

COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO
AUDITORÍA INTERNA

REVISIÓN DE LOS NOMBRAMIENTOS
INTERINOS ADMINISTRATIVOS
PERIODO 2024

AI-05-2024

Ref: CUC-CD-AU-065-2024

AÑO 2024

AUDITORÍA INTERNA

TABLA DE CONTENIDO		
#	DETALLE	PÁGINA
I	INTRODUCCIÓN	03
1.1	ORIGEN	05
1.2	OBJETIVO	05
1.3	OBJETIVO ESPECIFICO	05
1.4	ALCANCE	05
1.5	NORMATIVA	05
1.6	METODOLOGÍA APLICADA	06
1.7	MATRIZ DE RIESGO	06
1.8	RESUMEN EJECUTIVO	07
1.9	LIMITACIONES EN EL ALCANCE	08
1.10	ANTECEDENTES	08
II	RESULTADOS	17
2.1	Sobre el régimen de empleo del CUC	17
2.2	Sobre la normativa interna del CUC para realizar nombramientos.	18
2.3	Sobre la potestad de autoorganizarse internamente el CUC.	22
2.4	Sobre la potestad discrecional del CUC	24
2.5	De los concursos para el nombramiento de funcionarios	25
2.6	Situación observada en algunos nombramientos	28
III	CONCLUSIONES	30
IV	RECOMENDACIONES	31

AUDITORÍA INTERNA

I INTRODUCCIÓN.

Es importante mencionar que, como recordatorio por parte de la Contraloría General de la República, la Ley General de Control Interno N° 8292 establece lo siguiente:

"Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca.

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implementación de las recomendaciones.

Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

AUDITORÍA INTERNA

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.”

AUDITORÍA INTERNA**1. ORIGEN, OBJETIVOS Y ALCANCE****1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.**

Este estudio corresponde al Plan Anual de Auditoría, para el período 2024.

1.2 OBJETIVO GENERAL

Revisar los nombramientos administrativos interinos.

1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO**1.3.1** Revisar la normativa del CUC.**1.4 ALCANCE**

El análisis comprende, los nombramientos de los puestos administrativos del CUC en el I cuatrimestre del periodo 2024, ampliándose en aquellos aspectos que se consideren convenientes.

El presente estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna en el sector público, de conformidad con el NGASP dictado por la Contraloría General de la República.

1.5 NORMATIVA

Se desarrollará con sujeción, fundamentalmente a:

- Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) Control Interno, publicado en la Gaceta No. 26 del 06 de febrero del-2010.
- “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, (R-DC-064-2014) Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.
- Normativa interna del CUC.

AUDITORÍA INTERNA

1.6 METODOLOGÍA APLICADA.

Para el desarrollo del estudio se observó lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, la Ley General de Control Interno Nro. 8292, y el bloque de legalidad aplicable. Se aplicaron técnicas de auditoría tales como la observación, la indagación y la inspección de la información y se utilizaron los instrumentos de auditoría, tales como entrevistas, cuestionarios, y verificaciones de la información recopilada.

Así mismo, esta investigación se apoya del cumplimiento de las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público", (R-DC-064-2014) Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.

1.7 MATRIZ DE RIESGO

NOMBRAMIENTOS INTERINOS ADMINISTRATIVOS	
Actividades	Nivel de Riesgo
Procedimientos de nombramientos interinos.	MEDIO
Cumplimiento de la normativa.	MEDIO
Control del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos.	BAJO
Alto:	Se encontraron debilidades de control las cuales pueden llegar a afectar a la institución, y generan un riesgo monetario cuantioso.
Moderado o medio:	Se encuentran debilidades de control las cuales son subsanables, y no generan un riesgo monetario cuantioso.
Bajo:	No se hallaron debilidades de control.

AUDITORÍA INTERNA

1.8 RESUMEN EJECUTIVO

El Colegio Universitario de Cartago en adelante CUC, ha venido realizando, nombramientos tanto docentes como administrativos con el fin, de cumplir con los servicios académicos y administrativos de la Institución. En ese aspecto, es importante mencionar que, cuando la Institución tiene una plaza vacante, nombra a un funcionario interino mientras se realiza el concurso correspondiente.

Así las cosas, para el mes de enero del año 2024, se dio en el CUC una situación, que llevo al nombramiento interino de 15 funcionarios en diferentes puestos administrativos, nombrándose a Direcciones de Área, Jefes de Departamento y funcionarios operativos; estos movimientos, son necesarios para seguir brindando el servicio público y no interrumpir las labores de la Institución.

En ese aspecto, la Administración del CUC puede nombrar a un sustituto temporal o interino, usando varios procedimientos, lo anterior, porque la administración está facultada para nombrar a los funcionarios temporales o emergentes, y, lo puede hacer mediante un ascenso o nombramiento interino, sin mediar concurso previo, ya que, el principio de autoorganización y la discrecionalidad administrativa lo permite.

En ese particular, se determinó que la normativa actual del RAT, el procedimiento PA-RH-02 de Reclutamiento y Selección de Personal, así como, el Reglamento de Concursos y Selección de Personal, deben actualizarse con la Nueva Ley de Empleo Público. Aunado a ello, esta unidad observa una posible debilidad o limitación en este tema de nombramientos interinos.

Tal limitación tiene que ver con la Autoridad Presupuestaria, según oficio número MH-STAP-OF-0858-2024, en el cual, manifiesta que la Jurisprudencia Administrativa de la Procuraduría General de la República, son "**únicamente vinculantes para el órgano o el este que consulta**", por consiguiente, la jurisprudencia administrativa que se citara de la PGR, no sería vinculante para el CUC, a lo que la Administración acude a la interpretación de la Asesoría Legal.

De todo lo anterior, es sumamente importante tener claro que, todos los actos administrativos se presumen válidos, por consiguiente, los nombramientos interinos o ascensos interinos de los funcionarios administrativos en el mes de enero 2024, se presumen válidos y legales.

AUDITORÍA INTERNA

1.9 LIMITACIONES EN EL ALCANCE

Esta Unidad de Auditoría determinó unas limitaciones, que le restringen dar un alcance razonable de la investigación; tales limitaciones son las siguientes:

- a) En el CUC se carece se instrumentos jurídicos suficientes, para dar un alcance razonable de la situación a evaluar, y/o a verificar en el estudio.
- b) La Administración presentó un oficio de la Autoridad Presupuestaria, oficio número MH-STAP-OF-0858-2024, en el cual, manifiesta que la Jurisprudencia Administrativa de la Procuraduría General de la República, son **“únicamente vinculantes para el órgano o el este que consulta”**, por consiguiente, la jurisprudencia administrativa que se citara de la PGR, no sería vinculante para el CUC, razón por la cual, la Administración acude a la interpretación de la Asesoría Legal.

1.10 ANTECEDENTES

El Colegio Universitario de Cartago en adelante CUC, es un ente público menor descentralizado, cuya naturaleza jurídica, es la de una institución semiautónoma perteneciente al sector de la Educación Superior Estatal, con grado Parauniversitario, regida por la Ley 9625, Ley Orgánica del Colegio Universitario de Cartago.

En lo que corresponde al presente estudio, se realiza con el fin de analizar los nombramientos administrativos, realizados de forma interina o ascenso interino durante el I trimestre del año 2024.

A efectos de ilustrar la situación, se puede indicar que, a finales del 2023, varios funcionarios administrativos se jubilaron, los cuales, tenían a su cargo Departamentos o Direcciones en ese momento; aunado al hecho, de que otra jefatura se acogió a una incapacidad y un profesional en otro Departamento disfruto de una licencia por paternidad.

AUDITORÍA INTERNA

De lo anterior, los puestos a sustituir para el 2024 fueron:

- A. El Director de la DECAT, se jubiló en diciembre 2023.
- B. El Director de la DAF, se jubiló en diciembre 2023.
- C. El Jefe de la Biblioteca, se jubiló en diciembre 2023.
- D. La Jefa de Bienestar Estudiantil, se acogió a licencia por maternidad.
- E. Un Profesional de Financiero, se acogió a la licencia por paternidad.

Producto de estas vacantes temporales, en el CUC se dieron quince movimientos de personal que, implicaron nombramientos interinos, para suplir momentánea y transitoriamente, las plazas que se muestran en la siguiente tabla:

TABLA # 1			
#	CANTIDAD	PLAZA	UBICACIÓN
1	2	Director Jefe 3	DAF y DECAT
2	2	Director Jefe 1	Biblioteca y BECV
3	3	Profesional 1 y 3	DPD y Financiero
4	7	Asistentes (prof y técnico)	DECAT, DA, REG, RH y BYD
5	1	Secretaria	DA
Total	15	Movimientos Interinos Temporales	

Esas salidas o incapacidades de personal en la Institución, traen como consecuencia que se nombren a otros funcionarios para ocupar esos puestos, los cuales, son necesarios para seguir brindando el servicio público en el CUC, hasta que se realicen los concursos respectivos.

AUDITORÍA INTERNA

En lo que corresponde a estos nombramientos, considera esta Unidad que es de suma importancia tener claro ciertos elementos teóricos, los cuales, se encuentran en la normativa interna del CUC, en la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República y en otras fuentes, como la jurisprudencia y doctrina administrativa del Servicio Civil.

Se citan algunas normas del marco jurídico vigente, así como referencias y jurisprudencias atinentes, las cuales, pueden ser de referencia para el Colegio Universitario de Cartago:

- ✓ La Ley No. 8292, de 31 de julio del 2002, Ley General del Control Interno Publicada en La Gaceta No. 169 de 4 de setiembre del 2002 en su artículo 8 inciso d, indica:

Artículo 8º—**Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

- ✓ En cuanto al deber de cumplir con el ordenamiento jurídico por parte de la Administración, es importante mencionar que se tiene la obligación de respetar el principio de Legalidad del cual, según el dictamen No. C-237-2006 del 07 de junio del 2006 de la Procuraduría General de la República, indica:

"Por su parte, la Sala Constitucional de Costa Rica, en el voto N° 440-98, ha sostenido la tesis de que, en el Estado de Derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e institución públicas al ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, "...toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso¹ -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto." (Véase el voto N° 440-98 de la Sala Constitucional)...."

¹ El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

- ✓ En cuanto a los principios que debe respetar la Administración, se pueden observar en la Ley General de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, N° 102 Costa Rica, del 02 de mayo de 1978 en sus artículos 4 y 128, que indican:

“Artículo 4- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”

“Artículo 128.- Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.”

De los conceptos anteriores, debe quedar claro que todo acto administrativo se presume válido y debe actuar de forma eficiente.

- ✓ De lo anterior, se puede indicar que la Sala Constitucional ha dicho.

Sobre ese grado de invalidez, la Sala Constitucional ha dicho:

“No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurran ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública, «evidente y manifiesta.» Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.” (voto no. 8371-2004 de las 9 horas 40 minutos de 30 de julio de 2004).

- ✓ En cuanto al concepto de urgencia o a la situación de urgencia, que se manifestó por parte de la Administración, que se estaba viviendo dado que varios funcionarios, se retiraban del CUC, el Dictamen C-109-2023 del 22 de mayo del año 2023 de la Procuraduría General de la República, indica:

AUDITORÍA INTERNA

"II.- LA URGENCIA ADMINISTRATIVA:

Vale la pena destacar en primer término, que la gran mayoría de las situaciones de urgencia que se han presentado y se presentan en Costa Rica son atípicas. Ello debido a que las normas jurídicas que regulan tales situaciones no las precisan en grado suficiente como supuestos constitutivos de urgencia, así como tampoco contemplan el efecto o contenido que habrá de tener las medidas que se adopten; **sino que dichas situaciones deben ser asumidas mediante el acto cuyo motivo está definido con harta imprecisión, el cual puede consistir en el hecho puro y simple de una necesidad apremiante, previsto sin ulterior especificación ni cualidad, y en el cual el contenido del acto se deja en blanco para que la autoridad respectiva lo cubra y lo determine, caso por caso, dentro de una gama amplia de posibilidades.**

De esta manera en la urgencia atípica, básicamente, la autoridad administrativa actúa frente a casos no previstos, o por medios diversos de los establecidos, cuando se da **un estado de necesidad pública**, según la literatura jurídica más autorizada, justifica no solo la actuación en ausencia de ley, sino también contra la Ley existente, con inobservancias de normas adjetivas (que el sujeto el procedimiento y la forma) y sustanciales (que regulan el motivo, el contenido y el fin) de la conducta administrativa. (Ver en igual sentido ORTIZ ORTIZ (Eduardo). Tesis de Derecho Administrativo, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica., T. I, Tesis VI p. 20 mineograf).

Acorde con lo anterior, en nuestro sistema jurídico tanto la Constitución Política (Artículo 180) como la Ley Nacional de Emergencia Atípica, pues la establecen en forma genérica y en escasas situaciones se prevén supuestos constitutivos de urgencia y de las medidas a tomar. Ahora bien, si las situaciones de urgencia, en general, se tienden a superar con una serie de medidas de carácter discrecional, ello ocurre en grado sumo en la urgencia atípica.

Así la urgencia atípica conlleva una serie de medidas o normas que se toman discrecionalmente y que también en su contenido llevan ínsita una gran discrecionalidad y en su ejecución. Participando tales normas de esa característica de la discrecionalidad, en los aspectos mencionados, difícilmente, en relación con ellas se puede llegar a practicar una técnica de interpretación que tienda a restringirlas, si las mismas no dan base para ello." (La negrita no es del original)

Como se desprende de lo anterior, el concepto de urgencia contenido en el artículo 85 de la Ley General de la Administración Pública, es un concepto jurídico indeterminado, por lo que corresponde a la Administración valorar cuáles son los casos que ameritarían adoptar medidas de carácter excepcional, para lo cual debe existir una necesidad apremiante o un estado de necesidad pública y lógicamente justificarse el acto a la luz del interés público, durante el tiempo estrictamente necesario."

✓ Conforme a la Constitución Política de Costa Rica, en su artículo Nº 56 indica:

"ARTÍCULO 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente

AUDITORÍA INTERNA

remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.”

- ✓ Se trae también a colación la opinión del 26 de julio del 2010 OJ-46-2010 de la Procuraduría General de la República que indica:

“Según el artículo 192 de la Constitución Política el derecho a ocupar un cargo público no se adquiere con el simple transcurso del tiempo o por haber ocupado otras similares por cierto período, sino por tener la idoneidad comprobada para desempeñarlo conforme a lo dispuesto por la normativa que rige la materia. De tal modo que, a lo más que tiene derecho los postulantes es a que se le tome en cuenta para participar, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.”

- ✓ El concepto de empleo público y reclutamiento, es conveniente tener en cuenta los siguientes conceptos tales como las formas de nombramiento u otros que en la Revista del Servicio Civil # 25 de diciembre 2009, Publicada en la página web, www.sercivil.go.cr, que en su narrativa indica:

“En materia de empleo público y de reclutamiento, se observa que, a la administración pública, los ciudadanos pueden acceder mediante tres formas de nombramiento claramente diferenciadas: a) Elección popular, b) Por confianza y c) Concurso de oposición²; en otras palabras, por el Régimen de Confianza y por el Régimen de Servicio Civil, en el caso de aquellas instituciones cubiertas por este sistema de empleo, aunque éste no aglutina al 100% de las instituciones que componen el sector público.

- ✓ En lo que corresponde al concepto de Concurso, para nombrar en propiedad a un funcionario, en el Dictamen C-079-2016 del 18 de abril del año 2016, cita la resolución N° 2004-04665 de las 12:43 horas del 30 de abril de 2004, de la Sala Constitucional en la que indica:

"X.-Sobre el concurso como mecanismo de nombramiento. El concurso es, en pocas palabras, la modalidad de nombramiento a que se acude cuando las normas vigentes sobre la materia no determinen algún otro sistema específico de nombramiento. Se realizará, entonces, con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para evaluar los méritos y calidades de los aspirantes. Se trata, entonces, del mecanismo por excelencia para proveer cargos de carrera administrativa.

² El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

✓ En el Dictamen C-355-2006 del 05 de setiembre del año 2006, indica lo siguiente:

"En definitiva, los poderes públicos no pueden reclutar el personal a la manera de una empresa privada, es decir, por la simple y directa voluntad de los responsables de la selección de empleados. Y con base en la doctrina, debemos insistir en que *"La selección de los empleados públicos ha de hacerse en virtud de criterios objetivos, pues todos los ciudadanos son iguales ante la ley y ante su aplicación, de manera que la Administración no puede expresar preferencias discriminatorias o fundadas en razones subjetivas de unos sobre otros. Dichos criterios objetivos deben basarse en criterios de mérito y capacidad, puesto que la Administración está obligada a gestionar los intereses públicos con eficacia"*

"3. Al quedar vacante un puesto dentro de alguna institución pública, el jerarca institucional o la autoridad intermedia que ostente las competencias específicas en materia de personal o de empleo, dentro de cierto ámbito de discrecionalidad administrativa, y en aras del buen servicio público, puede decidir entre varias opciones normativamente previstas para ocupar esa plaza, conforme lo establece el régimen de empleo público."

Así las cosas, en el dictamen C-355-2006, indica que, al quedar vacante un puesto dentro de alguna institución pública, el jerarca institucional o la autoridad que ostente las competencias específicas en materia de personal o de empleo, dentro de cierto ámbito de discrecionalidad administrativa, es decir, por criterios de conveniencia y oportunidad, y en aras del buen servicio público, puede decidir entre varias opciones normativamente permitidas según la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, el dictamen C-055-2017 del 20/03/2017, de la Procuraduría General de la República indica:

"Idoneidad: Calidad de idóneo, adecuado o con condiciones para el caso. Aptitud. Capacidad, Competencia, Disposición. Suficiencia". "Idóneo: Apto. Capaz. Competente. Dispuesto. Suficiente. Con aptitud legal para ciertos actos (...)"(CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, tomo II, 8va. Edición, Editorial Heliasta S.R.L.,1974, p.333). Tal y como sostuvimos en el dictamen C-101-99 de 26 de mayo de 1999, refiriéndose al concepto de idoneidad, según el cual entendimos *"hace referencia a que una persona idónea es aquella que reúna los méritos que demande la función, es decir las cualidades y conocimientos que requiere la función"*. En el entendido de que no puede ser cualquier persona la que se nombre, sino aquella que califique como apta y con conocimientos profesionales suficientes para ocupar el cargo."

AUDITORÍA INTERNA

- ✓ En cuanto al principio de imparcialidad, en el Dictamen de la Procuraduría General de la República, número C-080-2023 del 23 de abril del año 2023, indica:

Sobre el particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

"(...) DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN PÚBLICA. En un Estado democrático como el nuestro, es necesario someter a la función pública a una serie de normas que garanticen un comportamiento objetivo a través del cual se evite, en la medida de lo posible, la manipulación del aparato del Estado para satisfacer los intereses particulares de algunos funcionarios. Existen una serie de principios generales y preceptos fundamentales en torno a la organización de la función pública que conciben a la Administración como un instrumento puesto al servicio objetivo de los intereses generales (...)

Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y –al mismo tiempo– en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario. Este es entonces el bien jurídico protegido o tutelado en los delitos contra la administración pública en general o la administración de justicia en lo particular: la protección del principio de imparcialidad o neutralidad de la actuación administrativa como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales (...)." (Resolución N° 11524-2000 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2000)

- ✓ En cuanto al derecho fundamental, referente al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Sobre el tema, la Sala Constitucional, en el voto n.º 3529-96, manifestó:

"III. Hay que encarar ahora el tema del derecho de acceso a los cargos públicos. A diferencia de lo que sucede en otras latitudes, la Constitución no contiene ningún artículo donde se reconozca de modo expreso la existencia de un derecho fundamental a acceder a las funciones y cargos públicos. Aun en los casos en que ese derecho se reconoce explícitamente, puede concebirse -en tanto derecho fundamental, posible de protección, pues, mediante el recurso de amparo- limitado al acceso a cargos de elección popular (Téngase en cuenta, sin embargo, lo que dispone el art. 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos). No obstante, constantes resoluciones de esta Sala han declarado, expresamente o implícitamente, la existencia de ese derecho como derecho fundamental³, entendiéndose que es un corolario imprescindible e ineludible del principio de igualdad, que impregna diversas disposiciones constitucionales y es el sustrato de diversos derechos de aquella naturaleza, del derecho al trabajo, y, en esencia, del carácter democrático de la comunidad nacional. En consecuencia, apenas es necesario insistir en el reconocimiento del derecho de todos a acceder a los cargos públicos -y no solamente a los de elección popular- en condiciones de igualdad, descontado desde luego el régimen de requisitos aplicable en cada caso..... La Sala no tiene razones para variar de criterio sobre ninguno de los extremos enunciados hasta aquí: por el contrario, entiende que el derecho de acceso a los cargos públicos, cuyo fundamento constitucional ha

³ El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

quedado explicado, y cuya cobertura excede el mero hecho del ingreso al cargo, que de ese modo comprende también la estabilidad y el desempeño mismo del cargo, es un derecho fundamental, y que el recurso de amparo es idóneo para garantizar ese derecho”.

✓ Así mismo, el Tribunal Constitucional, en su voto 3173-93, señaló:

“...el principio pro libértate, el cual, junto con el principio pro homine, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano”⁴.

✓ La Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978, Publicada en La Gaceta No. 102 de 30 de mayo de 1978, Ley General de la Administración Pública indica en su artículo 16 numeral 1 de la discrecionalidad lo siguiente:

“Artículo 16.-

- 1.** En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”

Por todo lo anterior, se procede a presentar los siguientes hallazgos.

⁴ El subrayado no pertenece al original.

AUDITORÍA INTERNA

II RESULTADOS.**2.1 Sobre el régimen de empleo del CUC.**

El régimen de empleo del CUC, al ser un ente semiautónomo, con personalidad jurídica propia, administrativa y patrimonial, le permite al CUC, poseer su propia organización y su propia normativa para nombrar a sus funcionarios; por consiguiente, tiene autonomía administrativa para nombrar, ascender, trasladar entre otras facultades a sus propios servidores públicos; en ese orden de ideas es conveniente observar la siguiente jurisprudencia:

- ✓ En el Dictamen C-059-2000 del 30 de marzo del año 2000 de la Procuraduría General de la República, en sus conclusiones finales indica:

“1.- El Colegio Universitario de Cartago, atendiendo su carácter de ente público menor, tiene la potestad de darse su organización propia, lo que le permite, mediante la emisión de un reglamento independiente de organización, regular su régimen interior y crear los órganos que demande el ejercicio eficiente de sus fines.”

En lo que corresponde al régimen del Servicio Civil en las Instituciones Descentralizadas, el dictamen de la Procuraduría General de la República, número C-322-2002, del 29 de noviembre del 2002, referente al tema del régimen indica lo siguiente:

“Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública...”

En el oficio AGRH-UOSC-OF-084-2024, del 14 de mayo del 2024 del Servicio Civil, indica claramente que el régimen es propio de la Institución:

“En el entendido que el Colegio Universitario de Cartago no es una Institución adscrita al Régimen de Servicio Civil, ...”

Asimismo, la Ley número 9625, ley Orgánica del Colegio Universitario de Cartago, en el artículo 1 indica que el CUC nombrara a su personal:

“El CUC gozará de independencia en el desempeño de sus funciones para darse su organización y gobierno propios. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, nombrar personal docente y administrativo,....”

AUDITORÍA INTERNA

En ese entendido, el CUC no está adscrito al régimen del Servicio Civil, pero si es importante manifestar que, a pesar de que no pertenece al Régimen del Servicio Civil, los puestos del CUC, están homologados salarialmente a ese Régimen.

Sobre el particular, de la homologación de los puestos, el documento de la Autoridad Presupuestaria número MH-STAP-DE-INF-540-2023 indica:

“Por su parte, los puestos con que cuenta el CUC se encuentran homologados al Régimen del Servicio Civil...”

- ✓ Aunado a ese punto, en el Reglamento Autónomo de Trabajo del Colegio Universitario de Cartago, en adelante RAT, Publicado en el Alcance Digital N° 49. Diario Oficial La Gaceta, N° 52 Costa Rica, del 14 de marzo del 2013 en su artículo 124 indica:

ARTÍCULO 124: En defecto de disposiciones propias en este Reglamento, deberán tenerse también como supletorias las contenidas en el Manual Institucional de Clases y Cargos de la Institución, el Estatuto de Servicio Civil⁵ y demás leyes, decretos y reglamentos vigentes en la materia de empleo público y laboral.”

Así las cosas, queda claro que el CUC tiene su propio régimen de empleo, ya que tiene su propio Estatuto Orgánico, sus propios reglamentos, procedimientos y normativa a lo interno, para regular los nombramientos de personal, y, no está adscrito al régimen del Servicio Civil.

2.2 Sobre la normativa interna del CUC para realizar nombramientos.

En lo que corresponde a la normativa interna del CUC, esta Institución dentro de su Régimen de Empleo, cuenta con un Estatuto Orgánico, un Reglamento Autónomo de Servicio, un Reglamento de Concursos y Selección de personal, así como un procedimiento para la Selección y Reclutamiento de personal, de los cuales se puede citar lo siguiente:

- ✓ El Estatuto Orgánico del Colegio Universitario de Cartago, Publicado en el Alcance Digital N° 129. Diario Oficial La Gaceta, N° 126 Costa Rica, del jueves 1 de julio del 2021 en su artículo 43 indica:

⁵ El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

“Artículo 43. Sobre los directores:

- a) Los directores serán nombrados por el decano⁶, quien informará de ello al Consejo Directivo.
- b) En caso de una vacante, el decano nombrará de forma interina al sustituto mientras se realiza el concurso respectivo⁷.
- c) En ausencia temporal menor de tres meses, el decano recargará sus funciones en un funcionario que reúna los requisitos del cargo o en sí mismo.”

Como se puede observar, el Estatuto Orgánico de la Institución, le permite al Decano de manera directa nombrar a los Directores de Área.

- ✓ El Reglamento Autónomo de Trabajo del Colegio Universitario de Cartago, Publicado en el Alcance Digital N° 49. Diario Oficial La Gaceta, N° 52 Costa Rica, del jueves 14 de marzo del 2013 en sus artículos 18 y 19 indican:

ARTÍCULO 18: La relación de servicio se inicia, modifica o extingue mediante un acto válido y eficaz realizado por los órganos competentes del CUC⁸ y formalizado en la respectiva acción de personal o contrato, el cual será emitido por el Departamento de Recursos Humanos y autorizado por el Decano, previa propuesta de la DAF⁹.

ARTÍCULO 19: Para efectos de suplencias, se procederá en concordancia con lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública¹⁰, así como de las directrices de política salarial y empleo que la Autoridad Presupuestaria expida al respecto y en este Reglamento.

Ley General de la Administración Pública# 6227.

“Artículo 95 inciso 1

Las ausencias temporales o definitivas del servidor podrán ser suplidas por el superior jerárquico inmediato o por el suplente que se nombre.”

⁶ El subrayado no es del original.

⁷ El subrayado no es del original.

⁸ El subrayado no es del original.

⁹ El subrayado no es del original.

¹⁰ El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

- ✓ El Reglamento Autónomo de Trabajo del Colegio Universitario de Cartago, Publicado en el Alcance Digital N° 49. Diario Oficial La Gaceta, N° 52 Costa Rica, del jueves 14 de marzo del 2013 en su artículo 27 inciso 2 y 28 indican:

“ARTÍCULO 27: Los contratos de servicio para los funcionarios serán:

2. En forma interina: Se realizarán con el personal necesario para sustituir vacantes temporales durante el lapso que exista ausencia del titular; o bien suplir las vacantes permanentes mientras se realiza el correspondiente concurso.

Toda vacante, sea en propiedad o interina, superior a tres meses deberá ser ocupada mediante concurso interno o externo¹¹, según corresponda. “

ARTÍCULO 28: Los puestos de los funcionarios del CUC se clasificarán de conformidad con lo que establezca el Manual Institucional de Clases y Cargos.”¹²

Como se observa, en el CUC existen formas o procedimientos de sustituir las plazas vacantes, no obstante, la asesoría Legal, sobre ese particular aclara.

- ✓ En el Dictamen Jurídico número CUC-CD-AL-19-2023 de la Asesoría Legal del CUC, consultada al respecto manifiesta lo siguiente:

“Por lo cual, se puede concluir lo siguiente: cuando en el CUC se produce un nombramiento interino por un periodo que no supera el plazo de los tres meses, (según lo regula el artículo 27 del RAT), se podría obviar el trámite del procedimiento de concurso de antecedentes (discrecionalidad administrativa limitada); por lo que existe la posibilidad de que se produzca, sin infracción a la normativa interna del CUC, un eventual nombramiento de servidor que labore en el cargo durante cierto lapso, producto de situaciones de interés público, oportunidad, lógica o conveniencia institucional.”

Otro aspecto importante, es que el CUC, puede utilizar el método de nombramiento en ascenso interino. Tal método del ascenso interino se tipifica seguidamente:

- ✓ El Reglamento de Carrera Administrativa y Reconocimiento de Méritos para el Personal del CUC, en sus artículos del 15, 18 y 20 manifiestan lo siguiente respecto a los ascensos interinos:

¹¹ El subrayado no es del original.

¹² El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

“Artículo 15.—Se define “ascenso”, el cambio de puesto para un servidor regular a otro cargo

Artículo 18.—Podrán realizarse “ascensos” de funcionarios para cubrir vacantes temporales o definitivas de los titulares en los cargos de jefatura, ya sea por el puesto regular o como un recargo de sus funciones. Se podrán nombrar en el puesto en forma interina, hasta tanto se realice el concurso respectivo, según la normativa vigente.

Artículo 20.—En los casos de nombramiento en ascensos, permutas y traslados deberá cumplirse con un periodo de prueba de tres meses. Antes de su vencimiento, el funcionario tendrá el derecho de retornar a su puesto anterior.”

Queda claro que, para realizar un nombramiento de un funcionario, la Administración utilizará la normativa interna, como es el caso del Reglamento de Carrera Administrativa, o el RAT con el fin de seguir brindando el servicio.

Como se puede observar, en el CUC, los procedimientos para el ascenso interino y el nombramiento interino, se realizan a interpretación de la Asesoría Legal, dado que en la Institución se carece de un procedimiento específico para tales actos.

Así mismo, en cuanto a la jurisprudencia administrativa, se menciona que los procedimientos del nombramiento interino, y, el ascenso interino, son temporales mientras se realiza el concurso respectivo, para nombrar de forma definitiva al funcionario idóneo para el puesto.

➤ **Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos**

En cuanto al papel del Departamento de Recursos Humanos en adelante DGIRH, en lo que corresponde a los procesos que debe realizar, el Reglamento Autónomo de Trabajo del Colegio Universitario de Cartago, Publicado en el Alcance Digital N° 49. Diario Oficial La Gaceta, N° 52 Costa Rica, del jueves 14 de marzo del 2013 en su artículo 20 que indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 20: Serán responsabilidad del Departamento de Recursos Humanos los procesos técnicos para la dotación de personal, clasificación de puestos, compensación, incentivos, beneficios, aprendizaje organizacional, evaluación del desempeño y demás gestiones propias de esta área.”

Así mismo, el Reglamento de Concursos y Selección de Personal del Colegio Universitario de Cartago, Publicado en el Diario Oficial La Gaceta, N° 22 Costa Rica, del 02 de febrero del 2015 en su artículo 1, tercer párrafo que indica lo siguiente:

“El Departamento de Recursos Humanos será la única dependencia autorizada para realizar procesos de selección y reclutamiento del recurso humano dentro de la Institución.”

AUDITORÍA INTERNA

En lo que corresponde a la normativa citada, debe entenderse, que tal normativa es para el proceso de concursos, los cuales, se realizaran como indica la normativa, en el momento que la Administración, lo solicite mediante oficio de autorización correspondiente.

En ese sentido, los nombramientos realizados en enero de este año, no fueron por concurso, sino por medio del procedimiento de nombramientos interinos y ascensos interinos conforme lo permite la normativa interna del CUC.

De todo lo anterior, la Decanatura manifestó en su oficio CUC-DEC-250-2024, el papel que jugó el DGIRH, sobre los nombramientos interinos realizados:

“Debido a que los nombramientos interinos temporales se realizan por menos de tres meses, el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos ejerció sus labores adecuadamente, conforme al deber de obediencia administrativa, acatando las directrices e instrucciones que le señaló la Decanatura como Administradora General del CUC y responsable de la buena marcha de la institución.”

2.3 Sobre la potestad de autoorganizarse internamente del CUC.

Uno de los puntos que se mencionaron anteriormente, es la posibilidad de auto organizarse por parte del CUC, por consiguiente, se cita lo siguiente:

- ✓ En cuanto a la potestad de autoorganizarse, se detalla en el Dictamen C-105-2018 del 21 de mayo del año 2018 de la Procuraduría General de la República, el cual indica:

“II.- Potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas y algunas manifestaciones específicas del ius variandi en el empleo público.

Conforme a nuestra jurisprudencia administrativa, la relación de servicio del funcionario con la Administración puede experimentar diversas vicisitudes a lo largo de su existencia. Normalmente durante el servicio activo pueden darse situaciones administrativas o estados transitorios que no obstan incluso breves cesaciones del ejercicio del puesto, sin que aquella relación se extinga, tales como: las vacaciones, permisos y licencias. Pero otras veces esa situación normal se altera o modifica en cuanto a la relación orgánica^{13[2]}, igualmente sin extinguirse, por diversas causas, ya sea porque el servidor regular pasa a ejercer otros cargos y funciones públicas en Administraciones incluso distintas de la propia (traslados, permutas), o pasa a éstas otras dependencias con todo y su puesto (reubicación), ya sea en unos u otros

^{13[2]} Vínculo que une al funcionario con el órgano administrativo en cuyo ámbito se encuentra integrado (PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho de la Función Pública. Editorial Dikinson. Madrid, 2000. P. 325).

AUDITORÍA INTERNA

casos por su propia voluntad o por decisión unilateral de la Administración, conforme lo regula en concreto el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento

*Tal y como lo advertimos en el pronunciamiento OJ-076-2013 de 28 de octubre de 2013, todas estas figuras aluden una movilidad organizacional propia del régimen de empleo público, pues la potestad autoorganizativa –de alto contenido discrecional^{14[5]}- de las Administraciones Públicas les atribuye la facultad de organizar los servicios y su recurso humano de la forma que mejor satisfaga el interés público que debe tutelar (art. 113 LGAP), bajo criterios de oportunidad o conveniencia, en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia (art. 4 *Ibidem.*), sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato. Y en ese contexto el funcionario, so pretexto de su estabilidad, no puede sustraerse a dicha potestad discrecional, ya que el "ius variandi" permite a la Administración decidir unilateralmente sobre su propio régimen organizativo, atendiendo a las distintas necesidades estructurales y burocráticas de las diversas dependencias. Y esto es así, ya que conforme a la integración armónica de los ordinales 22 bis, inciso a), 50, inciso a) y 112 del citado del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (RESC), en tesis de principio, los servidores públicos tienen el deber de prestar personalmente sus servicios en forma regular y continua, y en el lugar que el Ministro o jefe autorizado les indiquen a fin de potenciar una prestación adecuada y más eficiente del servicio público, siempre que no se les cause grave perjuicio actual o potencial, por desmejoramiento de las condiciones laborales, como sería una modificación sustancial de circunstancias de tiempo y/o lugar, una degradación de funciones o bien, un rebajo del salario."*

De lo anterior, el principio de autoorganizarse de la Administración, se resume en la potestad que tiene la misma, lo cual, es inherente a su naturaleza, de institución semiautónoma, dentro de los parámetros legales.

En lo que corresponde a las normas legales internas del CUC, llámese Estatuto Orgánico, RAT, Reglamento de Concursos y Selección de Personal, Reglamento de Carrera Administrativa y Reconocimiento de Méritos para el Personal e incluso, el procedimiento de Reclutamiento y Selección de Personal, en cada una de ellas, le permite a la Administración realizar nombramientos según corresponda, atendiendo su necesidad y oportunidad, no obstante, los mismos deben pasar por un proceso de revisión y actualización necesarios con la nueva legislación vigente en materia de Empleo Público.

^{14[5]} Discrecional porque su ejercicio será sobre la base de criterios no estrictamente jurídicos; por ejemplo, de índole política, social, organizativa o de mera oportunidad y conveniencia. Pero limitado a parámetros definidos previamente por el ordenamiento jurídico en los artículos 15, 16, 17, 158 inciso 4), y 160 de la LGAP, como lo son: la eficiencia, la razonabilidad, proporcionalidad, las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, así como los principios elementales de justicia, lógica, conveniencia, y los derechos del administrado. Sobre una adecuada valoración de tales aspectos, véase la resolución No. 55-2017-V de las 15:06 hrs. del 14 de junio de 2017, del Tribunal Contencios Administrativo, Sección Quinta).

AUDITORÍA INTERNA

2.4 Sobre la potestad discrecional del CUC.

Sobre la potestad discrecional de la Administración, y, si la Administración tiene la obligación de realizar concursos en todo momento, para sustituir las plazas vacantes, se aclara en ese aspecto lo siguiente:

- ✓ El Dictamen C-223-2006 del 01 de junio del año 2006, de la Procuraduría General de la República, la jurisprudencia administrativa indica:

"1. ¿Es necesario realizar un concurso interno para llenar la plaza vacante?

Al quedar vacante un puesto dentro de una organización, el jerarca puede decidir entre varias opciones que se presentan para ocupar esa plaza, atendiendo a criterios de necesidad y oportunidad para el mejor desempeño de la función pública que realiza.

Esta promoción al puesto superior puede realizarse, tanto para nombrar a un servidor regular (en propiedad) como de manera interina, es decir, la persona que se ascienda lo puede hacer interinamente o en propiedad. En este último supuesto, el ascenso debe realizarse desde una plaza que el servidor ascendido ocupe en propiedad, siempre que mantenga esa relación de inmediatez ya apuntada.

El otro procedimiento que existe para ocupar un puesto vacante, es el nombramiento interino. El Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento establecen la posibilidad de nombrar interinamente a funcionarios, mientras se realiza el concurso correspondiente para nombrar en forma regular (en propiedad) al funcionario que ocupará el puesto.

Ahora bien, no existe una norma que determine que debe realizarse un concurso interno sobre uno externo, o que debe ascenderse a una persona o nombrar a un interino, pues como se ha explicado, esa decisión corresponde al jerarca, atendiendo a razones de eficiencia en la función que desempeñan¹⁵.

No obstante, debe advertirse que, independientemente de cual sea el procedimiento escogido, deben respetarse las normas establecidas para cada caso, con las particularidades apuntadas líneas atrás.

Asimismo, si el procedimiento escogido conlleva el nombramiento de un funcionario interino, debe tenerse presente que ese nombramiento estará siempre sujeto al nombramiento definitivo."

¹⁵ El subrayado no es del original.

AUDITORÍA INTERNA

Este pronunciamiento C-223-2006, aclara que, la Administración puede escoger el procedimiento que requiera o necesita, para nombrar a un funcionario y seguir brindando el servicio público, dentro de la jurisprudencia administrativa, estas modalidades son las siguientes:

- a) Concurso, sea interno o externo.
- b) Ascenso interino.
- c) Nombrar interinamente.

Esas figuras de nombramiento, están expresamente planteadas en la jurisprudencia administrativa y la normativa interna del CUC, en el reglamento interno de Carrera Administrativa y Reconocimiento de Méritos para el Personal, por lo cual, la Administración ha utilizado de forma razonable la normativa interna, para realizar los nombramientos que se dieron en el mes de enero de 2024.

Queda claro que, la Administración puede utilizar la discrecionalidad administrativa, en los diferentes procedimientos para nombrar a los funcionarios, a saber, el ascenso, o, el nombramiento interino, con el fin de seguir brindando el servicio público, ya que la normativa interna y la jurisprudencia administrativa lo permite.

De lo anterior, es importante es indicar que todo acto administrativo se presume valido.

2.5 De los concursos para el nombramiento de funcionarios.

La Unidad de Auditoría indago también, sobre el tema de los concursos y del tiempo necesario para nombrar a un funcionario en una plaza vacante.

En el artículo 27 del RAT, manifiesta claramente, que cuando exista vacante y si el nombramiento es de más de 3 meses, se realizara concurso, por consiguiente, se debe determinar cuánto tiempo le toma a la Administración el realizar un concurso.

En cuanto al plazo mínimo, para reclutar a un funcionario en una plaza vacante por medio de concurso, el Reglamento de Concursos y Selección del CUC, indica que el concurso dilata aproximadamente 60 días hábiles.

De igual forma, según el procedimiento PA-RH-02 de Reclutamiento y Selección de personal del DGIRH, tal procedimiento para realizar un concurso desde el pedimento hasta el nombramiento, demora al menos 60 días hábiles para nombrar

AUDITORÍA INTERNA

a un funcionario en una plaza vacante, lo cual, concuerda con el Reglamento citado.

Así mismo, se le pregunto al DGIRH el costo aproximado de realizar un concurso, para suplir una plaza vacante, con el fin de obtener otro elemento de análisis, como el de costo/beneficio, y, si todos los movimientos que se dieron en enero de 2024, (15 nombramientos interinos simultáneos) son económicamente viables, no obstante, el DGIRH contesto que desconoce ese dato, por lo cual, se citaran una serie de principios que se pueden tomar como insumo para futuros procedimientos de nombramientos, esto principios son:

- ✓ El principio de economía y gestión financiera, en el Dictamen C-204-2015 del 05 de agosto del año 2015, de la Procuraduría General de la República, indica:

"Principio de gestión financiera que no es otro que buena gestión: eficiencia, racionalidad y economía del gasto. Es decir, la gestión de los recursos públicos no solo debe ser conforme a la ley, sino que debe tender a producir un resultado y ese resultado está determinado y es evaluable por los objetivos de la acción pública concreta de que se trata. El Estado eficaz es aquél en que se da un cumplimiento efectivo y satisfactorio de los intereses generales a los que se debe el Estado y que justifican la Administración.

La eficacia y eficiencia se determinan y evalúan no sólo respecto de la acción final de la Administración Pública. Por el contrario, deben informar la actuación instrumental, dirigida al logro de los fines públicos.....

Pero la racionalidad del gasto no solo se mide con la eficacia y eficiencia, sino que debe sujetarse al principio de economía, que hace referencia a la relación ahorro/costo. Esto es, la actuación administrativa debe evitar gastos desproporcionados en relación con los objetivos que se buscan. La desproporción puede derivar de un desconocimiento de las necesidades reales que deben ser atendidas, de los recursos que se emplean para atender esas necesidades y de las condiciones en que esos recursos son empleados.

- ✓ En cuanto al principio de legalidad presupuestaria, en el Dictamen C-018-2023 del 02 de febrero del año 2023, de la Procuraduría General de la República, indica:

"El principio de legalidad presupuestaria determina que la Administración sólo puede realizar los gastos expresamente autorizados en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, ésta es considerada normalmente como una "autorización para gastar". De lo que se deriva que, en principio, la autoridad administrativa posee discrecionalidad para precisar la necesidad y conveniencia de efectuar el gasto autorizado."

El principio presupuestario de Claridad, manifestado en las Normas Técnicas de Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, publicado en La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012, en su norma 2.2.3 inciso m) indica lo siguiente:

AUDITORÍA INTERNA**"2.2.3 Principios presupuestarios**

- m) Principio de claridad. Sin omitir las reglas técnicas esenciales, el presupuesto debe ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución. "

Asimismo, conforme a la Ley número 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, publicada en La Gaceta 198 del 16/10/2001, en su artículo 5 incisos a) y f) se mencionan los siguientes principios:

"Artículo 5.- Principios presupuestarios. Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

- a)** Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- f)** Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios."

Lo anterior, va en concordancia con el artículo 13 de Reglamento de Concursos y Selección de personal del CUC, el cual indica:

"Artículo 13.—Toda plaza aprobada debidamente por la Autoridad Presupuestaria, que no tenga propietario y esté ocupada interinamente, tendrá que salir a concurso interno o externo según corresponda, siempre que no afecte la estabilidad presupuestaria de la Institución."

Así las cosas, para realizar un concurso interno, se dilata al menos 60 días hábiles; por lo cual, la Administración debe tener en cuenta el principio de conveniencia y oportunidad para realizar tal acto; aunado a ello, tener presente los principios de eficacia, eficacia y gestión financiera que son trascendentales, para no afectar presupuestariamente a la Institución, hasta que realice el concurso correspondiente, lo anterior, porque así lo indica la normativa interna y la jurisprudencia administrativa.

AUDITORÍA INTERNA

2.6 Situación observada en algunos nombramientos.

De la investigación realizada por esta Auditoría, se constató que existen al menos tres (3) funcionarios administrativos nombrados, que tienen una situación particular, misma que la Administración califica, que los nombramientos citados tienen los requisitos esenciales para el puesto.

Los puestos de los funcionarios interinos son:

TABLA # 2		
#	PUESTO	DESCRIPCIÓN
1	Director Jefe 3 DAF	Indica la Decanatura que tiene los requisitos esenciales para el puesto.
2	Director Jefe 1 Dep. Biblioteca	Indica la Decanatura que tiene los requisitos esenciales para el puesto.
3	Coordinador DECAT	Se nombra como ascenso interino.

Lo anterior, lo constato esta unidad por la pregunta a la Decanatura, si los puestos cumplían con todos los requisitos; brindando las siguientes respuestas, en el oficio CUC-DEC-250-2024:

- 1- "La funcionaria nombrada en el cargo de Directora Administrativa cumple con los requisitos esenciales del puesto, de conformidad con el criterio jurídico emitido por el Asesor Legal institucional bajo el número CUC-CD-AL-19-2023."
- 2- "La funcionaria nombrada en el Departamento de Biblioteca cumple con los requisitos esenciales del puesto, de acuerdo con el criterio del Asesor Legal institucional CUC-CD-AL-19-2023."
- 3- "En los nombramientos interinos temporales de menos de tres meses se acudió a la figura del ascenso interino de funcionarios activos, disponibles e idóneos, tratando de evitar cambios abruptos en las Jefaturas de las dependencias institucionales, ya que dichos funcionarios por su amplio conocimiento en las labores que realizan permiten la continuidad del servicio público."

AUDITORÍA INTERNA

Como se puede observar, la Administración utiliza el pronunciamiento de la Asesoría Legal, dictamen jurídico número CUC-CD-AL-19-2023, para nombrar a funcionarios que tengan los requisitos esenciales para los puestos.

Ese pronunciamiento sobre los requisitos indica:

“Así las cosas, se concluye que no se debería obviar ningún requisito para el nombramiento de un cargo público; no obstante, de tener la necesidad institucional de hacerse, se tornaría obligatorio verificar el cumplimiento de los “requisitos esenciales” o condiciones “sine qua non” (académico y técnico), previo a cualquier nombramiento profesional, a través de los trámites de concurso de antecedentes.”

Otro aspecto que esta Auditoría pregunto fue sobre el ¿cuándo? se van a realizar los concursos para los puestos supra citados, por lo que, se trae a colación el oficio de la Decanatura número CUC-DEC-250-2024, que indica lo siguiente:

“La Decanatura como Administradora General de la Institución realizará la programación para la solicitud de dotación de personal al Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos y gestionará en el momento oportuno la directriz para la convocatoria de los concursos internos o externos que se requiera; lo anterior se hará de manera ordenada y no precipitadamente, en atención a las constantes interpretaciones que surgen sobre la Ley Marco de Empleo Público, su reglamento y las modificaciones frecuentes que realiza el Ministerio de Planificación sobre la materia.”

Manifiesta la administración activa, que el hecho de no tener certeza de cuando se realizarán los concursos para tales puestos, es producto de los constantes cambios, interpretaciones y directrices que emite el Ente Rector Mideplan sobre la materia, en la búsqueda de adaptar la nueva Ley Marco de Empleo Público a la realidad de las instituciones públicas, lo cual, no permite una solidez jurídica para una actuación administrativa razonable.

Por todo lo anterior, se concluye lo siguiente:

AUDITORÍA INTERNA

III CONCLUSIONES

- 3.1** El CUC tiene su propio régimen de empleo, ya que tiene su propio Estatuto Orgánico, sus propios reglamentos, procedimientos y normativa a lo interno, que regulan los nombramientos de personal, y, no está adscrito al régimen del Servicio Civil. (Ver resultado 2.1)
- 3.2** La normativa interna del CUC, permite a la Administración realizar nombramientos por medio del procedimiento del nombramiento interino, y, el procedimiento de ascenso interino. (Ver resultado 2.2)
- 3.3** La Administración puede utilizar el principio de autoorganización para satisfacer sus necesidades de personal. (Ver resultado 2.3)
- 3.4** La Administración, tiene la potestad discrecional de utilizar los procedimientos que considere necesarios para suplir los puestos vacantes, ya sea utilizando el procedimiento de nombramiento interino y ascenso interino, estos procedimientos son temporales, hasta que se realicen los concursos correspondientes. (Ver resultado 2.4)
- 3.5** La Administración, dilata al menos 60 días hábiles para gestionar un concurso, acorde al procedimiento PA-RH-02 de selección y reclutamiento, y su reglamento. (Ver resultado 2.5)
- 3.6** La Administración realiza nombramientos temporales, con fundamento en un criterio legal, el cual, menciona que se tomen en cuenta, los "requisitos esenciales" para el puesto. (Ver resultado 2.6)
- 3.7** Esta Unidad determinó que, el CUC carece de una normativa específica para aplicar a los nombramientos interinos o ascensos interinos, aunado al hecho que falta actualizar la normativa interna, con la nueva Ley número 10159 Ley Marco de Empleo Público y su reglamento. (Ver resultados 2.1 a 2.6)

Dado todo lo anterior, esta Unidad, se reserva el derecho de consultar o trasladar a otra instancia superior sus observaciones, para mejor resolver.

AUDITORÍA INTERNA

IV RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones antes citadas y en aras de fortalecer, mejorar, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, esta Auditoría Interna presenta las siguientes recomendaciones:

AL CONSEJO DIRECTIVO

- 4.1** Analizar los reglamentos y procedimientos internos que tengan que ver con el empleo público, para que se armonicen con la nueva Ley Marco de Empleo Público y su reglamento, con el fin de tener claro, la normativa de nombramientos interinos (administrativos y docentes) futuros, delimitando una guía para esos casos. (Ver resultado 2.1 a 2.6)

Comunicar y trasladar la siguiente recomendación:

A la Doctora, Ana Isabel Víquez Oreamuno, Decana de la Institución, o a quien ocupe su cargo:

- 4.2** Continuar fortaleciendo el control interno institucional y considerar las observaciones hechas por esta unidad, para mejorar los procedimientos de nombramientos de personal. (Ver resultado 2.1 a 2.6)
- 4.3** Coordinar dentro de la administración activa, con los funcionarios y dependencias responsables, la elaboración de un procedimiento interno que se ajuste a las necesidades del CUC para futuros nombramientos interinos, con el fin de atender aquellos nombramientos, ascensos o recargos que requiera la Institución en su labor encomendada de servicio público, siempre observando los principios básicos de igualdad, equidad y transparencia, como característica propia de la función pública. (Ver resultado 2.1 a 2.6)