



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

AUDITORIA INTERNA

**ESTUDIO ESPECIAL EN ATENCIÓN A LA DENUNCIA REMITIDA
POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
RELACIONADA CON “... SUPUESTOS CASOS DE NEPOTISMO
PRESENTADOS EN LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA”.**

INFORME FINAL: X16-2015-01

Abril, 2019



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Origen del estudio	3
1.2 Objetivo general	3
1.3 Objetivos específicos.....	3
1.4 Alcance del estudio.....	3
1.5 Metodología aplicada.....	4
1.6 Antecedentes.....	4
1.7 Comunicación Preliminar de los Resultados de la Auditoría y Conferencia Final.....	6
1.8 Limitaciones	6
1.9 Deberes en el Trámite de Informes de Auditoría	6
2. RESULTADOS.....	8
2.1 De la cantidad de funcionarios que presentan relaciones de parentesco en la UNED	8
2.1.1 De la utilización del nombramiento a plazo fijo.....	11
2.1.2 Sobre la participación de funcionarios a plazo fijo, interinos y ad honorem en los concursos internos	19
3. CONCLUSIONES	21
4. RECOMENDACIONES	22



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

INFORME FINAL X16-2015-01 **(Al contestar refiérase a este número)**

ESTUDIO ESPECIAL EN ATENCIÓN A LA DENUNCIA REMITIDA POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA RELACIONADA CON “... SUPUESTOS CASOS DE NEPOTISMO PRESENTADOS EN LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA”.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención a denuncia que trasladó el órgano contralor por supuestos casos de nepotismo en la UNED.

Sobre el tema analizado, la Auditoría determinó la existencia de 128 relaciones familiares de las cuales 84 corresponden a relaciones de consanguinidad y 44 de afinidad (de éstas 31 corresponden a relaciones sobrevivientes). Las relaciones involucran un total de 223 funcionarios de los 1841 y no se encontró evidencia documental de casos de nepotismo, en los términos que lo define la PGR en su dictamen C-069-2017.

Se revisó una muestra de funcionarios que tienen la condición de ser familiares de otros que ya laboran en la UNED, evaluándose la forma de ingreso y tipo de nombramiento. la normativa universitaria relacionada con el ingreso, reclutamiento y selección de personal, y se determinaron carencias en las regulaciones aplicables.

Se evidenció que la figura de nombramiento a plazo fijo es utilizada para la contratación directa de funcionarios para ejecutar labores de naturaleza permanente. Inicialmente, estos nombramientos se realizan por períodos que no superan el año, luego son sujeto de prórrogas consecutivas que alcanzan en algunas ocasiones hasta diez años, demostrando que dicha contratación no obedece a funciones temporales, excepcionales u ocasionales, y después de superar tres meses consecutivos o seis alternos en la UNED, adquieren el derecho a participar en los concursos internos para llenar plazas vacantes y obtener la propiedad.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



Para subsanar las deficiencias de control se plantean recomendaciones dirigidas al Consejo Universitario, en aras de modificar y ajustar la normativa interna que regula el proceso objeto de examen. Asimismo, encargar a la Administración emitir y aprobar los procedimientos para gestionar el nombramiento de funcionarios interinos y de plazo fijo.

Finalmente, solicitar el criterio de la Oficina Jurídica sobre el asidero legal que permite la participación de funcionarios nombrados a plazo fijo (por servicios especiales / consultorías) y ad honorem en los concursos internos, y de ser improcedente, realizar la modificación respectiva.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



INFORME FINAL X16-2015-01

(Al contestar refiérase a este número)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio se realiza en atención a denuncia remitida por la Contraloría General de la República.

1.2 Objetivo general

Investigar los hechos denunciados y determinar la suficiencia y cumplimiento de la normativa institucional que regula el tema objeto de examen.

1.3 Objetivos específicos

1.3.1 Evaluar la Planilla de la UNED, para identificar funcionarios que presenten lazos de parentesco por consanguinidad y afinidad.

1.3.2 Determinar mediante método estadístico una muestra, y revisar el proceso concursal o de selección realizado por la Oficina de Recursos Humanos en los nombramientos consignados en el punto anterior.

1.4 Alcance del estudio

Período a revisar del 01 de enero 2014 al 31 de enero 2015, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

El estudio se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República mediante resolución R-DC-64-2014.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



1.5 Metodología aplicada

1.5.1. Se revisó la normativa interna y el sistema de control interno relacionado con el objeto de estudio

1.5.2 Se recopilaron los antecedentes del caso y se realizaron las consultas por escrito pertinentes.

1.5.3 La auditoría se desarrolló aplicando técnicas y prácticas de auditoría generalmente aceptadas, y de conformidad con la normativa aplicable.

1.6 Antecedentes

1.6.1 La Contraloría General de la República cursa traslado de denuncia a la Auditoría Interna, para que se investigue la contratación de parientes de funcionarios por consanguinidad o afinidad, calificado por la persona denunciante como “...supuestos casos de Nepotismo, que se produce en la UNED”, concretamente indicó:

“El artículo 192 de la Constitución Política de Costa Rica establece “los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada (...)”. No obstante en la UNED, se da un fenómeno preocupante y es el nepotismo, entendido este como la preferencia que tienen ciertos funcionarios para dar empleos a familiares o amigos, sin importar el mérito para ocupar el cargo, sino su lealtad o alianza; dejando de lado a otros costarricenses que podrían cumplir con la idoneidad constitucional y superar los méritos. Si la Contraloría General de la República hace un análisis de los funcionarios(as) nombrados en la UNED, podrá comprobarse que al interior de la universidad existen familias completas que laboran para la universidad, lo cual fomenta un “clientelismo político” que afecta la gestión universitaria... La situación descrita, desde nuestra óptica roza con lo establecido en el artículo 192 de la Constitución Política; pues, es muy extraño que en la UNED haya tantos nombramientos de personas que pertenecen a la misma familia, además, la autonomía universitaria establecida en el artículo 84 de la Constitución Política no autoriza a las universidades públicas a violentar el bloque de legalidad que las rige, como por ejemplo los artículos 33 y 56 de la Constitución Política, como es el derecho a no ser discriminado y al derecho al trabajo que tienen todos (as) los costarricenses....”



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



1.6.2 Mediante oficio AI-177-2015 del 08 de diciembre del 2015, esta Auditoría Interna solicitó criterio legal a la Procuraduría General de la República en aras de ampliar sobre el concepto y alcances del nepotismo, y nombramientos bajo la modalidad a plazo fijo.

1.6.3 La Procuraduría General de la República brinda respuesta y emite el dictamen C-069-2017 del 03 de abril del 2017, del cual se extrae lo siguiente:

Recuérdese que los principios constitucionales que configuran el régimen estatutario o de empleo público, cubren a todos los servidores al servicio del Estado, tanto de la Administración Central, como de la descentralizada y autonómica (resolución N° 1119-90 de las 14:00 hrs. de 18 de setiembre de 1990, Sala Constitucional), por lo que en el ejercicio de su potestad normativa, la Universidad Estatal a Distancia está sujeta al ordenamiento jurídico general, lo cual no significa inmunidad frente a los principios que regentan en el empleo público, pues la autonomía organizativa prevista en el artículo 84 constitucional no es óbice para que el legislador haya diseñado reglas de empleo público comunes para todos los funcionarios de la Administración Pública –según lo determinó la Sala Constitucional en la resolución 2016018087 op. cit.

*Es claro entonces que la función pública está regentada por un conjunto de valores, principios y normas de un alto contenido ético y moral, con el propósito de garantizar la imparcialidad, la objetividad (véanse, entre otros, los votos números 1749-2001 y 5549-99 del Tribunal Constitucional, los cuales, aunque referidos a las incompatibilidades, tienen un alcance general), la independencia y **evitar incluso el nepotismo en el ejercicio de la función pública, como típica manifestación de conflicto de intereses.** Y desde esta perspectiva, se busca “(...) dotar de independencia a los servidores públicos, a fin de situarlos en una posición de imparcialidad para evitar el conflicto de intereses y la concurrencia desleal.” (Véase el voto n.º 3932-95). En esta materia, evidentemente, el interés público prevalece sobre el interés particular (véanse el voto n.º 5549-95).”*

*Ahora bien, aunque la expresión “nepotismo”, tiende a ser usada de una manera amplia, como favoritismo en la asignación de contratos, concesiones o en el disfrute de privilegios vinculados con la administración del Estado, **en el presente caso interesa su acepción cerrada que alude una preferencia desmedida o exagerada por favorecer a parientes en cargos o empleos públicos y que se***



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



aplica estrictamente a una situación en la cual una persona usa su poder público con el fin de obtener un favor, con frecuencia un trabajo, para un miembro de su familia. Por ello, la prohibición del nepotismo no es un criterio de “no familiares”, pero sí le prohíbe a un servidor público usar o abusar de su posición pública para obtener trabajos para los miembros de su familia en una relación de supervisión-subordinación directa. (El resaltado no es del original).

1.7 Comunicación Preliminar de los Resultados de la Auditoría y Conferencia Final

El estudio fue remitido en carácter preliminar con oficio AI-142-2015 y recibido en la Secretaría del Consejo Universitario el 29 de setiembre del 2015.

En la Sesión No. 2468-2015, celebrada el 01 de octubre, artículo V. Asuntos de trámite urgente, inciso 1), el Auditor Interno presentó en forma verbal los resultados del estudio. Incluye actas No. 2481 y No. 2487.

Finalmente, el Consejo Universitario mediante Acuerdo CU-2015-665 de la sesión 2487-2015, art. II-A, celebrada el 10 de diciembre del 2015, presentó sus observaciones al Informe Preliminar.

1.8 Limitaciones

Lo manifestado por la persona denunciante referente al “clientelismo político” no se abarcó en el estudio por ausencia de evidencia documental, aunado a las características del voto. (directo, secreto y obligatorio).

1.9 Deberes en el Trámite de Informes de Auditoría

El trámite de los informes de auditoría se debe realizar de conformidad con lo que establece la ley General de Control Interno N° 8292, según los artículos:

Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

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 implantación 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. 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.

...(Ley General de Control Interno No. 8292, Gaceta No. 169 del 04 de setiembre del 2002)

Seguidamente se presentan los hallazgos determinados en la investigación realizada por esta Auditoría Interna en atención de la denuncia.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



2. RESULTADOS

2.1 De la cantidad de funcionarios que presentan relaciones de parentesco en la UNED

Con el fin de determinar la cantidad de funcionarios que presentan relaciones de parentesco por consanguinidad y afinidad en la UNED, esta Auditoría realizó una revisión del archivo maestro de empleados al 31 de enero del 2015 suministrado por la Unidad de Planillas de la Oficina de Recursos Humanos, que a esa fecha registraba 1841 funcionarios.

En dicho archivo, se logró determinar un total de 128 relaciones de parentesco por consanguinidad y afinidad dentro de la UNED; en el siguiente cuadro se muestra el resumen de la distribución y su porcentaje:

Cuadro No. 1
Universidad Estatal a Distancia
Parentescos determinados por la Auditoría
Al 31 de enero de 2015

Parentesco	Cantidad	%
Consanguinidad	84	66%
Afinidad	44	34%
TOTALES	128	100%

Fuente: Base de Datos de Unidad de Planillas y procesada por la Auditoría

Las 128 relaciones de parentesco determinadas por esta Auditoría, involucran a 223 funcionarios de la universidad y representan un 12.11% del total de funcionarios ($223 / 1841 \times 100 = 12.11\%$).

De los 223 funcionarios al alcance del presente estudio, 164 (73.54%) estaban nombrados en propiedad, mientras que los restantes 59 (26.46%) ocupan un puesto en condición de "Plazo Fijo".

El siguiente cuadro muestra el resumen de las diferentes relaciones de parentesco encontradas por esta Auditoría Interna:



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

Cuadro No. 2
Universidad Estatal a Distancia
Desglose de relaciones de parentesco determinadas por la Auditoría
Al 31 de enero de 2015

Parentesco	Cantidad de relaciones	%
Hermanos (as)	50	39,06%
Esposos	33	25,78%
Madre / hijo (a)	13	10,16%
Padre / hijo (a)	12	9,38%
Cuñados (as)	8	6,25%
Tío (a) / sobrino	5	3,91%
Padre-madre / hijo	2	1,56%
Primos	2	1,56%
Suegra / yerno	2	1,56%
Suegro / nuera	1	0,78%
TOTAL	128	100,00%

Fuente: Base de Datos de Unidad de Planillas y procesada por la Auditoría

De la cantidad total de las relaciones de parentesco indicadas en el cuadro anterior, 31 corresponden a relaciones sobrevivientes que involucran a 62 funcionarios, entendiéndose éstas como aquellas que se dan con carácter de afinidad, posterior a su ingreso a laborar en la UNED. En el siguiente cuadro se muestra el desglose de estas relaciones:

Cuadro No. 3
Universidad Estatal a Distancia
Desglose de relaciones sobrevivientes determinadas por la Auditoría
Al 31 de enero de 2015

Parentesco	Cantidad de relaciones	%
Esposos	21	16.40%
Cuñados (as)	7	5.46%
Suegra / yerno	2	1.56%
Suegro / nuera	1	0.78%
TOTAL	31	24.21%

Fuente: Base de Datos de Unidad de Planillas y procesada por la Auditoría
Los % se calculan con base al total de relaciones (128).

Sobre el particular, el Estatuto de Personal de la UNED establece en el artículo 6, los requisitos generales de ingreso, entre ellos el siguiente:



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



Para ingresar como funcionario se requerirá:

(...)

d) Cumplir con la condición de que el cónyuge ni familiares, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, laboren en la misma instancia jerárquica (dependencia administrativa o académica), programa o cátedra, en sentido restrictivo.

Asimismo, no podrá existir relación jerárquica directa entre el cónyuge o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.

El criterio emitido por la Procuraduría General de la República, según el Dictamen C-275-2012 del 22 de noviembre de 2012, ante consulta realizada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH, S.A.) sobre si *“... se ajusta a derecho la costumbre que ha privado en dicha empresa de nombrar a hijos o parientes cercanos de los funcionarios bajo ciertas premisas, indica en sus conclusiones lo siguiente:*

(...)

2. Se aclara que lo anterior no lleva consigo la imposibilidad de que se contrate a un familiar de quien ya presta servicios en la ESPH, S.A., siempre que en esa contratación se respeten los principios constitucionales de igualdad, publicidad, nombramiento a base de idoneidad comprobada, imparcialidad, transparencia, y objetividad; y además que no se genere con ello conflicto de intereses, lo cual ocurriría si existen relaciones de jerarquía, de fiscalización o de vigilancia entre los familiares. (El subrayado no es del original).

Sobre el tema denunciado que alude expresamente al **“nepotismo”**, se trae a colación el concepto brindado por la Procuraduría General de la República (en adelante PGR), en su dictamen C-069-2017 del 03 de abril del 2017, en los siguientes términos:

“Ahora bien, aunque la expresión “nepotismo”, tiende a ser usada de una manera amplia, como favoritismo en la asignación de contratos, concesiones o en el disfrute de privilegios vinculados con la administración del Estado, en el presente caso interesa su acepción cerrada que alude una preferencia desmedida o exagerada por



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

favorecer a parientes en cargos o empleos públicos y que se aplica estrictamente a una situación en la cual una persona usa su poder público con el fin de obtener un favor, con frecuencia un trabajo, para un miembro de su familia. Por ello, la prohibición del nepotismo no es un criterio de “no familiares”, pero sí le prohíbe a un servidor público usar o abusar de su posición pública para obtener trabajos para los miembros de su familia en una relación de supervisión-subordinación directa. (El subrayado y resaltado no es del original).

La Auditoría Interna basó su revisión en 128 relaciones de parentesco que involucran a 223 funcionarios y determinó el cumplimiento de la restricción establecida en el artículo 6, inciso d) del Estatuto de Personal, relacionada con la condición de que ni familiares ni cónyuges hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad laboren en la misma instancia jerárquica, ni exista relación de jerarquía directa (subordinación), verificándose que todos los elementos de la muestra revisados cumplieran con lo establecido en la normativa anterior *-que fue considerada por la Sala Constitucional mediante Resolución N° 2009003115 del 25 de febrero del 2009 como una “norma prohibitiva del nepotismo...”-*, no encontrando esta Unidad Fiscalizadora evidencia documental de casos que se enmarquen dentro de la práctica denominada nepotismo, en particular, la prohibición de que funcionarios familiares laboren bajo la relación de supervisión – subordinación directa, en los términos del dictamen C-069-2017.

2.1.1 De la utilización del nombramiento a plazo fijo

De las 128 relaciones de parentesco mencionadas anteriormente, se determinó una muestra aleatoria compuesta por 26 funcionarios que ostentan la condición de ser familiar de otros que ya laboraban en la UNED, revisándose en el expediente de personal los siguientes aspectos:

- Modo de ingreso, (concurso, registro de elegibles, oficio de la jefatura solicitante, acuerdo CONRE, entre otros).
- Tipo de nombramiento (plazo fijo, interino, ad honorem u otro).
- Histórico de nombramientos. (Código de plaza y nombre de puesto).
- Carrera Universitaria (administrativo o profesional).
- Período de nombramiento.

En la contratación inicial (**primer ingreso**), todos los nombramientos se efectuaron a plazo fijo, en forma directa, con un oficio emitido por el titular de la dependencia que solicitó el nombramiento o por acuerdo del CONRE, por períodos



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



que comprenden desde doce días hasta un año; en algunos casos en la acción de personal no se evidencia número de referencia del documento que justificara el ingreso.

Además, se determinó que el oficio donde se solicita realizar el nombramiento, no se encuentra archivado en el expediente de personal, siendo éste el principal justificante. A continuación, en el siguiente cuadro se muestra el resumen:

Cuadro N° 4
Universidad Estatal a Distancia
Nombramiento de los familiares de funcionarios
Al 31 de enero de 2015

Documento tramitado	Cantidad	%
Oficio de dependencia	19	73%
Acuerdo CONRE	2	9%
No indica	5	18%
TOTALES	26	100%

Fuente: Base de Datos Unidad de Planillas y procesada por la Auditoría

Sobre los nombramientos a plazo fijo o por tiempo determinado, la Ley N°2 – Código de Trabajo, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 26.- El contrato de trabajo sólo podrá estipularse por tiempo determinado en aquellos casos en que su celebración resulte de la naturaleza del servicio que se va a prestar. Si vencido su término subsisten las causas que le dieron origen y la materia del trabajo, se tendrá como contrato por tiempo indefinido, en cuanto beneficie al trabajador, aquél en que es permanente la naturaleza de los trabajos. (El subrayado no es del original).

ARTÍCULO 27.- No puede estipularse el contrato de trabajo por más de un año en perjuicio del trabajador; pero si se tratare de servicios que requieran preparación técnica especial, la duración podrá ser, en las mismas condiciones, hasta de cinco años. No obstante, todo contrato por tiempo fijo es susceptible de prórroga, expresa o tácita. Lo será de esta última manera por el hecho de



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



continuar el trabajador prestando sus servicios con conocimiento del patrono. (El subrayado no es del original).

Por su parte, la normativa universitaria define lo siguiente en relación al ingreso y promoción del personal:

El Estatuto Orgánico, en su artículo 35:

(...)

Se establecen los **principios de ingreso y promoción por concurso** y de remoción sólo por justa causa, debidamente comprobada **salvo los nombramientos que este Estatuto establezca por plazo definido**. (Lo resaltado no es del original)

Y sobre el nombramiento a plazo fijo establece lo siguiente:

El Estatuto de Personal de la UNED en su artículo 5:

“ARTÍCULO 5: Definiciones

En este Estatuto se entenderá por:

c) **FUNCIONARIO A PLAZO FIJO**: Aquel que se contrate para realizar funciones que se enmarquen dentro de los trabajos denominados a plazo fijo o por obra determinada, conforme a las **previsiones legales aplicables**; (El subrayado y resaltado no es del original).

A mayor abundancia, el dictamen C-069-2017 del 03 de abril del 2017, emitido por la PGR, sobre nombramiento a plazo fijo, señala:

“Por todo ello se insiste en que la contratación de personas asalariadas por tiempo determinado, sea en el Sector Público o en el Privado, debe ser excepcional y dependerá de la naturaleza y de las necesidades del servicio o de la función a realizar y, en principio, no puede ser mayor de un año.

...

Como puede inferirse de lo expuesto, este tipo de contrataciones a plazo fijo, por su especial y excepcional naturaleza, no podrían usarse indebidamente para que tales empleados o trabajadores estén ejerciendo funciones regulares que, estricta y exclusivamente, deben ser realizadas por personal regular o de carrera administrativa, y por ello no debieran de superar el año.”.

Dicho dictamen concluye:



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



2.- Como una clara excepción al régimen de mérito o estatutario, puede existir otro tipo de empleados o trabajadores eventuales regidos por el Derecho común, a quienes por su especial naturaleza no permanente, al ser contratados por los procedimientos de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, para cubrir necesidades temporales o transitorias de plazo fijo, no mayor de un año –salvo excepciones-, u obra determinada (servicios o consultorías), amparados a partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales (contratados por servicios o consultorías), quedan excluidos de la garantía de estabilidad de la carrera administrativa y de procesos concursales depuradores propios de la selección del personal estatutario. (El subrayado no es del original).

Dicho lo anterior, es claro que el nombramiento a plazo fijo debe tener al menos las siguientes características:

- Desempeñar funciones de naturaleza temporal, excepcional, no permanente.
- Se contrata por obra determinada. (Servicios y Consultorías).
- Cubre necesidades temporales no mayores a un año, salvo excepciones, originadas en servicios que requieran preparación técnica especial, hasta un máximo de cinco años.
- Se excluye de la garantía de la carrera administrativa.
- Se excluye de los procesos concursales propios de la selección del personal permanente.
- Al vencimiento del plazo estipulado (no mayor a un año), termina la relación sin responsabilidad para ninguna de las partes.

Del análisis efectuado, se determinó que la Oficina de Recursos Humanos utilizó el tipo de nombramiento a plazo fijo y en forma directa para contratar de **primer ingreso** y hasta por doce meses -con prórrogas consecutivas que en algunos casos superan períodos comprendidos entre los tres y los diez años-, personas asalariadas que ejercen **funciones regulares de naturaleza permanente**, en un puesto de un **titular o vacante**, contraviniendo la naturaleza del trabajo a realizar, lo señalado en el artículo 5 del Estatuto de Personal, los artículos 26 y 27 del Código de Trabajo y el dictamen de la PGR C-069-2017.

Las contrataciones inicialmente no superan el año, pero son sujeto de prórrogas consecutivas de nombramiento y se convierten en tiempo indefinido. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 7, adquieren el derecho a participar en los concursos internos. A continuación, se transcribe:



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

ARTÍCULO 7:

Podrán participar en los concursos internos todos los funcionarios nombrados en propiedad y aquellos nombrados interinamente, a plazo fijo o ad honorem que tengan como mínimo tres meses consecutivos o seis meses alternos de laborar en la Universidad". (El subrayado no es del original).

Con vista en lo anterior, se determinó que los nombramientos a plazo fijo, en las clases de puestos analizadas (**Ver anexo N°1**), no se ajustan a la naturaleza de dicha contratación, por los siguientes motivos:

1. Las funciones desempeñadas no son temporales, excepcionales u ocasionales. Además, todos los nombramientos fueron prorrogados consecutivamente acumulando períodos que superan el año, y en algunos casos, diez años y tres meses.
2. Los funcionarios contratados están adscritos al régimen de la carrera universitaria (administrativa y profesional).
3. Los nombramientos a plazo fijo obedecen a la sustitución del titular de la plaza, por motivo de ascenso, permiso con o sin goce de salario, incapacidad o plaza vacante.

Las contrataciones anteriores que, en función de la naturaleza permanente del trabajo o servicio a realizar, responden a una sustitución bajo las características de la figura denominada "funcionario interino", la cual carece de regulaciones en la UNED, y se define como:

"La figura del servidor interino ha sido concebida con el fin de hacer posible la sustitución temporal de los servidores públicos regulares, garantizando de esta forma la continuidad de la labor del Estado, motivo por el cual, aunque se haya nombrado interinamente durante varios años a un servidor no adquiere un derecho que obligue a la Administración a nombrarlo en propiedad, o a seguirlo nombrando en otros cargos. En este punto es importante distinguir las categorías de interinos: los interinos para sustituir funcionarios en propiedad (es decir, interinos en plazas no vacantes) y los interinos en plazas vacantes. En el primer supuesto, del nombramiento en sustitución del propietario, la designación está subordinada a la eventualidad del regreso al puesto del funcionario titular, en cuyo caso debe cesar la designación del interino, ya que ese tipo de nombramiento no le es oponible al propietario. En caso de plazas vacantes, el servidor interino goza de una estabilidad relativa o impropia, en el sentido de que no puede ser cesado de su puesto a menos que se nombre en él a otro funcionario en propiedad. (Véase, entre otras, la resolución 867-91 de las 15:08 horas del 03 de mayo de 1991). (C-138-2017 PGR del 16 de junio del 2017).



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



Adicionalmente, al ser contratados en su primer ingreso a plazo fijo, los funcionarios nombrados *-sean familiares o no, de los que ya laboran en la UNED-*, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de Concursos para la Selección del Personal, están exonerados del concurso, aspecto que se consideraría acorde con el bloque de legalidad, en el tanto, esos funcionarios a plazo fijo hayan sido realmente contratados hasta por doce meses y para realizar funciones temporales, excepcionales, no permanentes. El artículo 4 del Reglamento para la Selección de Personal, dispone:

ARTÍCULO 4: El sistema de concursos se empleará para llenar todas las plazas vacantes autorizadas y para formar el registro de elegibles. Abarcará todas las clases de puestos existentes en el Manual de Clasificación de Puestos, excepto los de Rector, Vicerrector, Auditor y puestos pertenecientes a los Centros Universitarios y Programas de Laboratorio, con jornadas iguales o menores a medio tiempo pertenecientes a la Carrera Administrativa. De igual forma quedan cubiertos por dicha excepción, los nombramientos a plazo fijo o interinos que no excedan los doce meses o los períodos máximos establecidos en la designación de los encargados de cátedra, encargados de programa u homólogos y los nombramientos en puestos de confianza. (El subrayado no es del original).

Aunado a lo anterior, la Oficina de Recursos Humanos no dispone de “registros de elegibles” para las clases de puestos que presentan mayor rotación, tales como guardas, choferes, misceláneos, auxiliares administrativos, asistentes de servicios universitarios, analistas universitarios, entre otros, con la finalidad de proporcionar a las jefaturas que presentan pedimento de personal, sea interino o permanente, ternas de candidatos que hayan superado las pruebas respectivas y demostrado su idoneidad para el puesto. Al respecto, el Reglamento de Concursos para la Selección de Personal en sus artículos 4 y 16 señala:

ARTÍCULO 4: El sistema de concursos se empleará para llenar todas las plazas vacantes autorizadas y para formar el registro de elegibles.

Artículo 16: La Oficina de Recursos Humanos, de oficio convocará a concurso cuando haya menos de tres candidatos elegibles en el correspondiente registro, o cuando se prevea la insuficiencia de éste dada la necesidad de llenar a corto plazo una o más plazas.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



Esta Auditoría verificó el nombramiento inicial y actual de los 26 casos de familiares de funcionarios, determinando lo siguiente:

- 18 casos (69%), estuvieron nombrados inicialmente en condición de plazo fijo, por periodos superiores a un año y tres meses hasta siete años y siete meses. A la fecha están nombrados en propiedad.
- 08 casos (31%) aún mantienen la condición de nombramiento a Plazo fijo; por períodos superiores a un año y hasta diez años y tres meses.

En el anexo N° 1 se muestra el detalle del histórico de los nombramientos, para los 26 casos valorados:

A pesar de lo enunciado en el artículo 35 del Estatuto Orgánico, al establecer los principios de ingreso y promoción por concurso y lo normado en el Estatuto de Personal en su artículo 5 en cuanto a la definición de “funcionario a plazo fijo”, concepto que es concordante con los artículos 26 y 27 de la Ley N°2, Código de Trabajo, otra normativa de menor rango, el Reglamento de Concursos para la Selección de Personal en su artículo 4, introduce con su sola mención, sin aportar regulaciones al respecto, la figura del “nombramiento interino”, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 4:

El sistema de concursos se empleará para llenar todas las plazas vacantes autorizadas y para formar el registro de elegibles. Abarcará todas las clases de puestos existentes en el Manual de Clasificación de Puestos, **excepto** los de Rector, Vicerrector, Auditor y puestos pertenecientes a los Centros Universitarios y Programas de Laboratorio, con jornadas iguales o menores a medio tiempo pertenecientes a la Carrera Administrativa. De igual forma quedan cubiertos por dicha excepción, los nombramientos a plazo fijo o interino que no excedan los doce meses o los períodos máximos establecidos en la designación de los encargados de cátedra, encargados de programa u homólogo y los nombramientos en puestos de confianza. (El subrayado y resaltado no es del original)

El Estatuto de Personal en su artículo 5 establece la definición de “funcionario a plazo fijo” y en su artículo 6 señala los requisitos de ingreso que le resultan aplicables. Sin embargo, no contiene la definición de “funcionario interino” en su artículo 5, y en su artículo 6 es carente de los requisitos de ingreso respectivos, siendo



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



que en atención a la naturaleza de la función a desempeñar - *permanente en el caso de los funcionarios interinos o temporal en el caso de los funcionarios a plazo fijo*-, existen diferencias sustanciales, que también se manifiestan en su forma de contratación.

Aunado a lo anterior, la UNED no cuenta con procedimientos escritos, debidamente aprobados por el Consejo de Rectoría, para la contratación (reclutamiento y selección) de funcionarios interinos (sustitución temporal de los servidores públicos regulares por motivo de cadenas, incapacidades, permisos, entre otros del titular, o en caso de vacante, por el período mientras se realiza el concurso). Tampoco para la contratación de funcionarios a plazo fijo, ocasionando que todo nombramiento se realice a plazo fijo, indistintamente, si corresponde a una sustitución temporal en función permanente o a una ocasional.

En resumen, los nombramientos a plazo fijo son una excepción al régimen de méritos o estatutario, son trabajadores contratados mediante procedimientos directos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada (servicios, consultorías) y se remunera por partidas de servicios especiales o jornales ocasionales, no se incorporan en la carrera universitaria y no son nombrados producto de un proceso concursal de selección de personal. (Dictamen C-69-2017).

El funcionario interino es el que ejerce *"temporalmente un determinado cargo, hasta tanto sea nombrado el servidor regular correspondiente; o bien, es el llamado a atender las funciones del titular del puesto, que se encuentra incapacitado por enfermedad, o por un riesgo de trabajo, o se encuentra disfrutando de un permiso sin goce de salario según lo previsto en el artículo 37, incisos c), d), k), y j) del Estatuto de Servicio Civil, y en los supuestos del artículo 33 y 34 de su Reglamento"* (dictamen C-054-98).

De la muestra analizada se concluye que la contratación en forma directa y de primer ingreso de los funcionarios nombrados a plazo fijo *-familiares o no, de los que ya prestan sus servicios en la UNED-*, se realizó al amparo del artículo 4 del Reglamento de Concursos para la Selección de Personal; sin embargo, en la práctica dichos nombramientos se utilizan para realizar **funciones regulares de naturaleza permanente**; la mencionada contratación no se ajusta a funciones temporales, excepcionales u ocasionales, en los términos que lo establece el artículo N° 5 del Estatuto de Personal y el artículo N° 26 del Código de Trabajo.



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



2.1.2 Sobre la participación de funcionarios a plazo fijo, interinos y ad honorem en los concursos internos

El Reglamento de Concursos para la Selección de Personal en su artículo 7, permite la participación en los concursos internos de todos los funcionarios nombrados en propiedad y aquellos nombrados interinamente, **a plazo fijo o ad honorem** que tengan como mínimo tres meses consecutivos o seis meses alternos de laborar en la Universidad.

Sobre este particular, se comparte el criterio que funcionarios nombrados en propiedad e interinos puedan participar en los concursos internos para realizar nombramientos en propiedad; sin embargo, en cuanto a los funcionarios de plazo fijo (servicios especiales, consultorías) y ad honorem, no se encontró evidencia sobre el asidero legal que permite su participación en **concursos internos**, en razón de la naturaleza excepcional de sus servicios.

Sobre la participación de funcionarios interinos en concursos internos, el tema fue examinado por la PGR en dictamen C-035-2015 del 24 de febrero del 2015, determinando que tales servidores pueden ser nombrados mediante concurso interno, reiterando el criterio sostenido por este Órgano Asesor mediante el dictamen C-166-2013 del 26 de agosto del 2013, el cual, en lo que interesa, dispone:

“I. SOBRE LOS CONCURSOS INTERNOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. CAMBIO DE CRITERIO

No obstante lo expuesto, la Sala Constitucional ha modificado su criterio, señalando que resulta contrario con el Derecho de la Constitución, el que se establezca una diferencia entre funcionarios interinos y funcionarios en propiedad, a efectos de que se les permita acceder a los concursos internos efectuados dentro de las corporaciones municipales.

“...En otras palabras, el derecho a participar no se debe limitar en función de la naturaleza del nombramiento; sino que tiene derecho también el funcionario interino a que se le tome en cuenta para participar, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, en los concursos convocados para llenar la plaza que le interesa, claro está, siempre y cuando reúna los requisitos exigidos para ello y cuente con la condición de



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



elegible. (En ese sentido ver la sentencia de la Sala Constitucional número 5010 de 15:52 horas, del 6 de setiembre de 1994). (El subrayado no es del original).

Adicionalmente, el Reglamento de Concursos para la Selección de Personal, indica lo siguiente:

ARTÍCULO 4: El sistema de concursos se empleará para llenar todas las plazas vacantes autorizadas y para formar el registro de elegibles. Abarcará todas las clases de puestos existentes en el Manual de Clasificación de Puestos, excepto los de Rector, Vicerrector, Auditor y puestos pertenecientes a los Centros Universitarios y Programas de Laboratorio, con jornadas iguales o menores a medio tiempo pertenecientes a la Carrera Administrativa. De igual forma quedan cubiertos por dicha excepción, **los nombramientos a plazo fijo o interinos que no excedan los doce meses** o los períodos máximos establecidos en la designación de los encargados de cátedra, encargados de programa u homólogos y los nombramientos en puestos de confianza. (Lo subrayado y resaltado no es del original).

Por otro lado, señala:

ARTÍCULO 19: La Oficina de Recursos Humanos podrá prescindir del concurso cuando:

d) En el caso de funcionarios que estén desempeñando un puesto **a plazo fijo o interino el cual ganaron mediante concurso**, y dicho puesto se convierte en una plaza permanente, salvo cuando se trate de Directores y Jefes de Oficina.

La excepción establecida en el artículo 4, de no realizar concurso para el nombramiento a plazo fijo o interino que no excedan los doce meses guarda concordancia con el siguiente enunciado:

“No tendría sentido nombrar funcionarios públicos mediante el sistema de méritos por un período determinado, por cuanto, no se les garantiza la estabilidad en el puesto consustancial al derecho de acceso y permanencia en la función pública.” (Resolución de la Sala Constitucional 2016010887).

Sin embargo, lo establecido en el inciso d) del artículo 19 del mencionado Reglamento, no es concordante y se contrapone al artículo 4 y a la Resolución citada, por cuanto dispone el concurso para nombramientos a plazo fijo o interino



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



3. CONCLUSIONES

- 3.1 En el estudio realizado por la Auditoría, se logró determinar la existencia de 128 relaciones familiares de las cuales 84 corresponden a relaciones de consanguinidad y 44 de afinidad (de éstas 31 corresponden a relaciones sobrevivientes). Las relaciones involucran un total de 223 funcionarios de los 1841 que registra el archivo maestro “Base de datos de la Unidad de Planillas”, aportado por la Oficina de Recursos Humanos, y no se encontró evidencia documental de casos de nepotismo, en los términos que lo define la PGR en su dictamen C-069-2017. (Ver resultado 2.1)
- 3.2 El Estatuto de Personal, artículo 5, es omiso del concepto “funcionario interino” y su uso; el artículo 6, solo tipifica los requisitos de ingreso correspondientes al plazo fijo y carece de los requisitos de ingreso del funcionario interino. (Resultado 2.1.1)
- 3.3 La figura de nombramiento a plazo fijo es utilizada en forma directa para la contratación de funcionarios *-sean familiares o no, de los funcionarios de la UNED-*, **para ejecutar labores de naturaleza permanente**; inicialmente, estos nombramientos se realizan por períodos que no superan el año, luego son sujeto de prórrogas consecutivas que alcanzan en algunas ocasiones hasta diez años, demostrando que dicha contratación no obedece a funciones temporales, excepcionales u ocasionales, tal como lo refiere el artículo 5 del Estatuto de Personal al definir “funcionario a plazo fijo” concordante con el artículo 26 del Código de Trabajo.
- Adicionalmente, después de superar tres meses consecutivos o seis alternos en la UNED, adquieren el derecho a participar en los concursos internos para llenar plazas vacantes y obtener la propiedad. (Ver resultado 2.1.1)
- 3.4 No se encontró evidencia del fundamento legal que de soporte al artículo 7 del Reglamento de Concursos para la Selección de Personal, en cuanto a la participación de funcionarios nombrados a plazo fijo (servicios especiales, consultorías) y ad honorem, en los concursos internos. (Resultado 2.1.2)
- 3.5 Se determinó que hay una contraposición en el Reglamento de Concursos para la Selección de Personal, entre sus artículos 4 y el 19, inciso d), sobre la utilización del concurso para el nombramiento de funcionarios a plazo fijo e interinos. (Resultado 2.1.2).



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



- 3.6 **La contratación directa y de primer ingreso** de los casos analizados, mediante la figura de nombramiento a plazo fijo, para realizar labores de **naturaleza permanente**, violenta los principios de igualdad, publicidad, nombramiento a base de idoneidad comprobada, imparcialidad, transparencia, objetividad y violenta el derecho fundamental del resto de la población del libre acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. que deben privar en los procesos de reclutamiento y selección de personal en el sector público costarricense. (Ver resultado 2.1.1; 2.1.2).

4. RECOMENDACIONES

Al Consejo Universitario:

- 4.1 Realizar un análisis de los artículos 5 y 6 del Estatuto de Personal y generar las modificaciones correspondientes a:
- a) Artículo 5: Definiciones. Incorporar el concepto de funcionario interino y las disposiciones que regulen el uso de este tipo de nombramiento.
 - b) Artículo 6: Requisitos de Ingreso. Establecer los requisitos de ingreso aplicables a un nombramiento interino.
 - c) Valorar los requisitos de ingreso establecidos para el nombramiento a plazo fijo, en el artículo 6 del Estatuto de Personal, y concordarlos con las previsiones legales aplicables (artículo 26 del Código de Trabajo, artículo 5 del Estatuto de Personal y Dictamen C-069-2017), según la naturaleza de la función. (Resultado 2.1.1)
- 4.2 Concordar el artículo 4 y el 19, inciso d) del Reglamento de Concursos para la Selección de Personal, sobre la utilización del concurso para el nombramiento de funcionarios a plazo fijo e interino. (Resultado 2.1.2)
- 4.3 Encargar a la Administración (Consejo de Rectoría), la emisión y aprobación de los procedimientos respectivos para regular el proceso de nombramiento de funcionarios interinos y de plazo fijo. (Resultado 2.1.1)



Auditoría Interna

Tel: 2527 2276

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



- 4.4 Solicitar el criterio de la Oficina Jurídica sobre el asidero legal que permite la participación de funcionarios nombrados a plazo fijo (por servicios especiales / consultorías) y ad honorem en los concursos internos, y de ser improcedente, realizar la modificación respectiva. (Reglamento de Concursos para la Selección de Personal, Artículo 7). (Resultado 2.1.2)

5. Anexos

Anexo N°1. Histórico de nombramientos a plazo fijo de 26 funcionarios que conforman la muestra seleccionada.



Anexo 1 Historico
de nombramientos I

Anexo N°2. Análisis de las observaciones remitidas por el Consejo Universitario.



Análisis de las
observaciones reci

Dictamen PGR C-069-2017



C-069-2017.docx