28 de enero de 2022
AJ-OF-66-2022

Señora
María Adelia Leiva Mora
Área de Gestión de Recursos Humanos
Dirección General del Servicio Civil

ASUNTO: Criterio sobre la valoración de la experiencia profesional a la luz de la incorporación a los Colegios Profesionales.

Reciba un cordial saludo. En atención a la consulta realizada mediante oficio Nº AGRH-OF-006-2022, del 24 de enero de 2022, que en lo conducente señala:

> *"Esta área de trabajo, ha recibido diversas consultas sobre la consideración de la experiencia profesional, cuando la persona se ha desempeñado en puestos de nivel profesional o superior, con los requisitos de grado académico respectivo (igual o superior a bachiller universitario) en el sector privado, pero sin la colegiatura al Colegio Profesional respectivo, en razón de que en ese ámbito privado, no le han exigido tal requisito, ni por la empresa contratante, ni por indicación individualizada por parte del Colegio Profesional.*
>
> *(…)*
>
> *En razón de la consulta expuesta, que no solo se presenta en el Ministerio citado, sino también es tema de otras instituciones del Régimen de Servicio Civil, esta área considera necesario, que desde el punto de vista jurídico, se analice el fondo de este tema, con el fin de determinar si puede esta Dirección General reconocer la experiencia profesional obtenida por servidores en el ámbito privado y que no estuvieron incorporados al Colegio Profesional respectivo, en el tanto la empresa contratante no lo exigió como requisito, ni tampoco dicho gremio profesional, en forma individualizada lo solicitó.*
>
> *(…)*
>
> *Lo anterior, porque necesitamos resolver casos concretos de consideración de experiencia para efectos de nombramientos, ascensos por concurso, e incluso por la disonancia que se presenta a nivel del proceso de Reclutamiento y Selección de Personal, en el tanto para reclutar e incluir candidatos en el Registro de elegibles, se aceptan certificaciones de experiencia profesional, en las que no se cuestiona la información que en la misma indica la autoridad competente.*
>
> *(…)*
>
> *Desde el punto de vista técnico, considera esta área, que el desempeño profesional de una persona servidora, no puede obviarse en caso de que exista evidencia y certificación de autoridad competente, de que la persona con el conocimiento técnico de una profesión determinada desempeñó labores de nivel profesional, y en el tanto*

> *sus actuaciones no fueron cuestionadas ni anuladas, por autoridad alguna, pues eso limita su derecho de trabajo …"*

Una vez analizada la consulta vertida, se debe señalar que, el artículo 191 de nuestra Constitución Política consagra el principio constitucional del empleo público, al expresar: "*Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración*". Con base a éste postulado estatutario, debe sustentarse toda regulación legal, reglamentaria, o cualquier actuación administrativa, relacionada con el procedimiento de selección, nombramiento y ocupación de los cargos adscritos al Régimen de Servicio Civil.

Por ende, para dar cabal cumplimiento a este conjunto de atribuciones conferidas por el constituyente, le corresponde a la Dirección General tal como lo establece el Estatuto de Servicio Civil dotar de contenido el Manual Descriptivo de Clases y Puestos, y este se constituye en el instrumento revestido de criterios técnicos y razonables, que no solo garantiza la correcta utilización de los recursos humanos, sino que también define las tareas asignadas a un determinado puesto, así como los requisitos que deberá reunir la persona que opte por este, para cumplir las funciones asignadas, y a partir de ellas el nivel salarial que será asignado para cada clase; conformando desde el punto de vista normativo el Bloque de Legalidad que regirá la materia en particular. Al respecto, los artículos 13 inciso a) y 16 del Estatuto de Servicio Civil, respectivamente, establecen:

> *"Artículo 13.- Son atribuciones y funciones del Director General de Servicio Civil:*
>
> *a) Analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Ejecutivo comprendidos dentro de esta ley y asignarlos a la categoría de salario correspondiente a la escala de sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública Nº 2166 de 9 de octubre de 1957".*
>
> *"Artículo 16.-La Dirección General de Servicio Civil elaborará y mantendrá al día un Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil, que contendrá una descripción completa y sucinta, hecha a base de investigación por la misma Dirección General de Servicio Civil, de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de cada clase de empleos en el Servicio del Estado a que se refiere esta ley, con el fin de que sirvan como base en la elaboración de pruebas y en la determinación de los salarios".*

Los preceptos legales transcritos son claros en dilucidar que, en el proceso de selección de personal debe observarse la totalidad de los presupuestos objetivos incorporados en el Manual Descriptivo de Clases y Puestos, no pudiendo apartarse ni sustraerse del mismo, ya que, obliga a sujetarse a una determinada estructura de empleo que, por un lado garantiza la prevalencia del Principio Constitucional de Seguridad Jurídica al proporcionar estabilidad y solidez a la relación de empleo estatutario, y a su vez, salvaguarda la legalidad administrativa considerada como aquel poder especial habilitante al que se encuentra sometida toda actuación administrativa.

En igual sentido, el tratadista Alfredo Barquero Corrales[1] es conteste al indicar:

[1] *Barquero Corrales (ALFREDO), " Administración de Recursos Humanos", Primera Parte Módulos 1,2,3, Editorial Universidad a Distancia, San José, Costa Rica, 1992, páginas 61, 62 y 63*

> *"**El análisis y la clasificación de los puestos de trabajo es una técnica cuyo objetivo primordial lo constituye el ordenamiento sistemático y racional de las tareas de los puestos de una entidad y el discernimiento de su justo valor por medio del examen de las tareas que estructuran las ocupaciones y de la comprensión de las habilidades, conocimiento y aptitudes que se requieren del trabajador para su desempeño satisfactorio**. Por consiguiente, el ordenamiento de los puestos de trabajo tiene, en un programa de administración de recursos humanos, un sitio de singular importancia: el análisis de los cargos, su ordenamiento jerárquico y la posterior fijación de la tasa salarial que les debe corresponder, son los pilares imprescindibles para su óptimo desarrollo".* (El destacado no corresponde al original).

Desde ésta perspectiva y concordancia con los principios expuestos, resulta de interés delimitar el alcance doctrinario del término "experiencia profesional", con el afán de ahondar en un análisis exhaustivo sobre el caso de marras. En referencia a este instituto, el jurista argentino Tomás Ramón Fernández[2] expone en su tratado de Derecho Administrativo Laboral lo siguiente: *"Se entiende por experiencia profesional al conjunto de conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio, la cual es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional".*

A partir del desarrollo doctrinario de cita, deviene imprescindible destacar que, el factor experiencia profesional genera un impacto positivo e ineludible en la idoneidad de la persona que pretende ocupar un determinado cargo dentro del Régimen de Méritos, de ahí se deriva el espíritu al integrarlo en el bloque de requerimientos cuya pertinencia se toma en consideración dentro de los procesos de selección y promoción de personal; lo anterior, en aras de favorecer el interés colectivo perseguido por el legislador en medio de la actividad prestataria del servicio público.

En consecuencia, ésta Asesoría Jurídica considera oportuno aclarar que, el requisito de experiencia profesional integrado en el Manual Descriptivo de Clases y Puestos, dista de ser considerado o equiparado a la experiencia acumulada con posterioridad a la incorporación al Colegio Profesional respectivo. Lo anterior es así, por cuanto es innegable que, aún cuando la persona no estuviera acreditada para el ejercicio de la profesión a través de la incorporación al gremio profesional, ello no le impide adquirir experiencia en la materia específica, particularmente, cuando se trate del desarrollo de funciones de menor responsabilidad objetiva, para las cuales no sea requisito imprescindible la incorporación, sin que ello constituya un ejercicio ilegal de la profesión. Por contrario, el ordenamiento jurídico estatutario no prevé ninguna disposición expresa donde se establezca una especie de restricción para que la persona interesada demuestre su experiencia profesional, sea en el sector público o privado. Sin embargo, no se omite en dejar constancia que, **el supuesto descrito es diferente cuando se trate del ingreso propiamente al Régimen de Servicio Civil, en cuyo caso el requisito de incorporación al Colegio Profesional sí se torna obligatorio, siempre que el Manual de Clases y Puestos introduzca dentro de los requerimientos mínimos esenciales**

[2] *Ramón Fernández (TOMAS), "Manual de Derecho Administrativo Laboral". 2da Ed. Editorial Tecnos. Buenos Aires, Argentina, 2002, páginas 237, 238.*

“estar acreditado por el Colegio respectivo” para el ejercicio de determinado cargo. Sobre el particular, el artículo 20 del Estatuto in fine, dispone:

> *“Artículo 20.-Para ingresar al Servicio Civil, se requiere:*
>
> *(…)*
>
> *c)* ***Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el "Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil" para la clase de puesto de que se trate****.*
>
> *(…)”.* (El énfasis es propio).

Ahora bien, con la intención de proporcionar mayor claridad sobre los extremos consultados, resulta conveniente segregar el estudio realizado en dos supuestos que, desde el punto de vista teórico pueden encontrar algún grado de similitud, pero, en la práctica administrativa suelen ser antagónicos, de tal manera que, cada uno genera un elenco de efectos jurídicos propios y excluyentes entre sí; a saber:

1.- La obligatoriedad de la incorporación a los Colegios Profesionales para el ingreso al Régimen Estatutario:

En primera instancia se debe indicar que, los Colegios Profesionales son considerados por el ordenamiento jurídico como entidades corporativas de interés público, cuyo margen de atribuciones trascienden más allá de la defensa de los intereses particulares de los agremiados, para adoptar consigo una serie de actividades relacionadas con la protección de la colectividad y el aseguramiento de la calidad de los profesionales. En ésta línea, la Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica Nº OJ-142-2016, del 18 de noviembre del 2016, argumentó al respecto:

> *“Entre las funciones de interés público que estas corporaciones desempeñan, tenemos la defensa contra el ejercicio indebido de las profesiones, el velar porque no haya competencia desleal, procurar el progreso de determinadas disciplinas; y funciones de carácter público, como la fiscalización y control sobre el ejercicio de la profesión, lo que conlleva de forma implícita, potestades regulatorias y disciplinarias sobre sus miembros. En este orden de ideas, los Colegios Profesionales son titulares de potestades de imperio respecto de sus afiliados, a diferencia de las asociaciones privadas que no poseen dichas potestades. Reiteramos, hay un claro interés público en el correcto desempeño de las profesiones; por ello el Estado otorga funciones públicas a los Colegios, y en algunos casos, impone la incorporación forzosa para quienes deseen ejercer una determinada profesión.”*

Particularmente por la potestad de imperio que les reviste, se ha reconocido a través de su normativa la posibilidad de exigir la incorporación como requisito obligatorio para el ejercicio liberal de la profesión, y en consecuencia, adecuar el desempeño de esas actividades de interés público a los principios de ética profesional, orden público y resguardo de los derechos de terceros.

Sobre el tocante, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con la Resolución Nº 1819-2015, de las 08:47 horas del 25 de febrero del 2015, efectuó un importante desarrollo en relación al tema expresando:

> *"III.-SOBRE LA LIBERTAD PROFESIONAL. La Constitución Política no consagra expresamente la libertad profesional, sin embargo, esta libertad fundamental puede deducirse de la interpretación armónica de varios derechos constitucionales, concretamente, de los numerales 46 y 56 de la Carta Política que garantizan en nuestro ordenamiento el derecho al trabajo y la libertad empresarial.* ***El contenido esencial de la libertad profesional comprende el derecho de elección de la profesión y el libre ejercicio de la actividad profesional. Si bien estos dos conceptos se encuentran estrechamente relacionados, las intervenciones estatales en cada de una de esas facetas se presentan con distinta intensidad. Así pues, la elección de la profesión debe ser un acto de autodeterminación de la libre voluntad del individuo y debe permanecer, en lo posible, resguardado de toda intervención del poder público. Por su parte, mediante el ejercicio de la profesión, el individuo interviene directamente en la vida social, por consiguiente, se le puede imponer restricciones en interés de los demás. De esa forma, la no afectación a terceros, la protección de la moral y el orden público son condiciones que justifican el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la actividad profesional*** *(artículo 28 constitucional). Ahora bien, aquí se aplica el principio de reserva de ley que determina que sólo mediante una norma con rango de ley – en sentido formal y material – es posible restringir los derechos fundamentales. Asimismo, se aplica el principio "pro libertatis" que dispone que toda norma jurídica debe ser interpretada en forma que favorezca la libertad. Sin embargo, se reitera,* ***la libertad de ejercer una profesión se puede restringir por medio de ley en la medida que consideraciones razonables sobre el interés público lo demanden, mientras que la libertad de elegir la profesión, por el contrario, sólo puede ser restringida en la medida que la protección de un bien común especialmente importante lo justifique****.* (El resaltado es propio).

Del extracto jurisprudencial de cita, se infiere con contundencia que, la libertad de ejercicio profesional puede estar sometida a diversas restricciones en función a la potestad de imperio que lleva a cabo estos órganos corporativos, es decir, en tesis de principio, una vez que la persona ostenta la habilitación profesional a través de la emisión del título, ésta debe sujetarse a una serie de regulaciones, entre ellas encontramos la exigencia de agremiarse al Colegio Profesional respectivo, salvo que exista norma expresa en su Ley orgánica que permita el ejercicio profesional sin contar con la acreditación especial otorgada por el Colegio; lo cual, a lo sumo requiere de una valoración casuística para determinar si ese ejercicio en concreto está supeditado a la condición habilitante que confiere el órgano colegiado.

Así las cosas, y siendo conteste con el criterio esbozado en líneas que anteceden, el artículo 20 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, establece como requisito elemental para el ingreso al Régimen Estatutario cumplir con todas las condiciones objetivas incorporadas en el Manual Descriptivo de Clases y Puestos para cada cargo en particular; de tal manera que, si para un determinado puesto el

Manual prevé la exigencia de estar incorporado al Colegio Profesional, la persona interesada previo a ocupar el cargo, deberá acreditar a través de medios fehacientes el cumplimiento de la habilitación especial, so pena de tenerse por excluida la oferta, por cuanto proceder en contrario menoscabaría en grado el Principio Constitucional de Legalidad Administrativa, al vaciar el contenido expreso de la norma en referencia; además, conlleva el efecto colateral de invalidez sobre el acto administrativo, toda vez que, la actuación administrativa desplegada se efectuaría en contra de las regulaciones específicas sobre la materia.

2.- El reconocimiento de la experiencia profesional:

En la valoración de éste extremo técnico, se cita el contenido de la Circular N° DG-CIR-005-2020, del 21 de febrero del 2020, que fue emitida por ésta Dirección General, con el objeto de estandarizar y unificar los criterios técnicos en cuanto al reconocimiento de la "experiencia profesional y general" adquirida tanto en el sector público como privado. En ese sentido se dispuso:

> *"1.- EXPERIENCIA PROFESIONAL Para la consideración de la experiencia profesional que haya tenido la persona servidora o candidata a empleo, se deben reunir las siguientes condiciones:*
>
> *1.1. Haberse obtenido a partir del momento en que la persona servidora o candidata obtuvo como mínimo el grado académico de Bachiller Universitario.*
>
> *1.2. Debe corresponder al ejercicio de actividades y tareas a nivel profesional, para cuyo desempeño se requiera dicho grado académico como mínimo.*
>
> *1.3. En el período de ejercicio de las labores profesionales, la persona servidora o candidata, debía estar Incorporada al Colegio Profesional respectivo. Se obvia este requisito solo en los casos en los que:*
>
> *· No exista Colegio Profesional o existiendo este no exija la colegiatura o bien no lo exija para el ejercicio del correspondiente grado profesional.*
>
> *· Cuando la experiencia se haya obtenido en el ámbito privado y la correspondiente empresa y el Colegio Profesional no lo haya exigido para el desempeño del puesto. Esta norma, no aplica en el caso de los profesionales que se desempeñan de forma liberal, cuya Ley del Colegio Profesional, exija la colegiatura para el desempeño de funciones profesionales (caso de los Abogados, Médicos, Contadores Públicos, Psicólogos, Trabajadores Sociales, Arquitectos, entre otros).*
>
> *1.4 La Experiencia obtenida en labores Ad Honoren, Consultorías, Asesorías en instituciones públicas o privadas, pueden ser reconocidas siempre y cuando se encuentren dentro de los supuestos 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes.*
>
> *1.5. La experiencia obtenida en puestos cuya clasificación no guarda relación con las tareas encomendadas, debe considerarse siempre y cuando el caso se encuentre entre lo estipulado en los puntos 1.1, 1.2. y 1.3 precedentes".*

De la circular de previa cita, se desprende clara y categóricamente que, los únicos requerimientos expresos para el reconocimiento de la experiencia profesional son:

1) Que la persona interesada ostente como mínimo el grado académico de bachiller universitario.

2) Que las funciones desempeñadas por la persona estén intrínsecamente relacionadas a actividades de orden profesional atinentes a la clase sobre la cual pretende su reconocimiento; y

3) Que durante el ejercicio de éstas tareas la persona estuviere incorporada al Colegio Profesional respectivo, salvo que la profesión específica no esté regulada por algún órgano corporativo, o bien, existiendo éste, su habilitación especial no constituye un requerimiento indispensable para el ejercicio legítimo de la profesión.

Ahora bien, a partir de los elementos dilucidados, valga la oportunidad para hacer hincapié en una serie de efectos jurídicos que impactan de manera significativa la práctica administrativa, a saber:

1) Con ocasión al reconocimiento de la experiencia profesional, el cumplimiento de éstas condiciones resultan ser de carácter complementario, es decir, debe necesariamente cumplirse con la totalidad de los requisitos, por cuanto éstos adolecen de naturaleza excluyentes entre sí.

2) En consonancia al Principio Constitucional de Irretroactividad consagrado en el artículo 34 de nuestra Carta Magna, debemos ser enfáticos en señalar que la aplicación de estos presupuestos objetivos recaen para situaciones jurídicas suscitadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Circular de rigor, toda vez que, a ninguna disposición de carácter normativo se le dará efecto retroactivo en perjuicio de la persona, de los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas, a excepción de que, la aplicación retroactiva beneficie directamente a la persona.

3) En casos de promoción, ascensos o recargos de funciones de personas servidoras activas, es indispensable el requisito de incorporación al Colegio Profesional que se trate, siempre y cuando el Manual Descriptivo de Clases y Puestos así lo requiera para el cargo en particular; lo anterior, a tenor del numeral 20 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil.

4) Cuando el Manual Descriptivo de Clases y Puestos no indique expresamente el tipo de experiencia que debe ostentar la persona interesada, debe entenderse que, ésta experiencia está relacionada a actividades, tareas y funciones exclusivas de la profesión que se trate, de modo que, permita dilucidar el desempeño de los conocimientos técnicos obtenidos a través de su formación académica; por consiguiente, no cualquier función deriva la experiencia profesional, sino, aquella que resulta ser alusiva a la clase propiamente dicha.

En relación con lo expuesto tenemos que, la jurisprudencia administrativa emitida por la Procuraduría General de la República, ha examinado de manera puntal si el reconocimiento de la experiencia profesional se computa o no a partir de la incorporación a los colegios profesionales, al indicar:

> *"… damos respuesta a su oficio MAT-AUI-057-2019,* ***por medio del cual nos consulta si la experiencia que requiere una persona para ser contratada en una plaza profesional debe ser, necesariamente, la obtenida después de incorporada al Colegio Profesional respectivo****.*

> *(…)*
>
> *Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría arriba a las siguientes conclusiones:*
>
> *(…)*
>
> *4.- **La experiencia profesional que es útil para el acceso a un puesto es aquella que cumpla simultáneamente dos requisitos: 1) haber sido acumulada después de la obtención del grado académico mínimo de bachiller universitario y 2) haber sido obtenida en la ejecución de tareas de naturaleza profesional.** Ambos requisitos deben estar presentes para que se valide y se reconozca la experiencia profesional exigida para un puesto.*
>
> *5.- Aun cuando el Manual de Puestos no indique expresamente el tipo de experiencia que debe tener el postulante a un puesto de clase profesional, esa experiencia, necesariamente, debe ser atinente a dicha clase; es decir, debe estar relacionada con la realización de actividades profesionales que permitan emplear los conocimientos obtenidos en la rama académica respectiva.*
>
> *6.- **La incorporación al Colegio Profesional es un requisito que se exige, en ciertos casos, para que el ejercicio de la profesión sea válido; sin embargo, la ausencia de incorporación no es óbice para adquirir experiencia profesional**. (…)".* (El destacado no forma parte del original).

En igual línea de interpretación, dicho Órgano Consultor emitió el dictamen Nº PGR-C-347-2021, del 09 de diciembre de 2021, y con este analizó el reconocimiento de la experiencia profesional a la luz del contenido de la Circular N° DG-CIR-005-2020, del 21 de febrero del 2020, emitida por ésta Dirección General, argumentando:

> *"En general, nuestra jurisprudencia administrativa se ha encargado de precisar que la experiencia profesional que es útil para el acceso a un puesto es aquella que cumpla simultáneamente dos requisitos:*
>
> *1) Haber sido acumulada después de la obtención del grado académico mínimo de bachiller universitario.*
>
> *2) Haber sido obtenida en la ejecución de tareas de naturaleza profesional.*
>
> ***Ambos requisitos deben estar presentes para que se valide y se reconozca la experiencia profesional exigida para un puesto**.*
>
> *Además, otro tema que se debe tomar en cuenta es el relacionado con la incorporación al Colegio Profesional respectivo, requisito que se exige, en ciertas clases de puestos, para que el ejercicio de la profesión sea válido; sin embargo, **la ausencia de incorporación no es impedimento para adquirir experiencia profesional**.*
>
> *No obstante, nada impide que alguna Municipalidad, **en uso de la autonomía que ostentan, decida exigir, en su Manual de Puestos, que la experiencia profesional***

> ***requerida, en algún caso en particular, sea la que se haya obtenido con posterioridad a la incorporación al Colegio Profesional respectivo****.*
>
> *Ergo,* ***dependiendo de cada clase de puesto, se debe analizar no solo el cumplimiento de la formación académica requerida para ocupar cada uno en particular, sino también si se requiere experiencia en labores relacionadas con el puesto y qué tipo; así como, si se exige estar incorporado al colegio profesional respectivo****.*

De lo expuesto se colige que, el punto de inicio para el cómputo de la experiencia profesional, dependerá exclusivamente del análisis técnico-administrativo que efectúen las Áreas competentes al analizar caso en particular, dada la heterogeneidad de presupuestos objetivos que se incorporan para cada clase de puesto, pero, siempre en atención a los requerimientos consignados por ésta Dirección General en el Manual Descriptivo de Clases y Puestos, de modo que se garantice la actividad prestacional en satisfacción del interés público.

Con estas consideraciones, se da por atendida la consulta planteada, quedando a sus órdenes ante cualquier consulta adicional.

Atentamente,

VICTOR ALFONSO MIRANDA VIQUEZ (FIRMA) PERSONA FISICA, CPF-02-0721-0516. Fecha declarada: 28/01/2022 10:13:02 AM Esta representación visual no es fuente de confianza. Valide siempre la firma.	IRMA SUYAPA VELASQUEZ YANEZ (FIRMA) PERSONA FISICA, CPF-08-0083-0228. Fecha declarada: 28/01/2022 11:16:19 AM Esta representación visual no es fuente de confianza. Valide siempre la firma.
Alfonso Miranda Víquez **Abogado, Asesoría Jurídica**	Irma Velásquez Yánez **Directora, Asesoría Jurídica**

c.c. Sr. Rómulo Castro Víquez, Director General a. i. Dirección General de Servicio Civil.