

**01035**

**DFOE-SOC-0053**

**R-DFOE-SOC-00001-2021. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.** San José, a las 14:30 horas del 22 de enero de dos mil veintiuno.-----

**Recurso de Revocatoria y Apelación con nulidad concomitante**, en contra del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, emitido por el Área de Fiscalización de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, comunicado mediante oficio N.º 19371 (DFOE-SOC-1193) del 08 de diciembre de 2020; interpuesto por el M.Ed. Francisco González Alvarado, en su condición de Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica, de conformidad con el oficio N.º UNA-R-OFIC-2826-2020.

#### **RESULTANDO**

1. Que el 08 de diciembre de 2020 el Área de Fiscalización de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, emitió el informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, denominado “Auditoría de carácter especial sobre los pluses salariales otorgados por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).” (expediente digital)
2. Que el 08 de diciembre de 2020, mediante los oficios N.º 19371 (DFOE-SOC-1193), N.º 19373 (DFOE-SOC-1194) y N.º 19374 (DFOE-SOC-1195), se notificó a los funcionarios responsables del cumplimiento de las disposiciones, el Informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, denominado “Auditoría de carácter especial sobre los pluses salariales otorgados por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)”. (expediente digital)
3. Que al ser las 08:15 horas del 11 de diciembre de 2020, ingresó al correo electrónico [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr), el oficio N.º UNA-R-OFIC-2826-2020 de 10 de diciembre de 2020, suscrito por el M.Ed. Francisco González Alvarado, en su condición de Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica, mediante el cual interpone recurso de revocatoria y apelación con nulidad concomitante en contra del Informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020. A dicho oficio se le asignó el número interno (NI) 38051-2020. (expediente digital)
4. Que de conformidad con lo establecido en el Capítulo Primero, Título Octavo del Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), N.º 6227 y el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR),

DFOE-SOC-0053

2

22 de enero, 2021

N.º 7428, se procede a resolver el recurso de revocatoria y la nulidad concomitante interpuesta.

## CONSIDERANDO

### I. Legitimación y admisibilidad

Considerando la legitimación como la capacidad que ostenta un sujeto para ser parte y/o defender sus intereses en un proceso o gestión administrativa y/o la *potestad genérica para ejercer la competencia en todos los casos posibles que la misma abarca*<sup>1</sup>, se tiene que la Universidad Nacional (UNA), como sujeto pasivo de la potestad de fiscalización que ostenta la Contraloría General de la República (CGR) sobre la Hacienda Pública, es la institución a quien iban dirigidos los oficios N.º 19371 (DFOE-SOC-1193), N.º 19373 (DFOE-SOC-1194) y N.º 19374 (DFOE-SOC-1195), todos del 08 de diciembre de 2020, documentos estos que se constituyen en el objeto de la presente gestión y, cuya representación, de conformidad con el artículo 43, inciso j) del Estatuto Orgánico de la UNA, recae en el M.Ed. Francisco González Alvarado, en su condición de Rector, motivo por el cual, se verifica una identificación entre las competencias propias de su cargo y la potestad de plantear los reclamos correspondientes por los medios recursivos que le habilita la legislación costarricense. Siendo de tal modo, se considera a criterio de esta Área de Fiscalización, que el señor González Alvarado, se encuentra legitimado para presentar los recursos ordinarios correspondientes. De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la LOCGR, y los artículos 343 y 346 de la LGAP, los actos finales (como los informes de fiscalización referidos) que dicte el Órgano Contralor, excepto los que atiendan la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, para lo cual se cuenta con un plazo de tres días hábiles para su interposición. En tal sentido, corresponde pronunciarse sobre el plazo, que de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales, N.º 8687; establece que cuando se señale un correo electrónico, fax o casillero, la persona quedará notificada al día "hábil" siguiente de la transmisión o del depósito respectivo. En el caso particular, los oficios N.º 19371 (DFOE-SOC-1193), N.º 19373 (DFOE-SOC-1194) y N.º 19374 (DFOE-SOC-1195), fueron debidamente notificados a la Universidad Nacional el 08 de diciembre de 2020, siendo que el recurso de revocatoria y apelación con nulidad concomitante interpuestos por la Administración mediante el oficio N.º UNA-R-OFIC-2826-2020 fueron recibidos en la Contraloría General el 11 de diciembre de 2020, por lo que practicado el cómputo respectivo, tenemos que la gestión fue presentada en tiempo.

---

<sup>1</sup> ORTIZ ORTIZ (Eduardo) Tesis de Derecho Administrativo II, editorial Stradtman S.A., San José, 2000, p.456.

DFOE-SOC-0053

3

22 de enero, 2021

## II. Sobre el fondo

**1. Sobre la solicitud de nulidad y suspensión de emisión del informe DFOE-SOC-IF-00012-2020 emitido por el Área de Fiscalización de Servicios Sociales.** La Universidad Nacional, en el apartado uno del oficio N.º UNA-R-OFIC-2826-2020, solicita anular el informe de auditoría N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 denominado “Auditoría de carácter especial sobre los pluses salariales otorgados por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)” (notificado a los responsables del cumplimiento de las disposiciones mediante los oficios N.º 19371 (DFOE-SOC-1193), N.º 19373 (DFOE-SOC-1194) y N.º 19374 (DFOE-SOC-1195)) y, que se suspenda su emisión final, mientras se resuelve la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente N.º 20-002831-0007-CO y el proceso contencioso administrativo cuyo número de expediente es el 19-000375-1028-CA, ambos procesos relacionados con la aplicación del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP), N.º 9635 y el Decreto Ejecutivo N.º 41564 “Reglamento al Título III de la Ley N.º 9635”. Lo anterior, por cuanto considera, con fundamento en los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (específicamente refiriéndose a la acción de inconstitucionalidad mencionada) y la resolución de las nueve horas y treinta y siete minutos de veinte de febrero de dos mil veinte, en la que se dio curso a dicha Acción, que la Contraloría General de la República debe suspender la emisión del informe final de auditoría ya que éste conlleva la aplicación de la LFFP. Esa Administración sostiene que la emisión del informe de auditoría se constituye en un acto administrativo que se emite dentro de un procedimiento de auditoría y que implica la aplicación de una norma que ha sido objeto de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad. Por lo anterior, esa Universidad considera que existe una prohibición de dictar resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. **Criterio del Área:** Respecto de los alegatos de la UNA en relación con este primer asunto, corresponde indicar que, como parte de las competencias atribuidas al Órgano Contralor, se encuentra la relacionada con la fiscalización posterior sobre la Hacienda Pública. En este sentido, es importante señalar que esa categoría de fiscalización se ejecuta a través de procedimientos de auditoría, los cuales deben entenderse como aquellos procesos de *verificación (realizado por un tercero, en este caso el auditor) de que las actuaciones de la institución se ajusten a los estándares y normas correspondientes, de tal manera, que las desviaciones entre la realidad y el deber ser se considera como hallazgos de auditoría*<sup>2</sup>. En general, un procedimiento de auditoría conlleva la aplicación de un conjunto de técnicas de investigación a un grupo de hechos o circunstancias en el ámbito de las actuaciones que generan las instituciones públicas bajo el ámbito de competencia del Órgano Contralor. Es así como, en el marco de la presente gestión debe entenderse el correcto sentido del procedimiento de auditoría, en particular el de carácter especial, cuyo objetivo es verificar que las actividades (caso particular),

---

<sup>2</sup> ARROYO CHACÓN, Jennifer. Similitudes y diferencias entre la evidencia de auditoría y la prueba en el procedimiento judicial o administrativo. Revista Nacional de Administración, Julio-Diciembre, 2014. Pág 102.

DFOE-SOC-0053

4

22 de enero, 2021

operaciones financieras e información de los sujetos fiscalizados se ejecuten, en todos los aspectos significativos, de conformidad con las leyes, reglamentos u otras normativas que se hayan identificado (criterios, resoluciones, políticas, lineamientos, directrices, códigos, contratos, convenios, etc). Por ende, los informes de auditoría de carácter especial, como el referido, lo que pretenden es, contrastar la realidad de las actuaciones institucionales respecto de los supuestos normativos que le son vinculantes y aplicables en el marco del principio de legalidad al que están obligadas las instituciones públicas, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política y el mismo numeral de la LGAP. Dado lo anterior, a pesar de que un informe de auditoría, como el dirigido a esa Universidad, deriva de un procedimiento, no puede entenderse éste en los términos de un procedimiento *administrativo* según lo dispuesto en la LGAP, en virtud de que ese tipo de procedimientos conlleva una naturaleza *contradictoria* entre las partes, y no obstante, la pretensión sobre el cumplimiento de los fines de la Administración (objetivo que comparte con el procedimiento de auditoría desde la perspectiva de la Hacienda Pública), implica el respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en particular a través del principio del debido proceso. Al respecto, según se indicó en el Dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR) N.º C-034-1999 de 05 de febrero de 1999, *la esencia del procedimiento administrativo en general -según se desprende de la lectura del acta 105 de la sesión celebrada por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, el 7 de abril de 1970, en el trámite de discusión del proyecto de la L.G.A.P.- es la de "... asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Se recogen dos propósitos básicos sobre los que descansan toda la normativa del proyecto enunciados desde el comienzo de esta exposición a saber: 1) el de resolver la contraposición entre autoridad y libertad entre prerrogativa y garantía. Buscando un justo equilibrio entre las necesidades de un procedimiento rápido, ágil y flexible indispensable para el funcionamiento eficiente y económico de la Administración y las garantías debidas al administrado sobre las cuales el proyecto no admite transacción salvo casos de excepción, de urgencia que se regulan restrictivamente. 2) En general el de garantizar la vigencia efectiva de los principios de derecho sobre los que se asienta todo el régimen institucional costarricense y que valen no sólo para garantizar intereses legítimos de los administrados sino también cada día más como la condición ... en la defensa del interés público.*" (El resaltado no corresponde al original). De lo señalado se deriva entonces que, el procedimiento administrativo no puede equipararse al procedimiento de auditoría aplicado por el Órgano Contralor en virtud de la diferente naturaleza, fines y principios que impregnan a cada uno de ellos. Partiendo de esa premisa, lo conveniente ahora resulta, referirse a lo dispuesto en los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), N.º 7135, normas que regulan los efectos sobre la interposición de una acción de inconstitucionalidad, entre ellos, el suspensivo sobre los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de una ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, para que las autoridades judiciales o administrativas que agotan dicha vía, no procedan al dictado de la resolución final

DFOE-SOC-0053

5

22 de enero, 2021

mientras que la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Según lo indicado, tratándose particularmente de la materia administrativa y según lo dispuesto en el artículo 81 de la LJC, procedería la suspensión únicamente del acto final, pero partiendo del supuesto de tramitación de un procedimiento administrativo concreto en los términos de la LGAP, no así, de cualquier procedimiento en general y, por ende, tampoco de actos finales como el caso bajo discusión, sea de un informe derivado de un procedimiento de auditoría. Lo anterior, por cuanto el citado artículo 81 de la LJC no comprende los supuestos de actos que no deriven o no requieran de un procedimiento administrativo previo. Al respecto, el jurista Rubén Hernández Valle, al referirse a la interpretación de los efectos del artículo 81 y 82 citados, señala principalmente dos: *a.- los que se producen respecto a los asuntos pendientes y b.- los que se producen en relación con las demás relaciones jurídicas.* (...). En relación con este último, indica que *suspender la vigencia de las normas cuestionadas sería contrario a lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución, según el cual "la ley no queda derogada, sino por otra disposición posterior, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario"*<sup>3</sup>. Así las cosas, la pretensión del recurrente no resulta procedente, no solo porque procura la suspensión del informe N.º DFOE-SOC-IF-12-2020, acto que deriva de un procedimiento de auditoría y no de un procedimiento administrativo, según lo dispuesto en el artículo 81 de la LJC, sino también porque tal informe refiere a la aplicación en general de una serie de supuestos regulados por la LFFP, que vino a reformar la Ley de Salarios de la Administración Pública (LSAP), N.º 2166. Es decir, no se trata de un procedimiento en el que se discuta o exista contención sobre la aplicación de normas concretas a supuestos de hecho específicos donde se argumenten por parte del administrado lesiones a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, tal y como lo dispone el artículo 81 de la LJC para los casos de procedimientos tramitados al amparo de la LGAP. Sobre el particular, en la Resolución de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia N.º 01847-2014 de 21 de noviembre de 2014 se indicó que *la norma impugnada en sede constitucional, no pierde su vigencia o aplicación en general por solo el hecho de ser cuestionada, pues el efecto suspensivo contemplado en los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, únicamente es admitido para aquellos procesos judiciales y administrativos en los que está de por medio una norma en la que se discuta su aplicación para el caso concreto, ya que de lo contrario, el procedimiento sigue el trámite convencional hasta la espera del dictado de la sentencia para procesos jurisdiccionales y de la resolución final para procesos administrativos, por lo que es evidente, que la excepción de suspender la aplicación de la norma en los supuestos en que tenga que ser utilizada, es precisamente eso, una excepción aplicable solamente a procesos judiciales o a aquellos que agoten la vía administrativa, en los que la aplicación de la norma impugnada, podría influir en la resolución final del caso y causar inseguridad jurídica o un mayor perjuicio a las partes si es utilizada* (El resaltado no corresponde al original). Cabe destacar que, la iniciación de la fase recursiva respecto

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), Derecho Procesal, San José, Editorial Juricentro, 2da edición, 2001, p.476-477.

DFOE-SOC-0053

6

22 de enero, 2021

del Informe de mérito, no debe entenderse como un supuesto o requisito que se analice aislado de aquel que consiente la suspensión del acto final, pero en los casos en que derive de un procedimiento administrativo, tal y como se indicó previamente. Entender que los efectos suspensivos establecidos en el artículo 81 de la LJC resultan procedentes en cualquier caso de aplicación de una norma cuestionada, resultaría más bien en un contrasentido del principio de obligatoriedad de las normas, contenido en el artículo 129 de la Constitución Política, lo que significaría además pretender una derogatoria tácita de la norma per se, situación que lesionaría, ahora sí, el sistema jurídico en su integralidad. El informe de fiscalización señalado, parte del supuesto de la vigencia y aplicabilidad general de la LSAP (reformada por la LFFP) y el DE-41564-MIDEPLAN-H, más no puede entenderse el proceso de fiscalización posterior efectuado, como un proceso contradictorio en el que se esté en discusión un caso concreto de supuesta afectación de derechos jurídicos o intereses legítimos particulares, situación que eventualmente sí tendría que valorar esa Universidad, propiamente en aquellos casos donde deba aplicar los consecuentes procedimientos administrativos para determinar eventuales lesiones a funcionarios que se consideran afectados y en los cuales podría ejecutar tales procedimientos, suspendiendo el dictado del acto final en los casos que resulte pertinente, según la normativa constitucional aludida. La suspensión de un informe de auditoría, en los términos pretendidos por esa Administración, implicaría no solo desatender el principio de obligatoriedad señalado previamente, sino, además, el de *ejecutoriedad del acto administrativo* dispuesto en el artículo 148<sup>4</sup> de la LGAP, de cara a la integralidad de todo el Título III de la LFFP. Considera esta Área que, según lo expuesto, en virtud de la naturaleza propia del procedimiento de auditoría y al amparo de los antecedentes jurisprudenciales en materia constitucional relacionados con los artículos 81 y 82 de la LJC, lo procedente es rechazar la solicitud de anulación y emisión final del Informe de Auditoría N.º DFOE-SOC-IF-12-2020, y se confirma la ejecutoriedad de dicho acto.

**2. Sobre las inconformidades relacionadas con el informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 relacionadas con los apartados 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 de la introducción del informe, por omisión de información relevante sobre el proceso de ajuste financiero que realiza la Universidad Nacional en el marco de su autonomía.** Al respecto, la Universidad Nacional solicita que se reconsidere la inclusión de las acciones realizadas por esa Casa de Enseñanza Superior, en relación con la formulación presupuestaria 2021, y otras, orientadas a ejecutar ajustes, con el fin de procurar la sostenibilidad financiera institucional en el corto, mediano y largo plazo, de la citada institución. Indica que las acciones detalladas en el oficio UNA-R-OFIC-2786-2020, sí están relacionadas directamente con el objetivo y el alcance del estudio de marras, pues se refieren de manera directa al planteamiento que se hace en la

---

<sup>4</sup> Artículo 148.- Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución, pero el servidor que dictó el acto, su superior jerárquico o la autoridad que decide el recurso, podrán suspender la ejecución cuando la misma pueda causar perjuicios graves o de imposible o difícil reparación.

DFOE-SOC-0053

7

22 de enero, 2021

introducción del informe, por lo tanto, solicita que se revise nuevamente la información proporcionada y se reconsidere lo afirmado en los puntos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4, para que se complemente el informe en lo pertinente. **Criterio del Área.** En relación con este segundo alegato por parte de la Universidad Nacional, cabe indicar que la Contraloría General no desconoce los esfuerzos y las acciones expuestas durante el proceso de auditoría y en el libelo recursivo, específicamente aquellas relacionadas con el uso de los recursos públicos (en el ejercicio de la formulación presupuestaria 2021), las cuales señala la UNA, pretenden asegurar la sostenibilidad de la institución; no obstante, partiendo de la naturaleza de los procesos de auditoría (expuesta en el apartado anterior) y específicamente aquellos de carácter especial como el que respalda la emisión del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, lo procedente es la verificación de las actuaciones institucionales respecto de los supuestos normativos que le son vinculantes y aplicables en el marco del principio de legalidad dispuesto por nuestro ordenamiento jurídico. Lo anterior, tomando como punto de partida el objetivo general dispuesto para dicho estudio de auditoría, el cual se definió como: *“determinar si la actual estructura de los pluses salariales otorgados por la Universidad Nacional, cumple razonablemente con el marco normativo vigente”*, así como del alcance definido para dicho estudio que se circunscribió al análisis de las acciones realizadas por la Universidad Nacional para ajustar los pluses existentes en su estructura salarial de acuerdo con el marco normativo vigente. Consecuente con lo indicado, es que considerando que la entrada en vigencia del Título III de la LFFP se estableció a partir de diciembre de 2018, lo procedente por parte del Órgano Contralor en el marco de la ejecución de la auditoría de carácter especial es precisamente la verificación de las acciones que durante el alcance definido para el estudio (periodo comprendido desde el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2019, ampliándose en los casos que se consideró necesario) fueron ejecutadas por la Administración, de manera tal que se refleje la implementación de la normativa citada en relación con los asuntos regulados. Si bien, se pudo constatar durante el proceso de auditoría y según los argumentos expuestos por la UNA tanto en las observaciones realizadas al borrador del informe como en el documento recursivo, efectivamente ese Centro de Enseñanza Superior ha efectuado una serie de acciones relacionadas con lo dispuesto en el Título III de la LFFP, no obstante lo anterior, son acciones que no evidencian su implementación efectiva. Asimismo, la auditoría abarcó los aspectos relativos a la forma de pago (nominalización) y la temporalidad de los pluses salariales reconocidos por la UNA, en el marco de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635 y su Reglamento, así como la verificación de la base legal de los pluses salariales de la UNA que respalda su pago y la revisión de los mecanismos de control respectivos que aseguren razonablemente sus procesos de trámite y resolución. En ese sentido, las acciones detalladas por la Universidad, a pesar de estar relacionados con el tema de remuneraciones, no encuentran relación directa con el objetivo y el alcance del estudio de marras, ya que las mismas se relacionan con el ejercicio de formulación del presupuesto 2021 y con la restricción, suspensión y/o revisión de condiciones salariales, de manera que no correspondió a la Contraloría General analizar cada una de las medidas de cita tomadas por la UNA en el marco de la sostenibilidad financiera

institucional. Adicionalmente, los puntos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 del informe, exponen el origen de la auditoría, y contienen el detalle de los recursos financieros relacionados, así como las principales razones por las que se incorporó el proyecto de fiscalización en el plan anual de trabajo de esta Área de Fiscalización. En esa línea, las acciones señaladas por la UNA, no corresponden a razones que originaron la auditoría ni el informe en cuestión. En este punto, resulta medular señalar que la Administración -en general- y la Universidad Nacional -en el caso concreto-, está obligada, de conformidad con el marco jurídico vigente, al cumplimiento de una serie de principios de raigambre constitucional, entre ellos, los principios de eficiencia y eficacia. Respecto de tales principios en el ámbito de actuaciones de la Administración Pública, el autor Luciano Parejo señaló que según *la ciencia económica y la teoría de la organización, los principios de eficacia y eficiencia miden la capacidad o cualidad de actuación de un sistema o sujeto para lograr el cumplimiento de un objetivo determinado, minimizando el empleo de recursos -producción al mínimo coste-, de modo que la eficacia es hacer las cosas y la eficiencia hacerlas bien, la eficacia se centra en el resultado de la acción -cumplimiento de objetivos-, en tanto la eficiencia en la acción misma -relación medios y fines en términos de costos-<sup>5</sup>. Por lo anterior, es que si bien, esa Administración ha puesto de manifiesto una serie de acciones encaminadas al cumplimiento de las nuevas condiciones normativas en el marco del alcance definido por el estudio de auditoría, lo cierto es que, a criterio de esta Área de Fiscalización, no ha logrado concretar la implementación de los aspectos analizados, lo anterior, desde la óptica de eficiencia y eficacia a la que está obligada la Administración Pública, en el ámbito de la ejecución de sus funciones y la concreción de los fines que constitucional y legalmente le fueron asignados. Al respecto, el jurista Jinesta Lobo ha indicado que tales principios *implican que la administración pública no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de ésta*<sup>6</sup>. Por lo dicho con anterioridad, se rechaza la solicitud de reconsideración y modificación de los apartados 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 de la introducción del informe de auditoría DFOE-SOC-IF-00012-2020, y se procede mantener en todos sus extremos lo allí indicado.*

**3. Sobre las inconformidades relacionadas con el informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 relacionadas con los apartados 2.1 a 2.13, 2.34, 3.2, 3.4, 4.4 y 4.5, por omisión del alcance del principio de autonomía universitaria constitucionalmente tutelado.** El recurso de revocatoria plantea que el régimen de autonomía universitaria reconocida en los artículos 84 y 85 constitucionales, incluye el régimen de empleo universitario y reconoce competencias y potestades administrativas exclusivas en materia de gobierno y de organización. En ese sentido, consideran que por voluntad constituyente, la Universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar

<sup>5</sup> Parejo Alfonso (Luciano), *La eficacia, principio de actuación de la Administración*. En *Eficacia y administración* (tres estudios), Madrid, INAP, 1995, p. 94-98.

<sup>6</sup> Jinesta Lobo (Ernesto), *Principios Constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas*, p 3.

exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra estos, sus grandes cometidos, y por lo tanto, el régimen de empleo de los funcionarios universitarios no está sometido al de Servicio Civil ni a sus leyes complementarias, sino que consideran que el mismo se rige en forma exclusiva por el régimen de administración, de gobierno y organización de las instituciones señaladas en el artículo 84 de la Constitución Política, el cual comprende normativa estatutaria, de convenciones colectivas y reglamentaria que regulan, en su conjunto, el reclutamiento y selección del personal universitario; sus condiciones, términos y modalidad de contratación; su régimen de fijación salarial y asignación de incentivos; el desarrollo y cumplimiento de la carrera académica y la carrera profesional o administrativa; la creación, reconocimiento y otorgamiento de compensaciones y pluses derivados de un régimen de méritos; la administración de licencias, permisos, ascensos y demás movimientos de personal; la creación, administración y ejecución de un régimen disciplinario y de despido por parte de las autoridades de gobierno de cada institución; también comprende el diseño, desarrollo y mantenimiento de sistemas informáticos para atender las particularidades propias de la administración de cada régimen laboral vigente, propio de cada universidad; así como un sinnúmero de derechos, condiciones y beneficios creados y ya otorgados al personal universitario que constituyen situaciones jurídicas consolidadas y un conjunto de derechos laborales adquiridos. Además, señalan que no se comparte el criterio expuesto por la Contraloría General de la República no sólo en cuanto al fondo, sino también con respecto al fundamento jurídico utilizado, pues en razón del principio de prevalencia de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional - que además tiene aplicación erga omnes – se impone frente a criterios administrativos o jurisprudencia de los tribunales de justicia ordinarios. Por lo indicado, solicitan se reconsideren los apartados 2.1 al 2.13, 2.34, 3.2, 3.4, 4.4 y 4.5, en virtud de la supuesta omisión del alcance del principio de autonomía universitaria constitucionalmente tutelado. **Criterio del Área:** Por mandato constitucional, según los artículos 183 y 184, el Órgano Contralor tiene como función primordial la vigilancia de la Hacienda Pública, es decir, fiscalizar que los recursos que han sido asignados a las instituciones públicas sean utilizados de manera idónea en el contexto del interés público que debe resguardar cada institución y acorde con las normas y principios constitucionales y legales relativos al manejo de la Hacienda Pública. De cara a tal potestad de fiscalización, la Universidad Nacional expresa su inconformidad al interpretar que los alcances de la autonomía universitaria devenida del artículo 84 y 85 de la Constitución Política (particularmente) le reconoce competencias y potestades administrativas exclusivas en materia de gobierno y de organización de los funcionarios universitarios, las cuales le habilitan a regular su régimen de empleo. En este sentido, el Órgano Contralor reconoce el esquema competencial y el grado de autonomía especial que le ha sido asignado vía constitucional a las Universidades, no obstante, dicha autonomía no resulta ser irrestricta, dado que se circunscribe al núcleo duro o esencial de las universidades, es decir, al ejercicio del derecho fundamental a la educación superior. Si bien, la UNA puede, de conformidad con la citada autonomía, regular lo atinente a su personal a través de los diferentes instrumentos normativos que, su propio grado de autonomía le habilita a desarrollar, no implica de manera alguna que

DFOE-SOC-0053

10

22 de enero, 2021

se interprete tal potestad de autorregulación aislada o paralela al ordenamiento jurídico en materia de empleo público. Cabe destacar, que las *universidades públicas costarricenses gozan de un status autonómico privilegiado en el concierto del sector público descentralizado, toda vez que dicha independencia se extiende a los ámbitos administrativo, político, financiero y organizativo. Como una de las manifestación de tal condición, gozan de "poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal..."* (voto de la Sala Constitucional N° 1313-93 de 26 de marzo, también citado en el oficio del consultante). / En realidad, el artículo 84 constitucional establece una reserva normativa en favor de las universidades, en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio universitario; disposiciones que integran de esta manera un subsistema jurídico particular. / Lo anterior, empero, no cabe interpretarlo en el sentido de que la universidad se encuentre desvinculada del ordenamiento estatal. Como bien se ha afirmado, "la institución universitaria es una institución más dentro del Estado y ha de operar en el marco del ordenamiento general" (Tomás-Ramón Fernández, "La autonomía universitaria: ámbito y límites", Madrid, Civitas, 1982, p. 56) (Procuraduría General de la República (PGR), dictamen C-86-96 de 5 de junio de 1996). Particularmente, en relación con el tema del régimen de empleo a nivel universitario, debe entenderse que las *regulaciones de empleo público se encuentran fuera de ese ámbito organizativo, por lo que es lícito sostener que no se trata de una materia que el constituyente haya reservado a las universidades estatales<sup>(2)</sup>, sin perjuicio (claro está) de la posibilidad de que en esta materia se dicten reglamentos autónomos respetuosos del marco legal impuesto* (PGR, dictamen C-191-98 de 10 de setiembre de 1998). De esta manera, si bien las resoluciones de la Sala Constitucional N.º 1992-000495 y 1993-001313 destacan la voluntad del constituyente en el sentido de que las universidades deben estar exentas de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra estos, sus grandes cometidos, no puede entenderse eso, como bien lo ha señalado la misma PGR<sup>7</sup> que, la materia de empleo público se encuentre reservada constitucionalmente a las universidades, ya que *la autonomía universitaria faculta a las universidades públicas para nombrar a su personal, vigilarlo, disciplinario, ordenar la forma y el lugar en que han de prestar sus servicios, etc.; sin embargo, tal potestad no está relacionada con el establecimiento de las reglas básicas de empleo público que han de imperar en todo el sector público, reglas cuya emisión entra en la esfera competencial del legislador, según lo dispuesto en el artículo 191 constitucional*, tal y como se define en lo regulado por el Título III de la LFFP. El alto Tribunal Constitucional ha sido conteste en relación con los alcances de las sentencias referidas en el libelo recursivo (citadas con anterioridad), en el sentido de

---

<sup>7</sup> Informe vertido en el expediente N.º 20-002831-0007-CO mediante el cual se tramita la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Técnica Nacional, contra los artículos 1, inciso h), y 3 del Decreto Ejecutivo N.º 41564-MIDEPLAN-H

que si bien como manifestación de la facultad de autogobierno, por derivación de la autonomía plena o de tercer grado reconocida a las universidades públicas por el art. 84, párrafo 1 de la Constitución, a las universidades públicas se les reconoce que pueden decidir libremente sobre su personal (Resoluciones Nos 495-92, 1313-93 y 3183-2007, entre otras, de la Sala Constitucional), lo cierto es que deben hacerlo según los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado en la materia, pues no se les reconoce soberanía ni extraterritorialidad (Sala Constitucional, resolución N.º 2016018087 de las 11:10 hrs. del 7 de diciembre de 2016. Por consiguiente, el ejercicio de fiscalización posterior concretado mediante el informe DFOE-SOC-IF-0012-2020, no puede interpretarse, tal y como lo hace la UNA, como una limitación a los objetivos o funciones asignadas constitucionalmente a ese Centro de Enseñanza Superior, ni como una interpretación errónea de los alcances competenciales y potestades atribuidas a las universidades de conformidad con los artículos 84 y 85 constitucionales. Lo anterior, en virtud de la autonomía especial encomendada a ellas no puede considerarse tan amplia ni paralela al bloque de legalidad al que están obligadas todas las instituciones públicas. En tal sentido, se rechaza la solicitud de reconsideración de los apartados 2.1 al 2.13, 2.34, 3.2, 3.4, 4.4 y 4.5 del informe citado, los cuales se mantienen en todos sus extremos.

**4. Sobre las inconformidades relacionadas con los puntos 1.20 y 1.21, 2.7, 2.9, 2.11, 3.1 3.2, 4.4. y 4.5 del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 por supuesta omisión del análisis acerca de la existencia de normas convencionales y legislativas que regulan aspectos relativos a incentivos salariales.** La Universidad Nacional indica que en el informe de auditoría N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 tampoco se considera la situación particular de esa Universidad, en relación con la aplicación de disposiciones de la Convención Colectiva de Trabajo, particularmente, en lo que se refiere a la regulación del régimen de anualidades y los sobresueldos específicos para el personal de seguridad y choferes. Señala que el criterio de la Contraloría se sustenta en un criterio administrativo, pasando por encima de jurisprudencia constitucional que tiene carácter erga omnes, y que el informe de cita no hace una adecuada valoración sobre el tema, para efectos de determinar los alcances reales de las obligaciones institucionales y los plazos de cumplimiento. Considera que una disposición que obligue a denunciar las convenciones colectivas y, por otro lado, que impida, por medio de estas, lograr mejorar las condiciones, sin modulación de ningún tipo, resultaría contraria al Derecho de la Constitución; de manera, que el legislador no podría, de antemano, restringir la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre patronos y trabajadores, en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de esta institución, sin violar la libertad sindical. Además, señala que las convenciones colectivas de trabajo están sujetas al control de legalidad y de constitucionalidad, y en particular a las limitaciones requeridas para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria en aras del derecho ciudadano al sano manejo de los fondos públicos, derivado del artículo 11 constitucional, y que para su desaplicación se debe acudir a los mecanismos de revisión de legalidad y constitucional establecidos normativamente, tal y como lo advirtió la Sala Constitucional. También

DFOE-SOC-0053

12

22 de enero, 2021

indica que no puede desconocerse la facultad conferida constitucionalmente a la institución en materia de administración y gobierno, con el fin de generar de forma proactiva el proceso de negociación colectiva requerido para lograr las modificaciones convencionales que interesan. **Criterio del Área:** La Contraloría General no desconoce en absoluto el derecho de sindicación (libertad sindical) y la acción sindical que los trabajadores pueden hacer efectiva para defender sus intereses y procurar mayores beneficios laborales. En ese sentido, el informe de auditoría DFOE-SOC-IF-00012-2020 en los apartados recurridos, lo que pretende es poner de manifiesto que la UNA, a la fecha de emisión del referido informe y de acuerdo con el alcance indicado en él, no se encuentra aplicando el Título III de la LFFP. Durante el proceso de auditoría, en efecto, se procedió al análisis de los antecedentes y se constató la realización de acciones tendientes a la renegociación de la Convención Colectiva de Trabajo vigente. Lo anterior puntualmente se desprende del apartado 3.2, al señalarse que la UNA ha realizado esfuerzos para el cumplimiento del citado Título y, en particular del 1.21, donde el Órgano Contralor, hace alusión a la vigencia y el proceso tramitado ante la Sala Constitucional, que desembocó en la resolución N.º 012800-2020 de las 11:01 horas de 08 de julio de 2020, en relación con el artículo 185 de la Convención Colectiva de la UNA. No obstante, de cara a la realidad actual y conscientes del plazo transcurrido desde la entrada en vigencia del Título III referido, lo que se evidencia, a la fecha, acorde con los aspectos valorados durante el proceso de auditoría, es que ese Centro de Enseñanza Superior no cumple razonablemente con lo dispuesto en tal Título. Es oportuno indicar que el Órgano Contralor parte del hecho de que la UNA, en relación con los recursos públicos que le han sido asignados, debe ejercer las acciones que considere pertinentes dentro del marco de legalidad vigente (verbigracia el Título III de la LFFP), para procurar en el menor tiempo posible y acorde con el principio de eficiencia y eficacia, la implementación de los aspectos contenidos en dicha norma, situación que no puede interpretarse por parte de esa Universidad como un requerimiento por parte de la CGR a fin de que esa institución realice una modificación unilateral del instrumento convencional (situación que iría en contra de regulaciones constitucionales y legales vigentes -control de legalidad-), sino más bien, de tomar las decisiones concretas y pertinentes encaminadas a la implementación en el menor tiempo posible de la norma citada. Específicamente, en relación con las disposiciones 4.4 y 4.5, se procura que la Administración ejecute las medidas necesarias y pertinentes para la adecuación del convenio colectivo a la nueva normativa vigente y aplicable; ello en consideración de la prevalencia que deriva del sistema constitucional de las leyes respecto de las convenciones colectivas o cualesquiera otros productos de la negociación colectiva. *La jurisprudencia judicial ha sido clara y consistente en reconocer y advertir la supremacía de la Ley sobre la convención colectiva, como algo normal, en el tanto la segunda debe insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal y de carácter forzoso (Resolución No. 2004-00335 de las 09:40 hrs. del 7 de mayo de 2004, Sala Segunda); con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público (Resolución No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996, Sala*

DFOE-SOC-0053

13

22 de enero, 2021

Constitucional). De ahí que la fuerza de ley les está conferida, en el tanto, las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación (Resolución No. 783 de las 15:21 hrs. del 3 de junio de 2010, Sala Segunda). De lo cual se desprende una subordinación de éstas a la potestad legislativa del Estado que produce un precepto normativo de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada –art. 129 constitucional-, de modo que un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo (Resolución No. 2007-000213 de las 11:00 hrs. del 30 de marzo de 2007. Y en sentido similar, entre otras muchas, la Nos. 108 de las 09:40 hrs. del 12 de marzo de 2003, 2015-000399 de las 09:00 hrs. del 14 de abril de 2015, 2016-000011 de las 09:45 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2016-000075 de las 09:45 hrs. del 27 de enero de 2016, todas de la Sala Segunda. No. 94-2013-I de las 13:00 hrs. del 28 de agosto de 2013, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera. No. 18485 de las 18 horas 2 minutos del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional). Y esto es así, porque en el Derecho laboral el pacto sólo puede decidir en aquellos aspectos no regulados por normas de orden público o normas imperativas dictadas por el legislador cuando se considera que hay campos de interés que ameriten imponer la voluntad del Estado en la negociación (arts. 1, 11, 14 a 17 del Código de Trabajo); casos en los que no rige en toda su extensión el principio de autonomía de la voluntad colectiva, porque esas leyes imperativas conducen a establecer, entre patrono y trabajador, ciertos principios o normas que se incorporan a la relación jurídica e imperan sobre la voluntad de las partes (Resolución No. 100 de las 10:40 hrs. del 29 de marzo de 1995, Sala Segunda). (...) No es dable entonces alegar la inmutabilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la Ley, incluso aunque se trate de una norma estatal sobrevinida, puesto que en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a la Ley, y no al contrario; máxime cuando está de por medio la indeclinable y permanente tarea del legislador de configurar, con carácter de orden público, el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y empleados públicos (art. 191 constitucional), incluido el marco regulador en el que deberá ejercerse el derecho a celebrar convenciones colectivas, en especial en el Sector Público; sea con disposiciones normativas de distinta configuración imperativa, según explicamos; sea a través de normas imperativas, dispositivas o dispositivas que faculden o no el concurso de la autonomía colectiva; legislar al respecto es una competencia, general, permanente y disponible por entero del legislador, quien discrecionalmente puede optar por mantener o no dichas regulaciones. De modo que, aunque los convenios colectivos en el Sector Público tienen fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito y constituyen quizás la norma más directa y específica que regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre ellas, lo cierto es que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, está siempre supeditada a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico que aquella otra, tiene capacidad permanente para, entre otras materias, regular las condiciones laborales y, por ende, se incorpora de forma automática al contrato de trabajo, pudiendo incluso tener, a diferencia de la convención colectiva, eficacia general. Por ello, en caso de conflicto, la Ley impone su primacía frente a la convención colectiva (PGR, dictamen C-060-2019 de 05 de marzo de 2019). Por

consiguiente, tal y como se indicó previamente, el Órgano Contralor no pretende desconocer o negar el derecho de negociación colectiva y su ejercicio per se, ni procura con la emisión del informe de marras que la Administración desaplique u omita los términos acordados mediante tales instrumentos colectivos, no obstante, el cumplimiento en particular de las disposiciones 4.4 y 4.5 citadas, resulta necesario en el marco de las decisiones que, a corto plazo debe y tiene que tomar, por motivos de legalidad -incluyendo lo dispuesto en el Transitorio XXXVI de la LFFP-, de racionalización y de reordenación- dicho Centro de Enseñanza Superior, sea de aquellas que no requieran de una previa negociación con los grupos sindicales como aquellas que sí, de cara a la adaptación que a futuro deben evidenciar las condiciones de trabajo respecto de las nuevas circunstancias reguladas por la LFFP en materia de empleo público y que pretenden el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestario, entre otros. Sobre el tema, cabe recordar que este Órgano Contralor ha señalado que *no procedería la negociación o bien la homologación de cláusulas que no se ajusten a la Ley, como por ejemplo la citada Ley Nro. 9635, y que para el caso de las instituciones públicas (en sentido amplio) quedan supeditadas y subordinadas a respetar y ajustarse a las leyes que regulen no sólo los mínimos, sino también los máximos de los derechos laborales de los trabajadores, así como a los principios de razonabilidad y proporcionalidad conforme las posibilidades de la institución que negocie el instrumento convencional. / En esa línea, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos en observancia también del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración Pública.* (CGR, oficio N.º DFOE-DI-2481 (18119) de 18 de noviembre de 2020). En cuanto al supuesto desconocimiento de la autonomía universitaria en materia de administración y gobierno, refiérase a lo dicho en el apartado II. 3 de los Considerandos. Por lo indicado, se rechaza los argumentos expuestos en el libelo recursivo y se mantienen en todos sus extremos los apartados 1.20 y 1.21, 2.7, 2.9, 2.11, 3.1, 3.2, 4.4 y 4.5 del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020.

**5. Sobre las inconformidades relacionadas con los puntos 1.15 a 1.19, 2.7, 2.9, 2.11, 2.13, 3.1, 3.2, 3.3, 4.4 y 4.5. del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, por la supuesta omisión del análisis y consideración de la especial estructura salarial de la Universidad Nacional en relación con los pluses salariales.** La Universidad Nacional argumenta que en el oficio de observaciones al “borrador del informe de auditoría de carácter especial sobre los pluses salariales otorgados en la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)”, se advirtió que las líneas comprendidas de la 14 a la 32 c) y de la 41 a la 43 del Anexo Único, “Detalle de pluses salariales UNA”, no correspondían a la clasificación de pluses salariales, sino más bien, a una remuneración porcentual que permite la creación del salario base para este tipo de nombramientos. Señala, esa Administración, que se solicitó a la Contraloría General

DFOE-SOC-0053

15

22 de enero, 2021

tomar en consideración que, dentro de la estructura organizativa institucional, existen puestos de naturaleza permanente, encargados de la gestión académico-administrativa, los cuales son ejercidos por el personal académico ordinario por períodos establecidos por la normativa institucional. Adicionalmente, indica que la estructura salarial institucional tiene la particularidad de que los cargos académicos y los administrativos tienen establecido un salario base que se fija según categorías salariales, por lo que solicita a la Contraloría General reconsiderar el criterio emitido y se corrija la información del Anexo Único, pues consideran que no es correcto que las conclusiones finalmente emitidas se sustenten en información que fue posteriormente aclarada y modificada. **Criterio del Área:** En relación con el presente alegato, primeramente procede reiterar que la propia Universidad, a través de su Programa de Desarrollo de Recursos Humanos, estableció como parte de los incentivos o pluses salariales, los contenidos en las líneas de la 14 a la 32 c) y de la 41 a la 43 del Anexo Único, denominado "Detalle de pluses salariales UNA". Dicha documentación, solicitada por los medios oficiales, fue recibida en la CGR en calidad de respuesta formal por parte de esa Universidad. Si bien, tanto en el documento de observaciones al "borrador del informe de auditoría" como en el presente recurso, la Administración procura *aclarar* o *corregir* la categorización de los puestos de conducción institucional (gestión procedimentalmente válida), tal pretensión se realiza sobre el argumento que considera el cálculo del salario de los cargos de conducción superior mediante la aplicación de una fórmula que toma en cuenta la categoría académica o administrativa a la que pertenecía el funcionario previamente más un porcentaje que aumenta, según la jerarquía del cargo específico que ostentaría. En virtud de lo anterior, a criterio de esa Universidad, no se tratan, esos montos *adicionales* percibidos por los funcionarios universitarios de pluses o incentivos, puesto que los consideran como una *nueva base salarial* o una *remuneración* que recibe la persona por ocupar el nuevo cargo de conducción superior. Al respecto, esta Área de Fiscalización considera medular hacer una diferenciación entre lo que se conceptualiza como salario y por otro lado, plus o incentivo salarial. Sobre el particular, la PGR ha indicado con respecto al primer término que *lo constituye la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene en forma permanente, habitual e invariable, en razón de su trabajo, y que tiene su origen en la contraprestación que está a cargo del patrono en reciprocidad a la cesión del producto de su actividad por el trabajador* (Dictamen N.º 164 de 07 de octubre de 1996). Por otra parte, *cualquier pago que incremente el salario sobre la regulación básica constituye bonificación para el trabajador. Sus causas son tan diferentes como sus nombres. Entre estos pueden citarse los de suplemento, plus, mejora, recargo, sobresalario.* (Cabanellas, G. (2001). Compendio de Derecho Laboral. Tomo I. Argentina: Editorial Heliasta. Pág. 619). Por consiguiente, tal y como lo ha señalado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, un plus o incentivos es una *acepción gramatical y semántica que significa "más", y es aceptada como un galicismo jurídico. El Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas define "plus" como "... sobresueldo o bonificación" que se da a las tropas en campaña por servicios especiales. Cualquier pago suplementario; como gratificaciones, dietas, viáticos, primas, premios, etc....". Con fundamento en esa definición, se afirmó que el "plus salarial", se funda en otro "servicio*

*especial" a remunerar, extendiéndose a cualquier pago suplementario, como los indicados. Pérez Botija ..., en su Manual de Derecho de Trabajo los define también como "emolumentos que se agregan a la retribución base para compensar trabajos generales o especiales...". Esa compensación, entonces, no es gratuita ni general; es especial, directa y personal, o sea, se funda en la compensación por la relación laboral particular de cada trabajador. (Resolución N.º 309 de las 10.00 horas de 03 de diciembre de 1997). Además, la Ley de Salarios de la Administración Pública, N.º 2166, reformada por la LFFP define que los incentivos, sobresueldos, pluses o remuneraciones adicionales son todas aquellas "erogaciones en dinero adicionales al salario base para propiciar una conducta determinada". Así las cosas, tomando como punto de partida lo desarrollado tanto jurisprudencial como doctrinariamente y, al analizar los argumentos expuestos por esa Universidad en la solicitud de reconsideración para la reclasificación de dichos rubros, detecta el Órgano Contralor, un contrasentido conceptual, al considerar en el párrafo cuarto de la página 29 del recurso interpuesto que se trata de una nueva base salarial que se fija mediante la aplicación de una fórmula que consiste en tomar el salario que la persona tenía en el cargo anterior y se le aplica un porcentaje escalonado, con base en la jerarquía del cargo, pero más adelante en el quinto párrafo de esa misma página se refieren a ese monto en términos de remuneración que la persona recibe como salario por ocupar el nuevo cargo. Es decir, por una parte se conceptualiza el cálculo del salario de dichos puestos sobre una base salarial y después se hace referencia a que constituye una única remuneración (salario). En definitiva, al analizar la información remitida durante el proceso de auditoría, así como los argumentos expuestos en el recurso de revocatoria, esta Área de Fiscalización considera que en efecto, tal y como lo expresa la propia Universidad en el primer supuesto contenido en el párrafo cuarto de la página 29, los rubros contenidos en las líneas de la 14 a la 32 c) y de la 41 a la 43 del Anexo Único, denominado "Detalle de pluses salariales UNA", corresponden a pluses salariales que se calculan sobre una **base salarial**, cual es, el salario que ocupaba el servidor en el cargo anterior, la cual sirve de referencia para el **porcentaje adicional y escalonado** que se aplica. No comparte ésta Área, el argumento expuesto por esa Universidad de que esos montos no corresponden a pluses salariales, puesto que con fundamento en los propios argumentos de la parte, a pesar de que esos cargos de conducción superior no cuentan con una categoría específica, su salario sí se calcula sobre una **base**, cual es, la categoría académica o administrativa a la que pertenecía el funcionario previo a su nombramiento en el nuevo cargo de conducción superior y, sobre la cual se calcula el monto adicional a manera de un porcentaje escalonado. Lo anterior refleja entonces, que estamos frente a un porcentaje adicional y escalonado devengado por el funcionario universitario, con ocasión a las especiales o particulares funciones que desempeña dentro del Centro Universitario, es decir, a funciones que el recurrente mismo denomina de *conducción superior*. Por ende, los montos contenidos en las líneas de la 14 a la 32 c) y de la 41 a la 43 del Anexo Único del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, al calcularse sobre esa *nueva base salarial* se configuran en emolumentos que se agregan a la retribución base, es decir, al salario recibido por el funcionario previamente a su nombramiento en el cargo de conducción superior y que*

DFOE-SOC-0053

17

22 de enero, 2021

se otorga a manera de compensación por los trabajos devenidos por ese nuevo ejercicio de dirección en el puesto jerárquico respectivo. Por lo expuesto se rechaza la solicitud de reconsideración de los puntos 1.15 a 1.19, 2.7, 2.9, 2.11, 2.13, 3.1, 3.2, 3.3, 4.4, 4.5. y de las líneas de la 14 a la 32 c) y de la 41 a la 43 del Anexo Único del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020 del informe N.º DFOE-SOC-IF-00012-2020, por lo que se procede a mantenerlos en todos sus extremos.

### POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349, 350, 351 y 352 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428; **SE RESUELVE:** I. Declarar sin lugar el recurso de revocatoria y nulidad concomitante planteado por el M.Ed. Francisco González Alvarado, en su condición de Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), en contra del informe DFOE-SOC-IF-00012-2020, emitido por el Área de Fiscalización de Servicios Sociales el 08 de diciembre de 2020, manteniéndose incólume los términos allí establecidos. II. Emplazar al recurrente ante el Despacho de la Contralora General de la República, por el término de tres días hábiles, contado a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, para que se alegue lo que se estime pertinente, de conformidad con los artículos 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública; III. Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto. **NOTIFÍQUESE.**-----

Atentamente,



Lic. Manuel Corrales Umaña. MBA.  
**GERENTE DE ÁREA**

Licda. Karla Salas Solano. MBA.  
**FISCALIZADORA ABOGADA**

KSS/CDH/GER/jsm

Ce: Expediente

NI: 38051

G: 2020000170-3