

6 de mayo de 2021
AJ-OF-175-2021

Señor
Alfredo Hasbum Camacho
Director General
Dirección General de Servicio Civil

Señor
Rómulo Castro Víquez
Subdirector General
Dirección General de Servicio Civil

**ASUNTO: Análisis reforma inciso
d) del artículo 55 del Estatuto de
Servicio Civil.**

Estimados señores:

En atención a las consultas planteadas verbalmente, sobre los alcances jurídicos del inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil, puntualmente las que seguidamente se citan:

1. *¿A qué grupo de profesionales resulta aplicable el examen de idoneidad establecido en el inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil?*
2. *¿Se les debe aplicar o no el examen de idoneidad contemplado en el inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil a las personas funcionarias docentes que se encuentran nombradas actualmente en propiedad?*

Conviene indicar que, una vez vistas y analizadas ambas interrogantes, se dará respuesta a las mismas, según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública. En este tanto, las consultas planteadas serán abordadas desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica.

Aclarado lo anterior y a efectos de dar respuesta a su primera interrogante, debemos traer a colación la manifestación realizada por la señora Guiselle Cruz Maduro, Ministra de Educación, ante la consulta realizada por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, el 6 de junio

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 2 de 8

del 2020, tal como consta en la página 14 del acta de la sesión extraordinaria N° 16, que contiene las discusiones del proyecto de Ley N° 21631¹, en el tanto manifestó:

*“... tiene que ser un **docente** que conozca programas de estudio, que tengan conocimiento de disciplinar, que sepa de pensamiento complejo de la capacidad para plantear y resolver problemas, habilidades con las tecnologías de la información, adaptación a las necesidades de los estudiantes, propiciar contextos reales, reflexionar sobre su práctica educativa, comprensión lectora, habilidades para un segundo idioma, conocer avances en neurociencia, competencias socioemocionales, aplicación de la política educativa y por supuesto que, también de la política curricular.*

*.... **Esta propuesta de reforma de ley creemos nosotros que tienen (sic) un impacto muy importante en mejorar las condiciones para la base progresiva la calidad educativa mediante la actualización del sistema resultado de selección docente.***

Responde a un mecanismo de contratación que asegure que las personas docentes que están en las aulas tengan los conocimientos y las habilidades requeridas... (El destacado en propio)

De lo anterior podemos determinar que el objetivo de la reforma citada, consistía en **mejorar la educación a través de la implementación de una herramienta que garantizara los conocimientos y destrezas de los profesionales dedicados a la formación de los estudiantes de nuestro país**, es decir, a las personas servidoras que ejercen labores en la carrera docente, dichas características a nuestro criterio encuadran con la definición que nos brindan los **artículos 54 del Estatuto de Servicio Civil y 2 incisos a) y b) del Reglamento** de dicho cuerpo legal que disponen:

*“Artículo 54.- Se consideran comprendidos en la **Carrera Docente los siguientes servidores del Ministerio de Educación Pública: quienes impartan lecciones, realicen funciones técnicas propias de la docencia o sirvan en puestos para cuyo desempeño se requiera poseer título o certificado que acredite para ejercer la función docente de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos.**” (El destacado es nuestro)*

“ARTICULO 2.- Se consideran servidores docentes los comprendidos por el artículo 54 de la Ley de Carrera Docente y que, para los efectos que la presente reglamentación, se dividen en:

¹ Reforma de la Ley N° 1581, Estatuto de Servicio Civil, para incorporar el inciso d) que establece la obligatoriedad del examen de identidad en los requisitos de ingreso a la carrera docente.

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 3 de 8

a) **Funcionarios propiamente docentes, que son los profesores que en el ejercicio de su profesión, imparten lecciones en cualquiera de los niveles de la enseñanza de acuerdo con los programas oficiales;**

...

c) **Funcionarios administrativo-docentes, que son los que realizan primordialmente labores de dirección, supervisión y otras de índole administrativa, relacionadas con el proceso educativo y para cuyo desempeño se requiere poseer título o certificado que faculte para la función docente.” (El destacado es nuestro)**

En ese tanto, el examen de idoneidad deberá aplicarse a las personas servidoras públicas que ejercen la docencia, a nuestro criterio, los puestos **no ligados directamente a las funciones docentes**, no se encuentran comprendidos dentro de los alcances del inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil, que señala:

Artículo 55- Para ingresar a la carrera docente se requiere:

....

d) **Aprobar el examen de idoneidad que al efecto establezca el Ministerio de Educación Pública (MEP), en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil, el cual será el encargado de aplicar dicho examen, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin se establezca.**(El destacado es propio)

No obstante, esto no es óbice para que, a las personas servidoras que ejercen puestos fuera de la carrera docente, se les apliquen las pruebas pertinentes, con la finalidad de que, demuestren su idoneidad, toda vez que, el inciso d) del numeral 20 del Estatuto de Servicio Civil, establece que para ingresar al Servicio Civil, se debe: **“Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta ley y sus reglamentos”.** (El resaltado en propio)

Ahora bien, sobre la segunda interrogante que indica: *“¿Se les debe aplicar o no el examen de idoneidad contemplado en el inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil a las personas funcionarias docentes que se encuentran nombradas actualmente en propiedad?”*

Para dar respuesta, en primera instancia, se cita el dictamen N° C-355-2006 del 5 de setiembre de 2006, emitido por la Procuraduría General de la República, que contempla que las personas funcionarias nombradas en propiedad son aquellas que:

“... disfrutan plenamente de la cobertura del estatuto profesional en virtud de nombramiento legal “en propiedad”, después de haber sido seleccionados por su idoneidad demostrada a través de procesos de oposición o concurso, y por ende, desempeñan servicios con

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 4 de 8

carácter permanente (estabilidad en el empleo). (El resaltado es nuestro)

De la transcripción realizada, queda claro que, las personas funcionarias propietarias, previo a su nombramiento, no solo fueron sometidas a una serie de pruebas, sino también que cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos por ley, por ende forman parte del Régimen de Méritos, por haber demostrado su idoneidad.

En este apartado, es relevante además definir el concepto de carrera administrativa citado en ese mismo dictamen y que:

*“... supone **el derecho**, una vez nombrado en propiedad—como funcionario o servidor regular—, **a ascender dentro de una organización, utilizándose para ello unos criterios objetivos, consiguiendo así el servidor una mejora tanto retributiva, como la consolidación de una cualificación profesional.** Así las cosas, se afirma que una de las cuestiones esenciales en dicha carrera, **es la promoción y ascenso de los funcionarios, pues la misma se debe configurar en torno a dos principios básicos: la consolidación en el empleo y su desarrollo a través del mérito profesional.**” (El destacado es nuestro)*

De ambos supuestos, se deriva que, la Dirección General como parte de sus objetivos y fines primordiales debe procurar que las personas servidoras que conforman el Régimen Estatutario y que brindan servicios al Estado, cuenten no solo con estabilidad laboral, sino también, con la posibilidad de progresar y aspirar a puestos de más alta jerarquía, lo anterior por supuesto, previa **acreditación de su idoneidad y contar con un nombramiento en propiedad.**

En este mismo orden de ideas, se pronunció el órgano consultor estatal en el dictamen N° C-450-2020 del 17 de noviembre del 2020, al señalar que la carrera docente, permite: **“... la promoción del servidor docente de los puestos de menor categoría a los de mayor categoría, considerando sus méritos personales, la preparación pedagógica, académica y su experiencia, siempre y cuando reúna los requisitos de la clase a la cual se desea ascender.”**(Lo resaltado es propio)

Así las cosas, podemos aseverar que uno de los objetivos del Área de Carrera Docente consiste en ofrecer a las personas servidoras docentes, la posibilidad de ascender dentro del régimen estatutario, con base en los méritos personales y académicos que ostenten, siempre y cuando estas promociones se realicen con estricto apego a la técnica y a la legislación vigente.

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 5 de 8

Asimismo, es importante señalar que en el acta ordinaria de discusión N° 16 del Proyecto de Ley N° 21631₂ consta que, la señora Diputada Mileidy Alvarado Arias, consultó a la señora Ministra de Educación, sobre cómo se iba a proceder con los docentes ya nombrados, al preguntarle: “... *Con los docentes que ya actualmente tienen plaza y todo. ¿Cuál sería (sic) el plan también?*”, a lo que en síntesis, la señora Ministra respondió, que **se estaba trabajando en brindarles capacitaciones a efectos de darles acompañamiento en sus labores y mejorar sus capacidades como docentes.** (El destacado es nuestro)

Postura reiterada por la señora Ministra al responder la interrogante planteada por el señor Presidente de la Asamblea Legislativa, sobre ¿a quiénes aplicaría esta reforma?, en el tanto indicó:

*“Así es señor diputado, porque hay normas y procedimientos -verdad- ya **derechos adquiridos de nuestros docentes en ejercicio.** Por eso nosotros hablamos de tres fases: el tema de la formación inicial, la contratación docente y la evaluación del desempeño docente, pero con ese acompañamiento, por eso mencionaba los dos proyectos, **el de capacitación permanente, formación continua y el tema de mentirías (sic), para ir mejorando esa práctica educativa y por supuestos que estamos hablando de nuevos ingresos...**” (El destacado es nuestro)*

Sobre este mismo supuesto, se trae a colación el Informe N° AL-DEST-IRE-049-2020 del 15 de junio de 2020, brindado a la comisión permanente especial de redacción, en el que destaca, la frase: “...*La presente iniciativa **pretende incorporar un nuevo inciso al artículo 55 de la Ley N° 1581 “Ley que crea el Servicio Civil”, con el objeto de asegurar que los futuros educadores acrediten sus conocimientos y destrezas e idoneidad profesional...**” (El resaltado es propio)*

Continuando con el tema, es menester analizar esta reforma, según lo dispuesto por el principio de irretroactividad de ley, consagrado en el artículo 34 de la Carta Política, que establece:

“A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas”.

Sobre este tema particular, nuestro máximo órgano constitucional³, ha señalado:“...*Basta decir que los derechos adquiridos son aquellos que ingresan definitivamente en el patrimonio de su titular (no entran en el concepto de meras expectativas) y las situaciones jurídicas consolidadas son aquellas que ya no pueden*

²Reforma de la Ley N°1581, Estatuto de Servicio Civil, para Incorporar el Inciso d) que establece la obligatoriedad del examen de idoneidad en los requisitos de ingreso a la Carrera Docente.

³Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 670-I-1994.

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 6 de 8

ser modificadas nunca jamás”; no obstante, debemos tener claro que esto no significa que no sea posible realizar cambios en las condiciones bajo las cuales se prestan servicios al Estado, sino que estos deben ser respetuosos de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de las personas que mantenía una relación de servicio antes de la realización de estos cambios. De ahí que, lo importante a la hora de definir a quienes aplica esta normativa, sea determinar el estado de los derechos que gozaba esta persona, pues de ello dependerá si la norma que nos ocupa resulta aplicable o no.

Como se mencionó anteriormente, los funcionarios propietarios gozan de estabilidad absoluta dentro del Régimen de Méritos, toda vez que, demostraron que reúnen las condiciones para desempeñar sus labores de forma eficiente, al haber superado los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al Régimen; por tanto, no resultaría exigírles se sometan al nuevo requisito legal (examen) para comprobar su idoneidad.

Ahora bien, para clarificar el tema, en este apartado conviene citar que, el artículo 57 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo N° 2235 del 14 de febrero de 1972, establece que cualquier profesor que desee un traslado⁴, ascenso⁵ o descenso⁶ está facultado para participar en los concursos que se realicen para llenar plazas vacantes en cualquier nivel de la enseñanza, para ello, debiendo cumplir con lo establecido en los artículos 20 y 55 del Estatuto de Servicio Civil, en concordancia con los artículos 5, incisos c) y d), 31 inciso 3), 32 y 33 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente; no obstante, no debemos obviar el hecho que estos requisitos resultan propios para el ingreso a ese régimen, es decir, van dirigidos a quienes desean ingresar por primera vez a la función pública y no han sido sometidos a prueba alguna dentro de la misma.

Bajo esta tesitura podemos concluir que, a **las personas funcionarias de la carrera docente que se encuentran nombradas en propiedad, no les resulta aplicable el inciso d) del artículo 55, ya que, oportunamente cumplieron con todos los requisitos que la ley establecía, demostrando su idoneidad, de ahí que desempeñan sus servicios de forma permanente.**

Diferente situación se presenta con dos grupos poblacionales a saber:

1- Las personas funcionarias interinas (que no cuentan con nombramiento en propiedad en carrera docente) y,

⁴Traslado: El paso de un servidor regular de un puesto a otro del mismo nivel salarial. (RESC Art. 3º, inciso u).

⁵Ascenso: Promoción de un servidor regular de un puesto a otro de nivel salarial superior, conforme a las vías de carrera administrativa dictadas por la Dirección General. // Promoción a un puesto de clase o nivel superior en propiedad (en forma permanente) o interino (en forma temporal). (Art. 32, Estatuto de Servicio Civil).

⁶Descenso: El paso de un servidor regular de un puesto a otro de nivel salarial inferior. [Art. 3, inciso t) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil].

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 7 de 8

2- Las personas que conforman los listados de elegibles y las que se encuentran participando en los concursos vigentes.

En lo referente al primer grupo -las personas que se encuentran nombradas en condición de interinas-, la Sala Constitucional en la resolución N° 12799-2020 del 8 de julio del 2020, señaló:

“...El principio de la idoneidad comprobada... no sólo implica la necesidad de cumplir condiciones o requisitos objetivos para llenar una plaza vacante, sino que el nombramiento como tal debe resultar de algún procedimiento que permita constatar la aptitud de la persona aspirante.

... el hecho de que una persona haya estado ocupando ad ínterin una plaza, o por mera antigüedad, durante un plazo determinado, no resulta suficiente para que -a su vez- se tenga por comprobada su idoneidad y, por tanto, para que se le nombre en propiedad en un puesto vacante.” (El destacado es propio)

En cuanto segundo grupo, la Procuraduría General de la República ha sostenido en su dictamen N° C-388-2020 del 5 de octubre de 2020 que éstas: **“...antes del nombramiento y entrada de posesión del cargo, el aspirante escogido de la lista de elegibles conformada, no ha generado a su favor situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en relación con el puesto específico...”** (El resaltado no forma parte del texto original) por lo que, a todas luces, les resulta de aplicación el examen en cuestión.

De lo expuesto se colige que, a las personas funcionarias docentes propietarias que a la entrada en vigencia de la Ley N° 9871 del 20 de julio de 2020⁷, que hubiesen cumplido con los requisitos exigidos **para ocupar el puesto en propiedad y demostrado su idoneidad**, no les resulta aplicable el examen dispuesto en esa norma; ahora bien, esta reforma sí resulta aplicable a las personas funcionarias interinas (que no cuentan con nombramiento en propiedad en carrera docente) y a las personas que se encuentran participando en los concursos vigentes. En concordancia con lo expuesto, se estima que los aspectos técnicos referentes a la implementación de este criterio legal, deben ser coordinados con el Área de Carrera Docente de esta Dirección General, lo anterior, dadas las particularidades que posee el escalafón de puestos de la carrera docente.

Del análisis realizado, esta Asesoría Jurídica concluye que:

⁷Reforma Estatuto de Servicio Civil, para establecer la obligatoriedad del examen de idoneidad en los requisitos de ingreso a la carrera docente.

6 de mayo de 2021

AJ-OF-175-2021

Página 8 de 8

1. La intención del legislador al incorporar el inciso d) al artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil, **fue** asegurar que los futuros educadores costarricenses acrediten sus conocimientos y destrezas con la finalidad de **mejorar la educación a través de la implementación de una herramienta -examen de idoneidad- que garantizara los conocimientos y destrezas de los profesionales dedicados a la formación de los estudiantes de nuestro país**, por ende, en tesis de principio los puestos no ligados directamente a las funciones docentes, no se encuentran comprendidos dentro de los alcances del inciso d) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil.
2. Las personas funcionarias docentes nombradas en propiedad, yahan superado los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al Régimen de Méritos al desempeñar sus funciones con carácter permanente; por tanto, respetando los derechos adquiridos por estos, no resulta de aplicación someterlos a nuevos procesos para comprobar su idoneidad.
3. A las personas funcionarias interinas (que no cuentan con nombramiento en propiedad), las personas candidatas que conforman los listados de elegibles y las que se encuentran a la fecha participando en los concursos vigentes para ingresar a la carrera docente; sí les resulta de aplicación obligatoria la prueba de idoneidad incorporada mediante la Ley N° 9871 del 20 de julio de 2020⁸, toda vez que no han generado a su favor situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en relación con algún puesto.
4. Corresponde al Área de Carrera Docente de esta Dirección General, realizar los estudios técnicos necesarios para la correcta implementación de este criterio legal.

Con estas consideraciones finales damos por atendida sus consultas.

Atentamente,

ASESORÍA JURÍDICA

Irma Velásquez Yáñez
DIRECTORA

Jaklin Urbina Álvarez
ABOGADA

Cc. Sr. Olman Jiménez, Director Área Carrera Docente.

⁸ Reforma Estatuto de Servicio Civil, para establecer la obligatoriedad del examen de idoneidad en los requisitos de ingreso a la carrera docente