



AUDITORIA INTERNA

San José, 08 de octubre de 2025.

PANI-AI-OF-232-2025

Señores (as)

Junta Directiva

Patronato Nacional de la Infancia

S.O.

Estimados (as) señores (as):

En cumplimiento del numeral tercero del acuerdo Artículo 004) Aparte 01) de Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia, Sesión Ordinaria 2025-006 del 06 de febrero del 2025, en lo referente a la solicitud de realizar un estudio al Departamento de Recursos Humanos en relación a la ejecución de los procesos de reclutamiento, selección y sustitución de personal, se remite el II informe relacionado denominado **“Auditoría de Cumplimiento sobre las acciones efectuadas por la Administración del PANI en la aplicación del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, para el nombramiento del personal interino en propiedad en el Patronato Nacional de la Infancia”**, cuyos resultados se exponen en el informe adjunto No. AII-06-2025.

De conformidad con la Ley General de Control Interno se advierte la responsabilidad de cumplir con lo consignado en el Artículo 37 relacionado con el trámite de las recomendaciones, así como el Artículo 39 en lo relacionado con la responsabilidad administrativa en el no cumplimiento de lo estipulado en ellos, que en los aspectos más relevantes se indica:

“Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

Cuando el informe de auditoría este 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 39.- Responsabilidades y sanciones.



AUDITORIA INTERNA

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

El presente estudio de auditoría estuvo a cargo de Luis Carlos López Sánchez, con la supervisión de Juan Carlos Fallas Segura, ambos funcionarios de esta Auditoría Interna.

Como parte del procedimiento de Auditoría, el día **07 de octubre de 2025**; se realizó la comunicación de los resultados, conclusiones y recomendaciones del informe a las personas miembros de la Junta Directiva del PANI; contando con la participación de los siguientes miembros:

Señora Ivannia Bonilla Garita.
Señora Rosibel Vargas Duran.
Señor Andrés González Chacón.
Señor Marco Loría Ramírez.

Durante el desarrollo de la comunicación, los Señores Miembros efectuaron consultas, observaciones y comentarios en relación con los resultados expuestos y se tomaron los acuerdos correspondientes.

Agradeciendo la atención a la presente se despide,

Atentamente,



María Auxiliadora Chaves Campos

Auditora Interna

Auditoría Interna

Patronato Nacional de la Infancia

Tel. +(506) 2523-0717

<https://www.pani.go.cr>



AUDITORIA INTERNA

C.c. Presidencia Ejecutiva del PANI
Gerencia de Administración
Departamento de Recursos Humanos
Control Interno
Legajo estudio
Consecutivo

✉ MCC/jefs/lcls

INFORME FINAL



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

Auditoría Interna

INFORME AII-06-2025

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO SOBRE LAS ACCIONES EFECTUADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL PANI EN LA APLICACIÓN DEL TRANSITORIO IX DE LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, PARA EL NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD DEL PERSONAL INTERINO EN EL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA.

Octubre 2025



AUDITORIA INTERNA

Contenido

Resumen Ejecutivo	6
INTRODUCCIÓN	9
Antecedentes acerca del objeto estudiado.....	9
Siglas.....	10
2. RESULTADOS	11
A. INCUMPLIMIENTO DE CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y TEMPORALIDAD EN PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS INTERINOS EN PROPIEDAD EN EL PANI.	11
Nombramientos en propiedad sin comprobación de idoneidad y en contradicción normativa.....	11
Nombramientos en propiedad fuera del plazo establecido.	19
B. MARCO LEGAL Y REGULATORIO VINCULADO A LOS HALLAZGOS DEL INFORME DE AUDITORIA.....	22
Normativa relevante relacionada con los resultados del estudio:	22
3. CONCLUSIONES	26
4. RECOMENDACIONES	27
Marco General de la auditoría	31
Anexos	34
Anexo 01. Detalle cantidad de funcionarios interinos nombrados en propiedad que contaban con condición de elegible al 25 de abril de 2024..... ¡Error! Marcador no definido.	
Anexo 02. Detalle cantidad de funcionarios interinos nombrados en propiedad que cumplían con dos años en el puesto al 10/03/2023. ¡Error! Marcador no definido.	
Anexo 03. Exp: 18-017852-0007-CO, Res. N° 2020-012799.	34



Resumen Ejecutivo

¿Qué auditamos?

El 10 de marzo de 2023 entró en vigencia la Ley Marco de Empleo Público (Ley N.º 10159), la cual estableció en su Transitorio IX una disposición de cumplimiento obligatorio para todos los órganos y entes públicos contemplados en el artículo 2¹ de dicha ley. Conforme a lo dispuesto, las instituciones públicas contaban con un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la ley, para elaborar un plan institucional que definiera los procedimientos necesarios para realizar nombramientos en propiedad en aquellas plazas que se encontraban vacantes y ocupadas de forma interina, que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley.

El 07 de julio de 2023 la Dirección General del Servicio Civil emite la Resolución DG-RES-88-2023 que establece las disposiciones para que las instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil elaboren un plan de nombramientos en propiedad en plazas interinas vacantes, conforme al Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público.

Para que procedieran los nombramientos en propiedad en plazas interinas vacantes, el artículo 3 de dicha resolución estableció que las personas servidoras públicas debían cumplir con requisitos específicos, entre ellos: haber ocupado la misma plaza de forma interina e ininterrumpida por al menos dos años al 10 de marzo de 2023, y contar con idoneidad comprobada mediante los mecanismos técnicos y legales definidos por la Dirección General de Servicio Civil, además de formar parte de los registros de elegibles vigentes. En los casos en que no se contara con la idoneidad comprobada, las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) debieron implementar los procedimientos necesarios para aplicar pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, con el fin de garantizar el cumplimiento del Transitorio IX.

¹ ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:
(...)

b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales.



AUDITORIA INTERNA

Partiendo de lo anterior, el estudio consistió en revisar si los nombramientos en propiedad de funcionarios interinos en el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que se realizaron al amparo del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, la Resolución DG-RES-88-2023 y la Circular DG-CIR-28-2024, cumplieron con los requisitos de idoneidad, elegibilidad y plazos establecidos en la normativa técnica vigente.

¿Qué encontramos?

Desde el 10 de marzo de 2023; fecha de entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, en el Patronato Nacional de la Infancia se ha otorgado la propiedad a un total a 332 funcionarios que no contaban con la condición de elegibilidad ni la ejecución de pruebas de idoneidad. Dichos nombramientos se efectuaron amparados en la modificación efectuada a los transitorios del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramientos por Competencias del Recurso Humano del Patronato Nacional de la Infancia, cuya propuesta de modificación se basó en un criterio de la Asesoría Jurídica de la institución, que contradecía criterios previos de la misma Asesoría, así como criterios técnicos de la Unidad de Reclutamiento y Selección del Departamento de Recursos Humanos.

Además, 68 de los funcionarios a los que se otorgó propiedad, no solo carecían de la condición de idoneidad, sino que además no cumplían con el requisito de haber ocupado la plaza interina por al menos dos años al 10 de marzo de 2023, tal como lo estableció la Ley Marco de Empleo Público y la Resolución DG-RES-88-2023 de la Dirección General de Servicio Civil.

A continuación, se muestra un detalle de las resoluciones y la cantidad de funcionarios a los que se les otorgó la condición de propiedad, sin cumplimiento de idoneidad y fuera del plazo establecido en el transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público.

Cuadro No. 01

Detalle de las resoluciones y cantidad de funcionarios a los que se otorgó la propiedad sin cumplimiento de idoneidad y fuera del plazo establecido por la LMEP y Resolución del Servicio Civil DG-RES-88-2023

Al 23 julio 2025



AUDITORIA INTERNA

NÚMERO RESOLUCIÓN PANI-	Fecha resolución	CONDICIÓN DE ELEGIBLE		DOS años al 10/03/2023	NO cumplen los dos años al 10/03/2023*(1)
		Si tenía	No tenía		
PE-AD-RH-00046-2024	11/10/2024		109	86	23
PE-AD-RH-00062-2024	26/11/2024		42	35	7
PE-AD-RH-00066-2024	10/12/2024		109	83	26
PE-AD-RH-00017-2025	24/4/2025		24	19	5
PE-AD-RH-00022-2025	7/5/2025		19	16	3
PE-AD-309-2025	2/6/2025		8	6	2
PE-AD-RH-00033-2025	23/7/2025		21	19	2
TOTALES...		0	332	264	68
PORCENTAJE:		0%	100%	80%	20%

Nota: En todos los casos se dio condición de elegible a partir de TRANSITORIO II JD-OF-075-2024.

Fuente: Elaboración Auditoría Interna a partir información suministrada funcionarias Reclutamiento y Selección, Departamento de Recursos Humanos PANI.

¿Qué concluimos?

La Administración del PANI incurrió en incumplimientos al principio de legalidad al realizar nombramientos en propiedad sin aplicar las pruebas de idoneidad requeridas y fuera del plazo legal establecido. Estas acciones pueden acarrear consecuencias tales como la invalidez de los actos de la administración, la responsabilidad civil y disciplinaria del funcionario infractor, y en el ámbito penal, la aplicación de sanciones.



AUDITORIA INTERNA

“Auditoría de Cumplimiento sobre las acciones efectuadas por la Administración del PANI en la aplicación del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, para el nombramiento del personal interino en propiedad en el Patronato Nacional de la Infancia.”

INTRODUCCIÓN.

Antecedentes acerca del objeto estudiado

- 1.1. El Patronato Nacional de la Infancia organiza la atención de los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal a través de un marco normativo integral que incluye el Código de Trabajo, la Ley Marco de Empleo Público, la Ley Orgánica del PANI, y el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramientos por Competencias del Recurso Humano del Patronato Nacional de la Infancia. *(publicado mediante Alcance N. 260 de la Gaceta 230 del 01 de diciembre de 2022 y sus reformas)*
- 1.2. Además, se acoge a las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria y, de forma supletoria, al Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, lo que garantiza que dichos procesos se desarrollen conforme a principios de legalidad, mérito e idoneidad.
- 1.3. Para la ejecución operativa de estos procesos, el PANI cuenta con un Departamento de Recursos Humanos. Dentro de sus funciones, se encuentra la gestión del reclutamiento, selección y nombramiento de personal, lo que implica aplicar los procedimientos establecidos en la normativa vigente para asegurar que las contrataciones se realicen de manera transparente, eficiente y conforme a los perfiles requeridos por la institución.
- 1.4. Al entrar en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público el 10 de marzo de 2023, la implementación del Transitorio IX de dicha ley constituye una obligación legal para todas las instituciones comprendidas en su ámbito de aplicación, incluido el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
- 1.5. Este transitorio establece un periodo para regularizar la situación del personal interino, mediante el otorgamiento de la propiedad bajo condiciones objetivas de mérito e idoneidad, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente y en la Resolución DG-RES-88-2023 de la Dirección General de Servicio Civil emitida



AUDITORIA INTERNA

el 07 de julio 2023. La correcta aplicación de este transitorio era esencial para evitar arbitrariedades y asegurar que el talento humano que adquiriera la condición de propiedad cumpliera con los requisitos legales establecidos en el mismo.

- 1.6. En abril de 2024 se realizó una modificación del Transitorio II del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramientos por Competencias del Recurso Humano del Patronato Nacional de la Infancia del año 2022, dicha modificación contempló entre otros, reconocer a funcionarios en condición de interinos contratados bajo el reglamento de 2018, la condición de elegible sin necesidad de la evaluación respectiva. Además, se derogaron los Transitorios III y IV, lo que implicó un cambio sustancial en los criterios de elegibilidad y otorgamiento de la propiedad. Los ajustes realizados se sustentaron en criterios jurídicos institucionales emitidos por la Asesoría Jurídica Institucional.

Siglas

LMEP: Ley Marco de Empleo Público.

PME: Persona Menor de Edad.

OGEREH: Oficina de Gestión de Recursos Humanos

INFORME FINAL



AUDITORIA INTERNA

2. RESULTADOS

- 2.1. Los resultados que se presentan a continuación son el producto del análisis de la información recopilada en el marco de este estudio, considerando para su evaluación los criterios previamente definidos y comunicados a la Administración del Patronato Nacional de la Infancia.

A. INCUMPLIMIENTO DE CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y TEMPORALIDAD EN PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS INTERINOS EN PROPIEDAD EN EL PANI.

Nombramientos en propiedad sin comprobación de idoneidad y en contradicción normativa

- 2.2. La Administración del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) otorgó nombramientos en propiedad a 332² funcionarios interinos que originalmente no contaban con la condición de elegible y sin aplicar las pruebas de idoneidad requeridas en la normativa vigente.
- 2.3. Esta acción se sustentó en una modificación realizada en abril de 2024 a los transitorios incorporados en el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Personal por Competencias del PANI (2022), la cual permitió otorgar dicha condición sin la aplicación de pruebas técnicas de idoneidad, contraviniendo lo dispuesto por la Constitución Política, Ley Marco de Empleo Público y en los lineamientos técnicos vigentes emitidos por Dirección General de Servicio Civil.
- 2.4. Dicha modificación se sustentó en el criterio jurídico PANI-AJ-OF-00085-2024, el cual contradice criterios técnicos y jurídicos previamente emitidos por la misma Asesoría Jurídica (como el PANI-AJ-OF-0248-2023) y por el Área de Reclutamiento y Selección (PANI-DRH-RYS-OF-0007-2024), que advertían sobre la necesidad de aplicar pruebas para garantizar la idoneidad conforme a derecho, esta contradicción también se extiende a lo dispuesto en la RESOLUCIÓN DG-RES-88-2023 (07-07-2023) y la Circular DG-CIR-28-2024 (20-09-2024) ambas de la Dirección General de Servicio Civil. Cabe agregar que de la totalidad de funcionarios nombrados en propiedad, seis (6) laboraban

² Con base en información suministrada en “Informe Propiedades” suministrado por funcionarias de Reclutamiento y Selección del Departamento de Recursos Humanos del PANI. (ver detalle en anexo 01 del presente informe).

AUDITORIA INTERNA

en Asesoría Jurídica.

2.5. Asimismo, no se evidenciaron por parte de la Administración resultados puntuales que reflejen una conciliación o armonización de los criterios jurídicos contradictorios antes de proceder con la propuesta de modificación del reglamento. A continuación, se muestra un análisis comparativo entre los criterios jurídicos expuestos en los documentos **PANI-AJ-OF-0248-2023** y **PANI-AJ-OF-00085-2024**, donde se presentan contraposiciones entre ambos criterios:

2.6.

Situaciones en que se contraponen los criterios	Criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 de fecha 02 de mayo de 2023.	Criterio PANI-OF-AJ-00085-2024 de fecha 06 de febrero de 2024.
Aplicación de los Transitorios del Reglamento Vigente (2022)	Defiende la aplicación de los transitorios II y III como válidos y conforme a derecho, permitiendo el nombramiento en propiedad de funcionarios interinos que cumplan requisitos como elegibilidad, tiempo en el puesto y evaluaciones positivas.	Recomienda paralizar inmediatamente cualquier gestión relacionada con los transitorios vigentes, por considerar que podrían generar riesgos legales y patrimoniales para la institución. Propone la reforma o derogación de los transitorios incluidos en el Reglamento.
Reconocimiento Automático de Elegibilidad	Sostiene que la elegibilidad debe ser comprobada mediante procesos concursales, conforme al principio de idoneidad comprobada y la normativa vigente. No admite reconocimiento automático.	Propone que los funcionarios contratados bajo el reglamento de 2018 sean considerados automáticamente elegibles, sin necesidad de documentación adicional ni evaluaciones, por haber sido sometidos a mecanismos institucionales previos.



AUDITORIA INTERNA

<p>Derogación de Transitorios III y IV</p>	<p>No plantea la derogación de transitorios, sino su aplicación conforme al reglamento vigente.</p>	<p>Solicita explícitamente la derogación de los transitorios III y IV, por considerar que no contemplan adecuadamente todas las situaciones jurídicas consolidadas ni garantizan seguridad jurídica.</p>
<p>Responsabilidad Institucional y Seguridad Jurídica</p>	<p>Considera que aplicar los transitorios fortalece la seguridad jurídica y cumple con el principio de legalidad, evitando arbitrariedades.</p>	<p>Advierte que aplicar los transitorios sin reforma puede generar responsabilidad institucional, por no considerar adecuadamente la irretroactividad normativa ni las situaciones jurídicas consolidadas.</p>
<p>Facultad Reglamentaria vs. Principio de Legalidad</p>	<p>Concluye que los transitorios establecidos en el Reglamento deben aplicarse tal como fueron aprobados.</p>	<p>Sugiere que, ante cambios de contexto y vacíos normativos, debe reformarse el reglamento antes de continuar con su aplicación y propone modificación de los transitorios. <i>(Las modificaciones propuestas no están acorde con la Ley Marco de Empleo Público y sus transitorios, la Resolución DG-RES-88-2023, el Criterio Criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 (previo) y el criterio Técnico de Reclutamiento y Selección PANI-DRH-RYS-OF-0007-2024.</i></p>

Fuente: Elaboración Auditoría Interna a partir análisis comparativo ambos criterios jurídicos.

2.7. Con el propósito de evaluar la coherencia entre los criterios jurídicos emitidos por la Asesoría Jurídica del PANI y la normativa técnica aplicable al Transitorio



AUDITORIA INTERNA

IX de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), en particular la Resolución DG-RES-88-2023 y la Circular DG-CIR-28-2024, esta auditoría desarrolló el siguiente análisis comparativo.

Tema a tratar	Análisis	Se concluye:
<p>1. Idoneidad Comprobada como requisito para otorgar la propiedad.</p>	<p>Tanto la Resolución DG-RES-88-2023 como la Circular DG-CIR-28-2024 establecen que la idoneidad debe ser comprobada mediante pruebas técnicas, psicométricas y de conocimiento, aplicadas por las OGEREH.</p>	<p>El criterio PANI-AJ-OF-0248-2023, respeta los procesos de selección para validar la idoneidad, por lo que se ajustaba a la normativa vigente.</p> <p>El criterio PANI-AJ-00085-2024, es contrario a lo que establecen las resoluciones ya que propone reconocer automáticamente como elegibles a quienes fueron contratados bajo el reglamento de 2018. Además, propone que la Presidencia Ejecutiva podrá nombrar en propiedad a una persona funcionaria que cumpla entre otros con:</p> <p>(...)</p> <p><i>“c. Que cuenta con al menos dos evaluaciones de desempeño anual en la plaza que se va a nombrar en propiedad, cuya calificación sea de</i></p>



AUDITORIA INTERNA

		<i>muy bueno o excelente... ”.</i>
2. No existe derecho adquirido por antigüedad.	<p>La jurisprudencia constitucional y la normativa citada en los documentos adjuntos indican que la antigüedad en una plaza interina no genera derecho automático a la propiedad, si no se ha demostrado idoneidad.</p> <p>La Sala Constitucional ha sostenido que por el hecho de que una persona servidora haya sido nombrada en condición interina para desempeñar un determinado cargo, este nombramiento no genera derecho adquirido alguno a su favor, que obligue a la Administración a nombrarlo en propiedad en esa plaza. Lo anterior, toda vez que el derecho a ocupar un cargo público no se adquiere con el simple transcurso del tiempo, o por haber ocupado otros similares por ciertos períodos, sino por tener idoneidad comprobada mediante pruebas, conforme a lo dispuesto por el artículo 192 constitucional.</p>	<p>El criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 rechaza la idea de nombramientos automáticos por tiempo de servicio.</p> <p>El criterio PANI-AJ-OF-00085-2024 establece que los funcionarios que ingresaron al PANI bajo el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramientos del año 2018 y que fueron nombrados interinamente mediante procesos realizados por las jefaturas institucionales, pueden ser considerados como elegibles, aun cuando no hayan pasado por los procedimientos formales de evaluación. Reconoce que estos funcionarios adquirieron una situación jurídica consolidada.</p>



AUDITORIA INTERNA

<p>3. Aplicación del Transitorio IX de la LMEP requiere cumplimiento de requisitos.</p>	<p>El Transitorio IX de la LMEP exige que las personas interinas cumplan con todos los requisitos académicos, legales y de idoneidad, además de haber ocupado la plaza por al menos dos años.</p>	<p>El criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 se ajustaba más a lo establecido en la normativa regulatoria vigente. El criterio PANI-AJ-OF-00085-2024 propone flexibilizar estos requisitos, lo cual no se ajusta a lo dispuesto por la DGSC.</p>
<p>4. Responsabilidad institucional en la aplicación de pruebas.</p>	<p>La normativa establece que las instituciones deben aplicar pruebas específicas para cada cargo, y que la falta de aplicación puede generar responsabilidad administrativa.</p>	<p>El criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 se alineaba más a lo establecido en la normativa regulatoria vigente. El criterio 00085-2024 elimina en su propuesta la realización de pruebas contenidas en el Transitorio III, las cuales tenía por objetivo que los funcionarios que no contaban con la condición de elegible, efectuaran por una única vez las pruebas para obtener dicha condición. Propone además eliminar el transitorio IV.</p>
<p>5. Jerarquía normativa y principio de legalidad.</p>	<p>La Circular y Resolución de la DGSC tienen carácter vinculante para las instituciones adscritas al</p>	<p>El criterio PANI-AJ-OF-0248-2023 se ajustaba más a lo establecido en la</p>



AUDITORIA INTERNA

	<p>Régimen de Servicio Civil. Por tanto, cualquier criterio interno debe ajustarse a estas disposiciones.</p>	<p>normativa regulatoria vigente. El criterio PANI-AJ-OF-00085-2024, entra en contradicción normativa con la resolución de la DGSC Especialmente en lo relativo a la idoneidad comprobada como requisito para el nombramiento en propiedad de funcionarios interinos.</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración Auditoría Interna a partir análisis comparativo ambos criterios jurídicos.

2.8. Asimismo, no se efectuaron por parte de la Administración del PANI consultas técnicas ante la Dirección General de Servicio Civil u otra instancia competente, con el fin de verificar la procedencia y coherencia de la propuesta de modificación de los transitorios incorporados al Reglamento institucional, en relación con el contenido del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público y los lineamientos para su aplicación. Consultada al respecto la Gerente de Administración del PANI indica:

“Estas consultas no se realizaron, pues para eso se solicitó criterio y revisión a la Asesoría Jurídica, precisamente para que realizaran esos análisis de viabilidad legal y orientara y asesorara las modificaciones que se debía realizar la Administración, para cumplir a cabalidad con la Ley Marco de Empleo Público.

Y las observaciones que en su momento externaron desde el Área de Reclutamiento y Selección, le fueron trasladadas a la Asesoría Jurídica para que se evaluaran y así nos garantizaran con las modificaciones al reglamento estuvieran ajustadas a derecho.”

2.9. La situación descrita, respecto al nombramiento en propiedad de funcionarios interinos que originalmente no contaban con la condición de elegibles ni fueron



AUDITORIA INTERNA

sometidos a pruebas de idoneidad, se originó a partir de los ajustes introducidos en los Transitorios del Reglamento Institucional.

- 2.10. Dichos ajustes tienen como sustento el criterio PANI-AJ-OF-00085-2024, emitido por la Asesoría Jurídica del PANI que proponía la redacción de los transitorios a modificar y que fue presentado a la Junta Directiva mediante oficio PANI-GA-OF-0372-2024 de fecha 05 de abril del 2024, suscrito por el Lic. Mainor Zamora, Asesor Jurídico a.i, la Licda. Guiselle Zúñiga, Gerente de Administración y el Lic. Claudio Bolaños Jefe de Recursos Humanos a.i., de ese entonces.
- 2.11. Tal y como se detalla en el punto 2.5 y 2.6 anteriores, las modificaciones propuestas eran contrarias a criterios previos emitidos por otros asesores del mismo órgano y por el Área de Reclutamiento y Selección, además, es contrario a la normativa técnica establecida por la Dirección General de Servicio Civil en relación con los requisitos para el reconocimiento de la idoneidad.
- 2.12. La Resolución DG-RES-88-2023 estableció que **“Para que procedan los nombramientos en propiedad de las personas servidoras públicas nombradas en las plazas interinas vacantes”** que las cubría el transitoria de la LMEP deberían cumplir entre otros: **“Poseer idoneidad comprobada mediante los mecanismos técnicos y legales dispuestos por la Dirección General de Servicio Civil para tal fin, y formar parte de los registros de elegibles vigentes, trátase de Concurso Externo, Concurso Interno, para la misma clase que ocupa de forma interina”** .
- 2.13. En los casos en que un funcionario cumpliera con todos los requisitos excepto la idoneidad, correspondía a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) diseñar y aplicar los procedimientos necesarios para llevar a cabo los sistemas de selección pertinentes. Esto incluía la elaboración y aplicación de pruebas técnicas, psicométricas y de competencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 inciso a) del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, con el fin de asegurar el cumplimiento del Transitorio IX.
- 2.14. La modificación realizada por la Administración del PANI a los transitorios establecidos Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Personal por Competencias, específicamente en lo relativo a la aplicación del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, además de apartarse de las normas legales y técnicos, tuvo como efecto permitir el otorgamiento de la condición de elegible sin la aplicación de pruebas de idoneidad ni condición de

AUDITORIA INTERNA

elegibilidad, lo cual a su vez permitió el otorgamiento de propiedad.

- 2.15.** Adicionalmente se tiene que actualmente en la Institución se ha suscitado reclamos de funcionarios interinos, solicitando el reconocimiento en propiedad con base en el transitorio del Reglamento de reclutamiento y selección aprobado por el PANI en el año 2024, a pesar de no estar cubiertos por el transitorio IX de la LMEP.
- 2.16.** Este tipo de solicitudes, aunque no se ajustan a lo establecido en la Ley Marco de Empleo Público ni en la Resolución DG-RES-88-2023, evidencian un efecto colateral derivado de la omisión institucional en consultar y coordinar con la Dirección General de Servicio Civil. La falta de alineamiento técnico y jurídico ha generado confusión entre el personal interino, debilitando los controles que aseguran la legalidad y transparencia en los procesos de nombramiento de funcionarios interinos en propiedad.

Nombramientos en propiedad fuera del plazo establecido.

- 2.17.** Se determinó que la Administración del PANI otorgó la condición de elegible y realizó nombramientos en propiedad a 68 funcionarios interinos que no cumplían con el requisito temporal establecido en la normativa técnica vigente. Específicamente, se concedieron nombramientos a personas que alcanzaron los dos años de ocupación de la plaza interina después del 10 de marzo de 2023, fecha en que venció el plazo del Transitorio IX de la LMEP, según lo definió expresamente como corte la Resolución DG-RES-88-2023, emitida por la Dirección General de Servicio Civil.
- 2.18.** La situación descrita incumple lo dispuesto en el marco normativo, el cual se estableció que se daría prioridad a las personas funcionarias interinas que hubieran ocupado la misma plaza de forma ininterrumpida por al menos dos años al 10 de marzo de 2023. En el siguiente cuadro se muestra un detalle de las resoluciones y cantidad de funcionarios que fueron nombrados sin condición de elegibilidad ni comprobación de idoneidad y fuera del plazo establecido por la Normativa regulatoria.

Cuadro No. 02

Detalle de Resoluciones de nombramiento en propiedad en plazos posteriores a los establecidos en la Resolución del Servicio Civil DG-RES-88-2023 para aplicación del Transitorio IX de la LMEP.

Al 23 de julio de 2025.



AUDITORIA INTERNA

Número de Resolución de Nombramiento en propiedad	Fecha resolución	CONDICIÓN DE ELEGIBLE		NO cumplían los dos años al 10/03/2023*(1)
		Si tenía	No tenía	
PE-AD-RH-00046-2024	11/10/2024		23	23
PE-AD-RH-00062-2024	26/11/2024		7	7
PE-AD-RH-00066-2024	10/12/2024		26	26
PE-AD-RH-00017-2025	24/4/2025		5	5
PE-AD-RH-00022-2025	7/5/2025		3	3
PE-AD-309-2025	2/6/2025		2	2
PE-AD-RH-00033-2025	23/7/2025		2	2
TOTALES...		0	68	68

Nota: En todos los casos se dio condición de elegible a partir de TRANSITORIO II JD-OF-075-2024.

Fuente: Elaboración Auditoría Interna a partir información suministrada funcionarias Reclutamiento y Selección, Departamento de Recursos Humanos PANI.

2.19. El Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público estableció como plazo para realizar los nombramientos de aquellos funcionarios que se beneficiaban con el nombramiento en propiedad, lo siguiente:

“Los órganos y entes públicos contemplados en el artículo 2, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán elaborar un plan para realizar los procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes.

Dicho plan deberá ser publicado en la plataforma integrada del empleo público, de la Dirección General de Servicio Civil.

Este proceso deberá contemplar el concurso de valoración de méritos establecido en el artículo 26 de la presente ley, de forma tal que a la persona servidora pública que esté ocupando la plaza vacante en forma interina, por un período no menor a dos años, se le considere de forma prioritaria, salvo que la jefatura inmediata manifieste su oposición fundamentada”.

2.20. Además, la Resolución DG-RES-88-2023, establece de manera puntual la fecha definida como corte temporal para los nombramientos de personas interinas:

“Artículo 3. Para que procedan los nombramientos en propiedad de las personas servidoras públicas nombradas en las plazas interinas vacantes, se deberán cumplir con los siguientes supuestos:



AUDITORIA INTERNA

a) Ser persona funcionaria interina activa, con dos años o más ocupando la misma plaza vacante de forma ininterrumpida. Dicho plazo deberá haberse cumplido al 10 de marzo del 2023, fecha de entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público.

b) Deberán reunir los requisitos académicos, de experiencia y legales de la clase de puesto, especialidad y subespecialidad; o bien, encontrarse dentro de las excepciones establecidas en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, en los artículos: 128, 133, 136 inciso c) y 139.

c) Poseer idoneidad comprobada mediante los mecanismos técnicos y legales dispuestos por la Dirección General de Servicio Civil para tal fin, y formar parte de los registros de elegibles vigentes, trátase de Concurso Externo, Concurso Interno, para la misma clase que ocupa de forma interina.

Para aquellas personas que satisfacen todos los supuestos del presente artículo, con excepción de la idoneidad comprobada, la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) de la institución para la que prestan servicios, deberá elaborar los procedimientos requeridos para realizar los sistemas de selección a efectos de demostrar la idoneidad, según lo dispuesto en el artículo 17 inciso a) del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público.

Es responsabilidad de las OGEREH elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de realizar los procesos de comprobación de idoneidad, para garantizar el cumplimiento del transitorio IX ya referido, en los casos que amerite.

Las personas interesadas deberán cumplir con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil y aprobar las pruebas dispuestas para tales fines, con una calificación mínima de 70.

d) En caso de que la jefatura inmediata se oponga al nombramiento en propiedad, deberá motivar y razonar dicha oposición.” (Lo subrayado es propio de esta Auditoria para efectos del Informe).

AUDITORIA INTERNA

- 2.21.** La situación evidenciada se origina en una interpretación administrativa institucional que extendió el beneficio del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público a funcionarios que no cumplieran con el requisito temporal establecido. Este plazo fue ampliado hasta el 25 de abril de 2024, fecha en que se aprobó el ajuste a los transitorios del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Personal por Competencias. Sin embargo, dicha acción no se fundamenta en la normativa técnica ni en los lineamientos emitidos por la Dirección General de Servicio Civil.
- 2.22.** Consultada la Gerencia de Administración del PANI sobre si realizó observaciones o emitió alguna indicación respecto a la fecha establecida como corte para los nombramientos de personal, indicó que fue el señor Claudio Bolaños Soto, quien fungía como Coordinador a.i. del Departamento de Recursos Humanos, quien giró instrucción al Área de Reclutamiento y Selección respecto a la fecha de corte, pero que no fue comunicada formalmente a esa Gerencia. Además, señaló que el trámite de las resoluciones para el otorgamiento de propiedad se gestionó directamente entre la Presidencia Ejecutiva y el Departamento de Recursos Humanos, sin participación de la Gerencia de Administración.
- 2.23.** La realización de nombramientos en propiedad fuera del plazo legal establecido puede conllevar la nulidad de los actos administrativos emitidos, así como generar responsabilidad institucional por el incumplimiento del marco normativo vigente. Esta situación no solo expone al PANI a riesgos legales, sino que también puede afectar la credibilidad de los procesos de gestión de recursos humanos, comprometiendo la equidad y transparencia en la aplicación de la Ley Marco de Empleo Público.

B. MARCO LEGAL Y REGULATORIO VINCULADO A LOS HALLAZGOS DEL INFORME DE AUDITORIA

Normativa relevante relacionada con los resultados del estudio:

- 2.24.** A continuación, se presenta el detalle de la normativa interna y externa relacionada con los procesos auditados, proporcionando información referente al marco legal y jurisprudencia relacionada con los hallazgos contenidos en el presente informe de auditoría:



AUDITORIA INTERNA

- Constitución Política
Principio de legalidad.

“Artículo 11: Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”.

Idoneidad comprobada

“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”.

- Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

Artículo 5- Fraude de ley. La función administrativa ejercida por el Estado y los demás entes públicos, así como la conducta de sujetos de derecho privado en las relaciones con estos que se realicen al amparo del texto de una norma jurídica y persigan un resultado que no se conforme a la satisfacción de los fines públicos y el ordenamiento jurídico, se considerarán ejecutadas en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma jurídica que se haya tratado de eludir.

Artículo 6-Nulidad de los actos o contratos derivados del fraude de ley. El fraude de ley acarreará la nulidad del acto administrativo o del contrato derivado de él y la indemnización



AUDITORIA INTERNA

por los daños y perjuicios causados a la Administración Pública o a terceros. En vía administrativa, la nulidad podrá ser declarada por la respectiva entidad pública o por la Contraloría General de la República, si la normativa que se haya tratado de eludir pertenece al ordenamiento que regula y protege la Hacienda Pública.

Si la nulidad versa sobre actos declaratorios de derechos, deberá iniciarse el respectivo proceso de lesividad, salvo lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978, en cuyo caso deberá actuarse de conformidad con lo allí establecido.

Artículo 58.-Fraude de ley en la función administrativa. Será penado con prisión de uno a cinco años, el funcionario público que ejerza una función administrativa en fraude de ley, de conformidad con la definición del Artículo 5 de la presente Ley. Igual pena se aplicará al particular que, a sabiendas de la inconformidad del resultado con el ordenamiento jurídico, se vea favorecido o preste su concurso para este delito.

- Sentencia Tribunal Segundo Civil, Sección Primera, N.º 183 de 09:20 h de 24 de mayo de 2002.

“En fraude a la ley, la violación se cumple de manera encubierta, velada, pues aparentando conformidad con el texto legal se infringe su contenido. El fraude a la ley consiste en las maniobras o procedimientos tendientes a eludir, en forma indirecta, la aplicación de la ley imperativa, para obtener bajo forma lícita un resultado prohibido por la ley”.

- Ley General de Administración Pública

“Artículo 158.-

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.

2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.../”.



AUDITORIA INTERNA

“Artículo 159.-

1. La nulidad del acto podrá sobrevenir por la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, cuando la permanencia de dicha condición sea necesaria para la existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.

2. En este caso la declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive.”.

“Artículo 183.-

1) La administración conservará su potestad para anular o declarar de oficio la nulidad del acto -sea absoluta o relativa- aunque el administrado haya dejado caducar los recursos administrativos y acciones procedentes, siempre y cuando dicha revisión se dé en beneficio del administrado y sus derechos.

2) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo no estará sujeta al plazo de caducidad y podrá ser ejercida por la Administración, previo dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República.

3) Fuera de los casos previstos en el artículo 173 de este Código, la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá acudir al proceso de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo.”.

- Código Penal
Nombramientos ilegales.

“Artículo 344.-Será reprimido con treinta a noventa días multa el funcionario público que propusiere o nombrare para cargo público a persona en quien no concurrieren los requisitos legales.”.

- Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia.

“CAPÍTULO XIII Del Régimen Disciplinario.

ARTÍCULO 77. Tipos de sanciones y sus procedimientos. A la persona trabajadora que cometa falta a sus obligaciones laborales, incumpla las normas y procedimientos establecidos por el Patronato o la legislación laboral, así como cualquier otra



AUDITORIA INTERNA

normativa aplicable o incurra en las prohibiciones dispuestas en este reglamento o demás normativa atinente, se le podrá imponer las siguientes sanciones disciplinarias:

- 1) Amonestación escrita.**
 - 2) Suspensión sin goce de salario hasta por treinta días hábiles.**
 - 3) Despido sin responsabilidad patronal.**
- Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de la normativa especial, interna o externa, que resulte vigente y aplicable.”.**

- Resolución N.ª 2020-012799S. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas y cero minutos del ocho de julio de dos mil veinte.

“VII.- CONCLUSIONES. Con vista en las consideraciones externadas, se concluye que el Decreto Ejecutivo No. 41261-MEP de 23 de agosto de 2018 publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 187 de 10 de octubre de 2018: a) resulta inconstitucional por lesionar el principio a la idoneidad comprobada tutelado en el artículo 192 de la Constitución Política, toda vez que su ejecución y puesta en práctica, omitiría el cumplimiento del sistema de méritos para el acceso a la función pública; b) la Sala advierte que el objetivo del Decreto es eliminar los interinazgos prolongados en el MEP, debido a que no pueden disponerse más allá de un plazo razonable y prudencial, pero la nobleza de tal intención no puede acarrear la adopción de medidas que resulten contrarias al Derecho de la Constitución.”.

3. CONCLUSIONES

Se concluye de los resultados expuestos en este informe que:

- 3.1.** Las acciones desarrolladas por la Administración del PANI para aplicar el Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público se apartaron del marco regulatorio vigente. Se otorgaron nombramientos en propiedad sin cumplir con los requisitos de idoneidad ni respetar los plazos legales establecidos, basando dichas decisiones en interpretaciones jurídicas internas que se apartaron de los lineamientos técnicos emitidos de las autoridades competentes. Estas acciones pueden acarrear consecuencias tales como la invalidez de los actos de la



AUDITORIA INTERNA

administración, la responsabilidad civil y disciplinaria del funcionario infractor, y en el ámbito penal, la aplicación de sanciones.

- 3.2. En consecuencia, resulta indispensable realizar un análisis exhaustivo de las acciones administrativas ejecutadas, con el fin de corregir las situaciones irregulares identificadas. Esta revisión debe asegurar que las decisiones se fundamenten en criterios técnicos y jurídicos emitidos por las autoridades competentes, evitando interpretaciones internas para no correr el riesgo de que se aparten del marco normativo aplicable.
- 3.3. En este contexto, se vuelve imperativo que la Administración del PANI garantice el cumplimiento obligatorio de los procedimientos normativos establecidos para los nombramientos en propiedad que asegure que las personas nombradas en propiedad cuenten con la idoneidad requerida para el ejercicio de sus funciones. Esto reviste especial importancia en una institución como el PANI, donde la calidad del servicio brindado a personas menores de edad depende directamente de la competencia técnica y ética del personal que las atiende.
- 3.4. Finalmente, el PANI debe priorizar una gestión articulada entre lo técnico, jurídico y administrativo, que garantice la aplicación rigurosa y coherente de la normativa vigente y asegure que los nombramientos en propiedad se realicen conforme a los principios de legalidad, mérito y eficiencia que exige el marco legal vigente.

4. RECOMENDACIONES

Con fundamento en lo expuesto y de conformidad con las competencias asignadas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno No. 8292, se giran las siguientes recomendaciones, las cuales deberán ser cumplidas dentro del plazo y en los términos conferidos para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

A LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LA JUNTA DIRECTIVA DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA. (PANI).

- 4.1. Instruir la realización de una investigación preliminar sobre los hechos expuestos en el presente informe y con base en los resultados, proceder a tomar acciones respectivas para el establecimiento de la eventual responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los presuntos funcionarios responsables.



AUDITORIA INTERNA

Para la realización de la investigación preliminar y eventual procedimiento disciplinarios, se recomienda valorar la contratación de un órgano externo, por tratarse de hechos en que están involucrados un número considerable de funcionarios y varias instancias institucionales de alto nivel.

Para dar por cumplida esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna lo siguiente:

Requerimiento	Plazo para cumplimiento.
Copia de los acuerdos tomados para instruir la realización de la investigación preliminar.	15 días a partir del recibo del informe.
Copia del acuerdo de Junta Directiva en el que fueron conocidos los resultados de la investigación preliminar, y las decisiones y acuerdos tomados al respecto.	Tres (3) meses, a partir del recibo del informe.
Copia de los acuerdos donde conste el resultado final de las acciones ordenadas producto de la Investigación Preliminar.	Cuando se concluya la ejecución de las acciones ordenadas.

- 4.2.** Instruir a la Presidencia Ejecutiva u instancia competente que se designe, la realización de un Informe que contenga un análisis jurídico de la situación y recomendaciones sobre las acciones que se deben llevar a cabo para eventualmente declarar la invalidez de los actos de nombramiento en propiedad que se apartaron del marco legal, y otras acciones que a derecho corresponde realizar, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Administración Pública, Ley Contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito, Código Penal y otra normativa aplicable

Una vez conocido el Informe solicitado en el punto anterior, tomar las acciones que correspondan.

Para dar por cumplida esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna lo siguiente:



AUDITORIA INTERNA

Requerimiento	Plazo para cumplimiento.
Copia del acuerdo donde se ordena la realización del Informe.	15 días a partir del recibo del informe.
Copia del Informe emitido por la instancia designada competente.	Dos (2) meses, a partir del recibo del informe.
Copia de los acuerdos de Junta Directiva ordenados producto del Informe.	15 de diciembre de 2025.
Copia de los acuerdos donde conste el resultado final de las acciones ordenadas producto del Informe.	Cuando se concluya la ejecución de las acciones ordenadas.

GIRAR INSTRUCCIONES A LA SEÑORA KENNELLY GARZA SANCHEZ, PRESIDENTA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.3.** Revisar y ajustar en lo que corresponda el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Personal por Competencias, asegurando su alineación con lo dispuesto en la Ley Marco de Empleo Público. En particular, se deberá garantizar la aplicación de pruebas técnicas, psicométricas y de conocimientos para la comprobación de idoneidad, como requisito indispensable previo a cualquier nombramiento en propiedad.

Para dar por cumplida esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna lo siguiente:

- **Copia del acuerdo de Junta Directiva** en que se ordena la realización de la revisión del Reglamento.
- **Copia del acuerdo de Junta Directiva** en que conoció la propuesta remitida por la Presidencia Ejecutiva y las acciones tomadas.

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante la remisión de lo solicitado en un plazo **de dos meses a partir del recibo del informe.**

- 4.4.** Esta Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de su incumplimiento injustificado.



AUDITORIA INTERNA

- 4.5. La implementación de las recomendaciones se deberá realizar conforme al artículo 37 de la Ley General de Control Interno. La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones giradas deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

INFORME FINAL



Marco General de la auditoría

Fundamentación.

Este segundo informe de Auditoría de Cumplimiento sobre las acciones efectuadas por la Administración del PANI para la aplicación del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo público para el nombramiento del personal interino en propiedad en la Patronato Nacional de la Infancia, se llevó a cabo como parte del cumplimiento del numeral tercero del acuerdo adoptado por la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia, en la Sesión Ordinaria 2025-006 del 6 de febrero de 2025 (Artículo 004, Aparte 01), que acordó; solicitar a la Auditoría Interna la realización de un estudio dirigido al Departamento de Recursos Humanos, enfocado en revisar diversos procesos administrativos como: reclutamiento y selección de personal, vacaciones, sustituciones, reglamentos, procedimientos, concursos y otros procesos internos que presenten evidencia que amerite una revisión prioritaria.

La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a las Auditorías Internas del Sector Público en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno No. 8292, y es concordante con los artículos 33 y 39 del Reglamento de Organización y funcionamiento de la Auditoría Interna del PANI.

Validación de términos.

Los términos de auditoría fueron comunicados al Patronato Nacional de la Infancia mediante el oficio PANI-AI-OF-090-2025 del 09 de mayo de 2025. En el mismo se formalizaron los siguientes términos:

- **Objetivo General:** Evaluar las actividades relacionadas con los procesos de nombramiento de personal en la institución, verificando que se realicen de manera oportuna, eficaz y con concordancia con procedimientos homogéneos, a fin de asegurar que logren su objetivo y procurar mejoras en su ejecución.
- **Objetivo Específico:** Verificar que las acciones realizadas por la Administración del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para el nombramiento en propiedad del personal interino en cumplimiento del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público se ejecutaron conforme



AUDITORIA INTERNA

al marco técnico y regulatorio establecido para su aplicación, y que dichas actuaciones cumplieron con las condiciones de transparencia, legalidad e idoneidad requeridas en el proceso.

- **Alcance:** El examen abarcó las acciones emprendidas por la Administración para la ejecución y cumplimiento de dichas actividades en el período comprendido entre el año 2023 y el I semestre 2025, y se extendió cuando se consideró necesario con el fin de obtener una visión integral que permitiera valorar adecuadamente dichas actividades.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
E-01 Ley Marco de Empleo Público, 10.159 de 8 de marzo de 2022, publicada en el Alcance Digital 50 al Diario Oficial La Gaceta 46 de 9 de marzo de 2022.	10, Capítulo III, 11, Transitorio IX.
E-04 Reglamento de Reclutamiento, Selección y Nombramientos por Competencias del Recurso Humano del Patronato Nacional de la Infancia.	8,13,14,15,24,25,26,27,29 Transitorios I, II, III y IV.
E-09 Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).	2.4 Idoneidad del personal.

Metodología.

La auditoría se realizó conforme las técnicas y procedimientos estipulados en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable. Asimismo, se observó lo establecido en la Ley General de Control Interno y se aplicó en lo pertinente, las herramientas y procedimientos establecidos en el Manual de referencia para auditorías internas (MARPAI).

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas con personas funcionarias del Departamento de Recursos Humanos, Reclutamiento y Selección. Respuestas a las solicitudes de información a



AUDITORIA INTERNA

Presidencia Ejecutiva, Gerencia de Administración, y funcionarias del Departamento de Recursos Humanos.

Cumplimiento de recomendaciones.

La implementación de las recomendaciones se deberá realizar conforme al artículo 37 de la Ley General de Control Interno. La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones giradas deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

Esta Auditoría Interna se reserva el derecho de verificar por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de su incumplimiento injustificado.

Equipo auditor.

Esta auditoria fue realizada por un equipo de profesionales de la Auditoría Interna del Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración del señor Luis Carlos López Sánchez, la supervisión del señor Juan Carlos Fallas Segura y la dirección de la señora María Auxiliadora Chaves Campos, Auditora Interna.

Atentamente,



María Auxiliadora Chaves Campos

Auditora Interna

Teléfono: 2523-0717

E-mail: achaves@pani.go.cr

Dirección: Barrio Luján San José.

C.c. *Presidencia Ejecutiva del PANI
Gerencia de Administración
Departamento de Recursos Humanos
Control Interno
Legajo estudio
Consecutivo*

□ MCC/jefs/lcls



Anexos.

Anexo 01. Sala Constitucional. Resolución N.º 2020-012799.

A modo de ejemplo, y en relación con el cumplimiento de los requisitos legales de idoneidad para el acceso a la función pública, se presenta un resumen del contenido del voto emitido por la Sala Constitucional en la resolución N.º 2020-012799, mediante la cual se analiza la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 41261-MEP.

El Decreto Ejecutivo impugnado autorizaba al Ministerio de Educación Pública (MEP) a nombrar en propiedad a funcionarios interinos que hubieran ocupado plazas vacantes por dos años o más, sin necesidad de concurso público. Los accionantes alegan que esta medida vulnera principios constitucionales, especialmente el de **idoneidad comprobada**, al permitir nombramientos sin evaluar méritos de forma objetiva.

Dentro de sus considerandos la Sala analiza la legitimación de los accionantes, la admisibilidad de la acción y el contenido del decreto. Se destaca que el decreto busca resolver el problema del interinazgo prolongado en el MEP, pero lo hace sin respetar el principio de idoneidad comprobada, lo cual es contrario a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Sobre el principio de idoneidad comprobada

La Sala Constitucional reafirma que:

- El nombramiento en propiedad en la función pública debe basarse en mérito, capacidad y competencia, no en la mera antigüedad.
- La **idoneidad comprobada** exige concursos públicos, evaluaciones objetivas e igualdad de condiciones para todos los aspirantes.
- El decreto impugnado **omite estos procedimientos**, lo que lo hace inconstitucional.

Al respecto consigna:

“IV.- SOBRE EL PRINCIPIO DE LA IDONEIDAD COMPROBADA. Este Tribunal se ha pronunciado en múltiples ocasiones en cuanto al contenido de los artículos 191 y 192 de la



AUDITORIA INTERNA

Constitución Política, los cuales establecen, textualmente, lo siguiente:
“ARTÍCULO 191.- *Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.*

ARTÍCULO 192.- *Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.*

Como lo apunta la PGR el acceso a los cargos públicos con sustento en la demostración de una idoneidad comprobada es uno de los basamentos fundamentales de la función pública. A partir de tales numerales es claro que se quiso impulsar un modelo en el que prevaleciera la idoneidad y el mérito, así como, evitar que en la concreción de estos nombramientos intervengan criterios de naturaleza partidaria o clientelar. Precisamente, esta Sala ha resaltado que los Constituyentes, al discutir lo relativo al Servicio Civil, estimaron necesario elevarlo a nivel constitucional *“con el anhelo -por una parte- de desconcentrar el Poder del Ejecutivo en cuanto a las nuevas funciones que le fueron encomendadas al Estado, y sus influencias político-electorales sobre su funcionamiento”, pero también “consideraron los graves efectos que provocaban los cambios de gobierno sobre el personal de la administración pública ante la falta de un instrumento jurídico adecuado que los protegiera”* (ver sentencia 1696-1992).

En la sentencia 2013-05151 se recogieron las líneas jurisprudenciales de este Tribunal, relacionados con el principio de la idoneidad comprobada como requisito constitucional para el acceso a los cargos públicos. Al respecto, se señaló lo siguiente:

“La Sala ha dado explicaciones importantes respecto del significado del Régimen de Servicio Civil. Así, en sentencia número 12005 de las 9:27 horas del 23 de noviembre de 2011, se pronunció en este sentido: ‘En la sentencia número 1696-92 de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, se indica:

”V Después de aprobado el Capítulo de las Instituciones Autónomas,



AUDITORIA INTERNA

los constituyentes entraron a conocer el Título y Capítulo Único del Servicio Civil, artículos que definieron el ámbito de aplicación y sus principios. En aquellas fechas, muchos de los servidores públicos, eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando el funcionamiento de la administración pública. Precisamente para atacar este mal, un grupo de constituyentes propugnó la creación de ese instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional. El primer artículo propuesto establecía que "Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario." (...) Se insistía en que la sola enunciación de la Ley de Servicio Civil en la Constitución Política nada decía, pues había que citar los principios fundamentales del estatuto de la función pública, la forma de nombramiento a base de idoneidad comprobada, y su remoción, mediante una legislación predeterminada como lo era la legislación de trabajo, o para casos de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos..." De igual forma, en sentencia número 0140-93 de las dieciséis horas cinco minutos del doce de enero de mil novecientos noventa y dos, se ampliaron los conceptos anteriores, para delinear los principios constitucionales relacionados recogidos en relación con el tema:

(...) Desde una perspectiva histórico-jurídica, los dos artículos antes transcritos son el producto de un intenso debate en el seno de la Asamblea Constituyente de 1949, que tuvo por objeto: - Eliminar la práctica del "botín" -como se le llamó-, aludiendo al comportamiento que los políticos habían tenido tradicionalmente, consistente en que con cada nuevo Gobierno o Administración, se despedía a los servidores públicos, para poner en su lugar a los seguidores del partido político ganador; y, - Conformar una Administración Pública con recursos humanos de la mejor calidad y condición (moral, técnica y científicamente hablando), a efecto de hacerla eficiente para el cumplimiento de sus objetivos.- (Véanse al respecto, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente Nos. 167, 177 y 182). (...) La Constitución exige para el ingreso al Servicio Civil idoneidad comprobada y el desempeño de la función pública, requiere, además, eficiencia. El primero de estos dos principios significa que es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos, "con las



AUDITORIA INTERNA

excepciones que esta Constitución o el Estatuto de Servicio Civil determinen", tener o reunir las características y condiciones que los faculten para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir, reunir los méritos que la función demande (...)' (lo resaltado no es del original)

Propiamente respecto de la idoneidad comprobada, la sentencia de cita señaló lo siguiente:

'El concepto constitucional de idoneidad. (...) "III.- Indudablemente, la Constitución protege una importante cantidad de bienes jurídicos que funcionan en una delicada armonía tendente a lograr la sana convivencia de una determinada comunidad. Ello significa que no basta ver los artículos en forma aislada, sino en relación como un todo que se complementa. De allí que no es satisfactorio diseñar un sistema de carrera judicial que pretenda lograr la idoneidad en los cargos, si ello no se hace con respeto a los demás derechos y principios constitucionales; entre ellos, la igualdad y razonabilidad." (...) Indudablemente que fijar los requisitos de selección para lograr la idoneidad en los puestos, no atenta contra éste derecho, salvo que éstos impongan a las personas tareas determinadas que irrespeten su selección en uso de su libertad, o bien de que se trate de requisitos irrazonables, o, de imposible o difícil cumplimiento. (...)'" En otras palabras, las valoraciones médicas, psicológicas y socio-económicas deben ser efectuadas de manera paralela al examen de las restantes características de los candidatos en el plano académico y profesional, nunca de modo previo y como condicionante para lo segundo. (...) Tiene efectivamente un claro sentido señalar que la idoneidad de los servidores públicos no solamente debe entenderse en un sentido específico, "académica" o "física" por ejemplo, sino que debe más bien asumirse como una conjunción de elementos o factores de diversa índole que, valorados en su conjunto producen que una persona resulte ser la más idónea para el cargo (...)' (lo resaltado no es del original)

Por otra parte, en sentencia número 2010-021051 de las 14:57 horas del 21 de diciembre de 2010, este Tribunal indicó que:

“SOBRE EL LIBRE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS EN CONDICIONES DE IGUALDAD. Debe indicarse, en primer lugar, que, en lo referente a la relación de empleo entre el Estado y los servidores públicos, así como lo relativo a sus nombramientos, los artículos 192 y 193 de la Constitución Política garantizan el derecho de libre acceso a los cargos públicos, en condiciones de igualdad y a partir del sistema de méritos que el propio constituyente denominó



AUDITORIA INTERNA

"idoneidad comprobada". En concordancia con lo anterior, los concursos públicos destinados a conformar los registros de elegibles que han de servir como base para efectuar nombramientos en propiedad o de forma interina, les permiten a las personas interesadas ser nombradas en determinado puesto o cargo público, concursar por un nombramiento y enfrentarse con los demás aspirantes, en un plano de igualdad y en el marco de una evaluación objetiva de sus antecedentes y condiciones personales. Ello, a fin de establecer si cumplen los requisitos y características necesarias para desempeñarse óptimamente en determinada plaza, es decir, que reúnen los méritos que la función demanda. Dicho procedimiento confiere a los oferentes –como ya se indicó- la posibilidad de concursar y acceder en condiciones de igualdad, en resguardo de los derechos fundamentales establecidos en los artículos 33 y 56 de la Constitución Política. En ese mismo contexto, este Tribunal ha señalado que la libertad de trabajo garantiza la libre escogencia entre el sinnúmero de ocupaciones lícitas la que más convenga o agrade al administrado para el logro de su bienestar y, correlativamente, el Estado se compromete a no imponerle una determinada actividad y respetar su esfera de selección. Para lo cual el Estado debe implementar políticas en las instituciones estatales, para establecer los requisitos adecuados para desempeñar un puesto, los cuales además deben basarse en parámetros de razonabilidad y proporcionalidad (...)” (lo resaltado no es del original).

El cumplimiento de estos elementos básicos de la función pública solamente puede ser alcanzados, si la propia Administración Pública establece medios adecuados que posibiliten la contratación de personal debidamente capacitado y con un marco ético apropiado, toda vez que el empleado público es quien finalmente ejecuta el servicio público y, en consecuencia, quien define, con su accionar cotidiano, el rumbo y la forma en que el Estado cumple sus tareas. Sobre este punto, en sentencia número 2010-011691 de las 15:22 horas del 06 de julio de 2010, la Sala señaló:

‘Con base en la doctrina expuesta en los considerandos anteriores, la actuación de la Dirección General de Servicio Civil lesiona el principio de eficacia, pues la mecánica dispuesta para configurar el registro de elegibles propiamente docentes, al basarse en datos desactualizados, atenta contra los objetivos de seleccionar personal en condiciones de igualdad y con fundamento en la idoneidad. Precisamente, se configura un trato discriminatorio, en la medida que a los trabajadores que se han superado y obtenido nuevos conocimientos y destrezas, la



AUDITORIA INTERNA

Administración les impide la correspondiente valoración actualizada de sus atestados y los coloca en el mismo nivel de quienes no han hecho mayor esfuerzo por mejorar su calificación. Asimismo, se violenta el principio de idoneidad porque no se escoge al funcionario que en realidad y en el momento propio de la selección, cuenta con el mejor atestado. De igual modo se lesiona el principio de eficiencia, ya que no se está procurando el uso racional del recurso humano, lo que afecta, además, al derecho a la educación, pues no se escogen los docentes mejor calificados, requerimiento sine qua non para la buena calidad de la educación pública en Costa Rica. En virtud de lo expuesto, el amparo deviene del todo procedente” (lo resaltado no es del original)

Así las cosas, el Constituyente promovió la necesaria instauración de un sistema de gestión en los procesos de acceso al empleo público basado en parámetros objetivos a fin de asegurar el principio de idoneidad en la función pública. Con base en los ordinales 191 y 192 de la Constitución se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, cuerpo normativo encargado de regular las relaciones entre servidores públicos y el Estado, así como de establecer los requerimientos necesarios para acreditar la idoneidad de los postulantes”.

El principio de la idoneidad comprobada, como lo apunta la PGR, no sólo implica la necesidad de cumplir condiciones o requisitos objetivos para llenar una plaza vacante, sino que el nombramiento como tal debe resultar de algún procedimiento que permita constatar la aptitud de la persona aspirante. Pero, para garantizar la transparencia y la elección del personal más calificado, se requiere además que se persiga u otorgue la posibilidad que todas las personas interesadas, y que cumplan los requisitos previamente dispuestos, participen en igualdad de condiciones, a fin de demostrar sus capacidades y atestados para el puesto de su interés. La Sala, en ese sentido, ha indicado que el régimen de nombramiento de los servidores y funcionarios públicos, pretende garantizar el derecho que tiene toda persona de tener acceso, en condiciones generales y razonables de igualdad, a las funciones públicas y de gozar de estabilidad en el empleo. Además, posibilita la escogencia de quien compruebe ser candidato idóneo para ocupar el cargo en aras de la prestación eficiente del servicio público (ver, entre otras, las sentencias Nos. 2001-05698 y 2013-05151).

Siguiendo esa línea de consideraciones, en la sentencia 2012-015254 esta Sala se pronunció sobre una normativa dictada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para el nombramiento en



AUDITORIA INTERNA

propiedad de puestos administrativos. Dicha normativa procuraba, justamente, poner coto a la problemática de los interinazgos prolongados en la institución. Sin embargo, la Sala consideró que este tipo de disposiciones, aunque tienen una noble motivación, no pueden contrariar el principio de idoneidad comprobada como regla constitucional para acceder a la función pública y, además, al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos en igualdad de condiciones. La Sala concluyó, en lo conducente, lo siguiente:

“SOBRE LA NORMATIVA IMPUGNADA. En el caso que se examina, los accionantes cuestionan que el transitorio impugnado lo que pretende es el nombramiento directo de los funcionarios que ocupan, interinamente, puestos de jefatura. Lo anterior, a través de una elección directa y unilateral de sus superiores, sin el concurso libre, abierto e igualitario con otros funcionarios que tuvieran el interés de participar en un concurso de antecedentes. Acusan que la normativa es discriminatoria, desproporcionada e irrazonable, violentándose los artículos 11, 33, 56, 191 y 192 de la Constitución Política y 23, párrafo 1º, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre el particular, las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social alegaron que el transitorio cuestionado no constituye una restricción al acceso a la función pública, sino que, el fin principal de esta normativa es acabar con un problema institucional, sea, los interinazgos prolongados en los puestos de jefatura. Además, consideran que no existe ninguna discriminación, en el tanto, el transitorio impugnado se encuentra fundado en los criterios de idoneidad comprobada y continuidad en el puesto para el desempeño del cargo. Los requisitos impuestos consisten, principalmente, en la verificación de un número de años de servicio a la institución y, en particular, a un centro de trabajo determinado, ocupando por un plazo específico el código vacante. Finalmente, alegan que su promulgación se fundamenta en la necesidad de resguardar el principio de igualdad establecido en el artículo 33 de la Constitución Política, dado que, las jefaturas administrativas son, actualmente, el único grupo ocupacional que no se ha beneficiado de este mecanismo de excepción. De su parte, la Procuraduría General de la República sugiere declarar la inconstitucionalidad integral del transitorio, por cuanto, a través de su promulgación, se ha vulnerado el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad o libertad de concurrencia y, en atención exclusiva, a criterios de méritos y capacidad (idoneidad comprobada), violentándose, además, los



AUDITORIA INTERNA

*principios de razonabilidad y proporcionalidad. Al analizar la norma impugnada, sea, el “Transitorio para el nombramiento en propiedad de jefaturas administrativas en la Caja Costarricense de Seguro Social” se verifica que, efectivamente, se establece un procedimiento excepcional para el nombramiento de los funcionarios que han venido ocupando, interinamente, puestos de jefaturas administrativas en la referida institución. A tales efectos, la norma admite que podrán ser nombrados en propiedad los trabajadores que, al momento de la aprobación de la disposición transitoria, se encuentren nombrados en una plaza vacante y cumplan determinados requisitos. Entre ellos se menciona, en forma genérica, el cumplir con el Manual Descriptivo de Puestos vigente en la Caja Costarricense de Seguro Social, pero, además, incluye una serie de requisitos relacionados con la antigüedad: cinco años de nombramiento estable al servicio de la Caja, de ese total contar como mínimo con dos años de nombramiento en forma estable en el mismo centro de trabajo donde se encuentra el código vacante y haberse desempeñado por un período igual o superior a ciento ochenta días naturales en el código vacante en que el funcionario se encuentre nombrado a la fecha de firmeza del acuerdo de aprobación del Transitorio. Asimismo, la norma impugnada establece una serie de reglas para la aplicación de este procedimiento transitorio y excepcional, como, por ejemplo, que En aquellas situaciones en las cuales más de un funcionario cumpla con lo señalado en los incisos b), c) y d), para un mismo código vacante, el nombramiento en propiedad se efectuará en beneficio del funcionario que registre la mayor antigüedad en el código sujeto de análisis’. **Ahora bien, a la luz de las consideraciones expuestas, estima este Tribunal que, efectivamente, el Transitorio impugnado es inconstitucional, por violentar el derecho innominado de acceder a los cargos públicos o a la función pública en condiciones de igualdad y sin imposiciones arbitrarias y, evidentemente, discriminatorias. Lo anterior, por cuanto, como se dijo, se está estableciendo un procedimiento excepcional para el nombramiento de funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social sin seguirse un concurso de antecedentes y, mediante el cual, el nombramiento se reduce a la simple acumulación de antigüedad por servicios interinos en el mismo centro de trabajo donde se ubica la plaza sacada a ‘concurso’.** Esta Sala Constitucional considera que el criterio denominado ‘antigüedad’, no es suficiente para determinar, con toda certeza, la idoneidad de una persona para ocupar o acceder a un puesto*



AUDITORIA INTERNA

*público. En efecto, no debe perderse de vista que la máxima rectora en esta temática, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 192 de la Constitución Política, es el principio de idoneidad comprobada y, precisamente, para determinarla se deben ponderar, no solo y, exclusivamente, los años de servicio, sino también, entre otros, el récord académico, profesional y laboral (ver sentencia No. 2012-4982 de las 09:05 hrs. de 20 de abril de 2012). **Esta normativa excepcional, la cual, autoriza a realizar nombramientos en propiedad sin haberse sometido a un procedimiento de selección público y en igualdad de condiciones, regido por criterios de mérito y capacidad, rompería con el criterio de igualdad en el acceso a los empleos públicos, lesionándose lo dispuesto en los artículos 33, 191 y 192 de la Constitución Política.** Nótese que esta normativa, del todo, no prevé la realización de un concurso público de antecedentes -mecanismo por excelencia para demostrar la idoneidad- sino que se limita a autorizar a asignar plazas en propiedad a determinados funcionarios que cumplan los requisitos de antigüedad allí dispuestos, excluyéndose, por ende, a todos los demás funcionarios que no cumplan dichos requisitos de años de servicio en determinadas condiciones, pero que desean aspirar a un ascenso o a realizar carrera administrativa dentro de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dicha situación, sin duda alguna, es lesiva del derecho de acceso a los cargos públicos o a la función pública en condiciones de igualdad. Si bien es cierto el fin último de este tipo de procedimientos -poner coto a los prolongados interinazgos de la institución- es justificado, no así el medio empleado, por cuanto, se está obviando el mecanismo legítimo para realizar los nombramientos en propiedad y, además, se está obstaculizando el principio de libre concurrencia. Tampoco es lícito pretender que sólo por ser el único grupo profesional que no se ha visto favorecido con este tipo de transitorios, deben aplicárselos a ellos también, para, de este modo, no vulnerar el principio de igualdad. El principio de igualdad no autoriza a equiparar situaciones ilegítimas como la que se analiza en el sub lite, tanto así, que, como se examinó supra, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad del inciso c) del artículo transitorio de la Reforma al Reglamento de Reclutamiento y Selección de Profesionales en Farmacia, Nutrición, Odontología y Trabajo Social de la Caja Costarricense de Seguro Social, que preveía un mecanismo de nombramientos similar al que se examina en esta resolución. Las consideraciones realizadas por este Tribunal en la sentencia No. 2011-014624 de las 15:50 hrs. de 26 de octubre de 2011*



AUDITORIA INTERNA

supra citada, son, plenamente, aplicables al caso concreto, no existiendo razones que motiven a cambiar el criterio ya vertido. En consecuencia, estima esta Sala que, efectivamente, el “Transitorio para el nombramiento en propiedad de jefaturas administrativas en la Caja Costarricense de Seguro Social” es inconstitucional”.

Criterios que han sido reiterados por esta Sala en sentencias subsiguientes, en las que este Tribunal ha referido que el derecho a ocupar un cargo público no se adquiere con el simple transcurso del tiempo o por haber ocupado otros similares por cierto períodos, sino por tener la idoneidad comprobada para desempeñarlo, conforme a lo dispuesto por el artículo 192 constitucional. Un servidor a lo más que tiene derecho es, precisamente, a que se le tome en cuenta para participar, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, en los concursos o procedimientos por oposición convocados para llenar la plaza que le interesa. Asimismo, la Sala ha procurado ser garante del libre acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, lo que les permite a las personas interesadas ser nombradas en determinado puesto o cargo público, concursar por un nombramiento y enfrentarse con los demás aspirantes, en un plano de igualdad y en el marco de una evaluación objetiva de sus antecedentes y condiciones personales (sentencias 2016-017064, 2017-004043 2019-014347, 2020-9885, entre muchas otras).”.

Objeto de la impugnación.

Se impugna el Decreto Ejecutivo No. 41261-MEP, por considerarlo:

- Contrario a los artículos **11, 33, 56, 191 y 192** de la Constitución.
- Violatorio del **Convenio 111 de la OIT** sobre discriminación en el empleo.
- Lesivo del principio de **igualdad**, al favorecer nombramientos por antigüedad sin concurso.
- Discriminatorio, al excluir a personas más calificadas que no cumplen el requisito de dos años de interinazgos.

Finalmente, en su “**Por tanto**” la Sala Constitucional **declara con lugar** las acciones acumuladas y **declara inconstitucional** el Decreto Ejecutivo No. 41261-MEP. La sentencia tiene efectos retroactivos desde la entrada en vigencia del decreto, salvaguardando los derechos adquiridos de buena fe.