidas en la *Ley de Salarios de la Administración Pública* y *Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley Nº 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente a Empleo Público*, tomando en consideración las alternativas y observaciones abordadas en este informe.

LSS