

Universidad de Costa Rica  
Sistema de Estudios de Posgrado  
Maestría en Derecho Público

Los mecanismos de control institucional y resolución de conflictos de la Universidad  
Estatal a Distancia: una propuesta para su mejora.

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del  
Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar al grado y título de Maestría  
Profesional en Derecho Público

Evita Marisol Henríquez Cáceres

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

Octubre de 2023

San José, 26 de marzo del 2023

A quien corresponda

Universidad de Costa Rica

Estimados señores:

La suscrita María del Rocío Calvo Alfaro, cédula de identidad número 1-1614-0447, profesional en Filología Española, incorporada al Colegio de Licenciados y Profesores (COLYPRO) con carné número 80867, hace constar que la estudiante Evita Marisol Henríquez Cáceres, sometió a revisión filológica el proyecto de graduación: *Los mecanismos de control institucional y resolución de conflictos de la Universidad Estatal a Distancia: una propuesta para su mejora.*

De esta manera, el documento fue revisado para detectar y corregir errores de tipo ortográficos (tildes, uso de letras y de mayúsculas), de puntuación (comas, punto, punto y coma, signos de exclamación, uso de paréntesis y comillas), de léxico (vocabulario repetido o semánticamente mal empleado, redundancias y cacofonías), morfosintáctico (reglas de construcción de oración, conectores, concordancia y anfibologías), normas para la elaboración de párrafos y bibliografía según la normativa APA.

Todas las correcciones que se hicieron deberán ser aceptadas, una vez que este reciba el documento con el control de cambios. Así mismo, deberá trabajar en las correcciones que se le señalen en cuanto a formato o redacción se refiera. Además, cabe destacar que la filóloga no se hace responsable de la veracidad y la originalidad de la información que contiene el documento.

Sin más

MARIA DEL ROCIO  
CALVO ALFARO  
(FIRMA)



Firmado digitalmente por MARIA  
DEL ROCIO CALVO ALFARO  
(FIRMA)  
Fecha: 2023.03.26 10:32:27 -06'00'

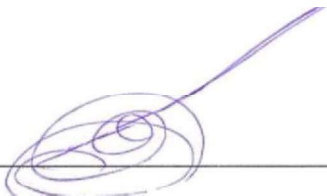
---

María del Rocío Calvo Alfaro

Correo electrónico: merysc95@gmail.com

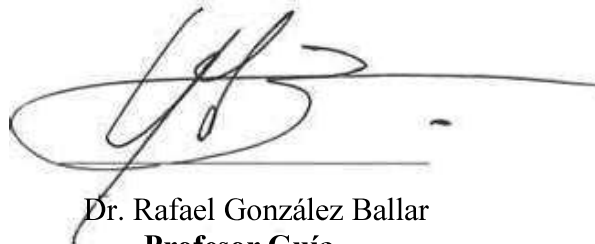


Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público.



---

Dr Oscar González Camacho  
**Representante de la Decana Sistema de Estudios de Posgrado**



---

Dr. Rafael González Ballar  
**Profesor Guía**



---

Dra. Nancy Hernández López  
**Lectora**



---

Mag. Nora González Chacón  
**Lectora**



---

M. Sc. Jose Pablo Cascante Suárez  
**Representante del Director del Programa de Posgrado en Derecho**



---

Evita Marisol Henríquez Cáceres  
**Sustentante**

## **DEDICATORIA**

En medio proceso de la Maestría, a mi hermano lo mataron, recibió un balazo estando tranquilamente en un lugar. Mi hermano muere víctima de la violencia que corroe nuestro país. Esta profesión nos conduce a estas reflexiones y evitar a través de las nuevas crianzas y sensibilidad social a que esto no siga sucediendo, pero lamentablemente cada día esto parece más inalcanzable.

Dedico entonces este trabajo a todas aquellas familias que hemos perdido a un ser querido a manos de la delincuencia y que tenemos cierta esperanza de cambio.

Y lo dedico en especial a mi hermano en el más allá. Te quiero y te extraño cada día, Coco

## **AGRADECIMIENTOS**

A Santi, mi precioso, mi vida.

A Bryan, amigo y amor, gracias.

A Mami, te quiero

A Ronald y Oscar, apoyo siempre.

A Alex y Shir, seguimos adelante.

A mis suegros, respeto.

A Oreo y Tati,

A Gordo y mi tata, allá.

Agradezco al Sr. Rafael González Ballar por su apoyo cuando más lo necesité y darme su mano profesional.

A Diana y Ana Lucía, por su acompañamiento de amistad.

A Norita, que gusto tenerte en mi Tribunal, juntas siempre.

# INDICE

<b>Contenido</b>	
CARTA DE APROBACIÓN FILOLÓGICA .....	ii
DEDICATORIA .....	iii
AGRADECIMIENTOS .....	iv
INDICE .....	v
RESUMEN.....	ix
SIGLAS.....	ix
TABLA DE FIGURAS.....	x
TABLA DE CUADROS.....	xi
FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	xi
INTRODUCCIÓN .....	1
Hipótesis.....	4
Objetivo General.....	5
Objetivos Específicos.....	5
Estado de la Cuestión.....	5
Estado sobre las Contralorías de Servicios .....	6
Estado de la cuestión sobre procesos de resolución de conflictos para manejar problemas interinstitucionales .....	11
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	16
1.1 Estado Social de Derecho y su relación con la legitimidad .....	16
1.2 El control de o sobre el Estado.....	19
1.2.1 El control y la evaluación pública para la eficacia y eficiencia .....	23
1.2.2 Los principios de eficiencia y eficacia en el sector público .....	28
1.2.2.1 Eficiencia y eficacia como principios ¿éticos?.....	28
1.2.2.2. Eficacia y eficiencia en la normativa, principios rectores.....	30
1.2.2.3 Jurisprudencia sobre eficiencia y eficacia y el ejercicio del servicio público .....	37
1.2.2.4 Derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos.....	40
1.2.2.5 Eficiencia y eficacia como indicadores medibles.....	43
1.2.2.6 Algunas reflexiones finales sobre eficiencia y eficacia.....	44
1.2.3. Gobierno abierto.....	45
1.3 Correlaciones entre postulados del sector privado y el sector público.....	47
1.4 Concepto Contraloría .....	48
1.4.1 La Contraloría General de la República: la entidad rectora de los presupuestos públicos. .....	49

1.4.2 El Control Interno .....	54
1.4.3 Modelo de Reglamento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los habitantes .....	55
1.4.4 Contralorías de Servicios, una nomenclatura única. ....	57
1.4.5 Sobre las contralorías de servicios en Costa Rica.....	60
1.4.5.1 Construcción Normativa .....	60
1.4.5.2 Consolidación de las Contralorías de Servicios .....	67
1.4.5.3 Desafíos de las Contralorías de Servicios .....	73
1.5 La aplicación de la Resolución Alternativa de Conflictos en las instituciones .....	76
1.5.1 Marco normativo.....	79
<b>CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>83</b>
2.1 Factores preliminares de contexto.....	83
2.2 Corriente metodológica.....	83
2.3 Fuentes. ....	86
2.3.1 Fuentes formales .....	86
2.3.1.1 Revisión normativa nacional e interna .....	86
2.3.1.2 Procesos Judiciales en la UNED .....	86
2.3.2 Fuentes empíricas.....	88
2.3.2.1 Estudio empírico .....	88
2.3.2.2 Entrevistas a profundidad.....	89
<b>CAPÍTULO III. Resolución Alternativa de conflictos y mecanismos de control en la UNED .....</b>	<b>91</b>
3.1 Resolución de conflictos en la UNED .....	92
3.1.1 Lineamientos de Política Institucional .....	93
3.1.2 Defensoría Estudiantil.....	95
3.1.2.2 Reglamento de la Defensoría de los Estudiantes: .....	97
3.1.3 Junta de Relaciones Laborales .....	103
3.1.3.1 Reglamento Interno Junta de Relaciones Laborales .....	106
3.2 Organismos que velan por la eficiencia y eficacia en la UNED .....	109
3.2.1 Lineamientos de Política Institucional .....	110
3.2.2 Defensoría Estudiantil.....	111
3.2.3 Auditoría Interna .....	111
3.2.3.1 Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la UNED .....	112
3.2.4 Programa de Control Interno.....	115

3.2.4.1 Reglamento para la operación y mantenimiento del sistema de control interno de la Universidad Estatal a Distancia .....	116
3.3 RAC y Contraloría de Servicios en la UNED: nacimiento de dos propuestas.....	117
3.3.1 Actores de ambos procesos .....	120
3.3.2 Solución 1. Un proceso de Resolución Alternativa de Conflictos: una mejora del funcionamiento de la Junta de Relaciones laborales .....	124
3.3.2.1 Capacitación del Personal .....	127
3.3.2.2 Realizar un Procedimiento específico de Mediación .....	129
3.3.2.3 Cambiar y unificar la nomenclatura .....	131
3.3.2.4 Obligatoriedad del acuerdo de mediación .....	132
3.3.2.5 Divulgación de la normativa y las funciones de la Junta .....	132
3.3.2.6 Crear un lineamiento específico de Resolución Alternativa de Conflictos.....	133
3.3.3. Solución 2. La importancia de una Contraloría de Servicios en la UNED .....	134
3.3.3.1 Oficinas de Información a la Ciudadanía.....	135
3.3.3.2 Oficial de Acceso a la Información .....	136
3.3.3.3 Propuesta: Creación de la Contraloría de Servicios en la UNED .....	137
3.3.3.4 Una Contraloría de Servicios bajo el marco de la autonomía Universitaria .....	139
3.3.4 Realización de encuesta de percepción en la UNED .....	141
3.3.4.1 Definición del objetivo:.....	141
3.3.4.2 Diseño muestral.....	141
3.3.4.3 Cuestionario .....	145
3.3.4.3 Diseño del cuestionario .....	145
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES .....	150
4.1 Conclusiones generales .....	150
4.2 La implementación del RAC en la institucionalidad pública.....	152
4.3 Mecanismos de control en las instituciones .....	153
4.3.1. Las Contralorías de Servicios.....	155
4.4 Conclusiones por objetivo de investigación.....	155
4.4.2 Objetivo específico 1.....	155
4.4.3 Objetivo específico 2.....	157
4.4.4 Objetivo específico 3.....	158
4.5 Objetivo General. Conclusiones finales.....	159
ANEXOS .....	161
ANEXO 1.....	161
Propuesta de la Contraloría de Servicios en la UNED: Reforma Normativa.....	161

ANEXO 2.....	165
Procedimiento del inciso d) artículo 3 Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales. .....	165
BIBLIOGRAFÍA .....	168

## **RESUMEN**

Las instituciones estatales están obligadas a cumplir con postulados que logren eficacia y eficiencia de sus servicios y actividades, de lo contrario se crea un ambiente en la ciudadanía de ilegitimidad y desconfianza instaurando un imaginario social frágil hacia el sector público y debilitando la funcionalidad del Estado social de derecho.

La Universidad Estatal a Distancia como parte integral del organigrama social siendo su misión y visión enfocada en la educación no escapa de esos cumplimientos, por lo que investigar su normativa interna y proponer mejoras a su sistema es de importancia absoluta para la comunidad tanto universitaria como para la persona usuaria de sus servicios.

Por lo anterior, esta investigación se bifurca en dos temas: *Resolución de Conflictos y Formas de Control (Contraloría de Servicios)*, analizando desde modelos sobre RAC hasta figuras de control en las instituciones, las cuales, a través de la metodología realista, sean adaptadas en la UNED como planteamiento de solución a las problemáticas que se presentan como punto de partida. Así el trabajo finaliza con tres propuestas puntuales: 1) mejorar el mecanismo RAC que se encuentra incluido en el Reglamento de la Junta de Relaciones Laborales mediante el desarrollo de un procedimiento 2) creación de la Contraloría de Servicios de la UNED en el marco de su autonomía y 3) modelo de una encuesta de percepción para las personas funcionarias.

## **SIGLAS**

**AUR:** Asamblea Universitaria Representativa de la UNED

**CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social

**CGR:** Contraloría General de la República de Costa Rica

**DEFE:** Defensoría estudiantil de la UNED

**DINARAC:** Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.

**LGAP:** Ley General de la Administración Pública



**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación y Política Económica

**MJP:** Ministerio de Justicia y Paz

**MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**PGR:** Procuraduría General de la República

**STSNCS:** Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios

**UCR:** Universidad de Costa Rica

**UNED:** Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica

## **TABLA DE FIGURAS**

Figura 1 Tránsito conceptual del marco teórico.....	16
Figura 2 Interrelaciones del Estado y la ciudadanía.....	18
Figura 3 Escalas de los fines del control.....	20
Figura 4 Momentos del control.....	23
Figura 5 El control en las instituciones.....	26
Figura 6 Funciones de la CGR.....	53
Figura 7 Cuadro de Instituciones Públicas y sus Contralorías de 2009.....	69
Figura 8 Sistema Nacional de Contralorías de Servicio 2010.....	70
Figura 9 Sistema Nacional de Contralorías de Servicios 2020.....	71
Figura 10 Procesos Judiciales UNED.....	87
Figura 11 Procesos Judiciales por Materia.....	88
Figura 12 Guía de Entrevista por temas.....	90
Figura 13 Histórico de casos recibidos en la DEFE 2015-2021.....	102
Figura 14 Dos soluciones a dos problemas.....	119
Figura 15 Relaciones posibles a intervenir.....	123
Figura 16 Problemas que limitan un RAC efectivo.....	127
Figura 17 Representación de la Asamblea Universitaria Representativa UNED.....	144

## TABLA DE CUADROS

Tabla 1 Derechos de las personas usuarias .....	73
Tabla 2 Modelo para el procesamiento de los datos y de análisis de la información.....	84
Tabla 3 Actores de los procesos de la investigación .....	120

## FICHA BIBLIOGRÁFICA

Henríquez Cáceres, Evita Marisol. Los mecanismos de control institucional y resolución de conflictos de la Universidad Estatal a Distancia: una propuesta para su mejora. Tesis de Maestría en Derecho Público, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2023.

Director: Dr. Rafael González Ballar.

Palabras clave: Resolución Alternativa de Conflictos, Mediación, Mecanismos de Control, Contraloría de Servicios.

## **INTRODUCCIÓN**

La Universidad Estatal a Distancia (UNED) es una institución de educación superior creada por ley 6044 publicada en "La Gaceta" No.50 de 12 de marzo de 1977, su fin primordial es brindar educación a distancia de forma democratizadora a todas las zonas del país, por ello es la Universidad que tiene más sedes universitarias a lo largo y ancho del territorio nacional y es la segunda universidad pública con mayor cantidad de matrícula. Es así, tal y como la demanda educativa de la UNED crece, lo hace también su personal: para agosto de 2019, se contaba con 3082 personas trabajadoras.

Por otra parte, al entenderse que el servicio prestacional que debe ser ejercido por las entidades públicas es para garantizar los derechos de las personas usuarias de los servicios, una institución como la UNED no escapa a ello, pues tiene un fin prestacional específico en el marco del interés público estatal que es la educación pública superior y, por tanto, debe dar cumplimiento de parámetros de calidad y en especial de eficiencia y eficacia y mejor continua que brinden seguridad jurídica a los usuarios, a su personal, al estudiantado y en fin a la sociedad costarricense.

Para dar cumplimiento a lo anterior, las buenas relaciones que emanen de la comunidad universitaria no sólo deben darse en el marco del usuario externo, sino también en los ámbitos de las relaciones internas, interoficinas, interdependencias, y las relaciones entre las personas funcionarias y la institución, pues ello finalmente desboca en una mejora del servicio que se ejerce.

En la UNED, no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas, y tiene un mecanismo que podría ser una resolución alternativa de conflictos pero que es poco conocido y endeble y no ha sido reforzado ni promocionado a nivel de la institución.

Lo anterior, puede encausar que mucha de la conflictualidad que se da en el ámbito de las interrelaciones personales y la gestión de los servicios se vaya a las vías judiciales, provocando un gasto tanto de la parte actora como de la universidad y donde algunos de ellos se pudieron evitar con algún tipo de intervención desde la perspectiva de la Resolución Alternativa de Conflictos y no llegar a la judicialización del conflicto.

Según datos brindados por la Oficina Jurídica de la UNED hay un promedio de 40.4 casos judiciales nuevos por año, siendo esta oficina la encargada de llevar a cabo el seguimiento de estos procesos contando con un personal solamente de 4 personas asesoras jurídicas incluyendo a quien ejerce como jefatura, quienes también deben realizar otras funciones para la gestión universitaria, en contraposición con la Junta de Relaciones Laborales de la misma universidad, quien solo ha llevado a cabalidad un solo proceso utilizando la herramienta de la mediación desde la creación de su reglamento interno.

La presente investigación tiene como finalidad realizar un análisis de los controles organizativos que deben tener las instituciones para asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión pública y en específico la búsqueda de una solución a la problemática que se presenta en la UNED antes mencionada. En este sentido, a través del análisis de diversos escenarios en la institucionalidad es posible encontrar la mejor figura o institución jurídica que apacigüe la situación antes descrita, como lo es la denominada Contraloría de Servicios, misma que según demuestra el estado de la cuestión ha sido poco desarrollada por la doctrina costarricense.

La propuesta se basa en un marco metodológico realista al tomar en cuenta la realidad social del universo en estudio donde se analizan las normas implicadas desde su conveniencia y utilidad real, además se posiciona bajo un enfoque mixto y como técnicas principales de investigación se utilizaron: el análisis de contenido, normativo y documental, estadísticas y entrevistas a profundidad, con el fin de encontrar posibles soluciones que combatan los problemas antes indicados.

El estudio que se propone es importante para defender los derechos de las personas funcionarias de la UNED pues al tratar de dilucidar como lograr evitar conflictos internos en la comunidad universitaria y mejorar sus controles, puede significar un avance importante en la mejora institucional, que podría ser replicada por otras instituciones y generar un marco teórico importante para el estudio de la legitimación y buen servicio de la gestión pública.

En el área de las ciencias jurídicas, una investigación de este tipo puede encontrar soluciones antes posibles inseguridades jurídicas que se producen cuando las instituciones públicas no cuentan con procedimientos internos, ni un sistema de auto-frenos propios provocando actuaciones y procedimientos indebidos y por tanto no potencian la forma correcta en que las

instituciones deben brindar sus servicios donde se debe asegurar el buen servicio y brindar eficiencia y eficacia no sólo a lo externo, sino también hacia sus propios funcionarios y funcionarias.

Los productos que se pretenden obtener serán de importancia para las instituciones de educación que como la UNED estén incumpliendo un ejercicio de eficiencia y eficacia y un desempeño más ajustado a las necesidades de la ciudadanía, cuando existe una situación problemática en la que se demuestra que la burocracia, la falta de controles, la omisión y lentitud de respuestas por parte de la Administración provocan una inevitable deslegitimación del sistema y malestar ciudadano y por ende crítica de la gestión pública.

Para entender lo anterior, se han desarrollado las siguientes preguntas de investigación, las cuales se intentarán ir respondiendo según su ubicación adecuada en el texto, ya sea en marco teórico, en la parte metodológica y en el propio desarrollo del texto con su debida motivación a través de fuentes formales y empíricas que le darán el contenido argumentativo:

1. ¿Cumple la UNED con el ejercicio correcto en sus procedimientos internos y un sistema de auto-frenos efectivo como deben hacerlo las instituciones que deben asegurar el buen servicio y brindar eficiencia y eficacia no sólo a lo externo, sino también hacia sus propios funcionarios y funcionarias para prevenir actuaciones y procedimientos indebidos que producen inseguridad jurídica?
2. ¿Qué transgresiones se pueden producir a los derechos de las personas funcionarias de la UNED donde no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas ni un desarrollado sistema de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles problemas que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración?
3. ¿Cómo evitar los conflictos internos en la comunidad de la UNED (personas funcionarias, la administración, población estudiantil, oficinas) que producen inseguridad

jurídica y graves cuestionamientos a la institucionalidad desmejorando sus servicios y actividades?

4. ¿Puede representar la figura de la Contraloría de Servicios un mecanismo idóneo para solucionar el problema de la UNED donde no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas ni tampoco de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles conflictos que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración? Y si no es una Contraloría ¿Qué procesos pueden ser los más factibles para la mejora del servicio que tienen actualmente la UNED y sean los necesarios e idóneos para resolver los conflictos entre el funcionariado y la institución?

5. ¿Incumple la UNED con la eficiencia y las necesidades de la ciudadanía, debido a la burocracia, la falta de controles, la omisión y lentitud de respuestas por parte de la Administración?

### **Hipótesis**

En la UNED no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas ni tampoco un robusto medio de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles conflictos que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración, por ello hay una percepción de mala gestión de servicios y otros conflictos se van a las vías judiciales, provocando un gasto tanto de la parte actora y de la universidad así como situaciones de angustia, aflicción y malas relaciones laborales y donde cabe la posibilidad de que algunos de ellos se pudieran evitar con algún tipo de intervención desde las perspectivas de la Resolución Alternativa de Conflictos y un sistema contralor de servicios.

## **Objetivo General**

Examinar los procedimientos administrativos para la solución de conflictos internos y gestión que tiene actualmente la UNED a efectos de evidenciar sus carencias y de generar una propuesta que mejore las relaciones entre el funcionariado y la prestación de los servicios públicos educativos que presta.

## **Objetivos Específicos**

- Realizar un análisis de los distintos mecanismos de control que existen sobre las actuaciones del Estado a fin de contar con el marco teórico necesario para examinar si dichos mecanismos sirven para que la UNED ofrezca una prestación eficiente de los servicios públicos educativos
- Analizar los procedimientos administrativos internos existentes que tiene la UNED para la debida resolución de conflictos con el fin de analizar si estas se ajustan a las necesidades de la comunidad universitaria.
- Realizar una propuesta para los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la UNED y procedimientos de autocontrol en la UNED a efectos de mejorar la situación existente.

## **Estado de la Cuestión**

Para realizar los antecedentes del estudio, se formularon las siguientes interrogantes ¿cuál es el estado del tema, en relación con los antecedentes presentes?, ¿qué se ha investigado entonces? y desde ¿dónde debe partir?, ¿cuál es la perspectiva teórica bajo la cual se han desarrollado estas investigaciones ¿Cuál enfoque ha predominado anteriormente? Para dar respuesta a lo anterior el tema va a ser bifurcado en dos:

## **Estado sobre las Contralorías de Servicios**

A nivel país es poco el desarrollo académico que analice de forma profunda y conceptual sobre esta figura, de este escaso material destacan investigaciones que abordan el tema describiendo su funcionamiento en instancias específicas como la CCSS, el Poder Judicial, mientras que otras enfocan el estudio ya sea de la evolución de la figura a partir de la normativa y realizando diagnósticos globales, como lo son los informes anuales del MIDEPLAN.

El primero es presentado por Abarca (2008), quien hace un repaso de la evolución política jurídica de las contralorías en Costa Rica, a través de una revisión de la normativa que da inicio en el año 1993 con la creación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios en manos del MIDEPLAN. Para el año de realización del estudio que es el 2008 llama la atención que el autor plantea que existen vacíos normativos a pesar de que el país para ese momento le estaba dando un impulso significativo a esta figura.

Esta investigación nace de un proyecto académico de la Universidad de Costa Rica y parte conceptualmente de los llamados sistemas de vigilancia burocrática como mecanismo de la búsqueda de la eficiencia de las instituciones. En este sentido las llamadas Contralorías de Servicios nacen del interior de las instituciones para frenar y darle un contrapeso a la propia funcionalidad de esta con el fin de ejercerla de la mejor forma posible en la vida dialéctica entre institución- persona ciudadana.

Uno de los puntos relevantes del estudio es cuando el autor presenta algunas limitaciones que tiene esta figura como lo es la necesidad de tener más de una sola persona contralora en las instituciones cuando éstas son grandes e inclusive están en diversas ubicaciones a escala nacional pues esto dificultaría la encomiable finalidad de mejorar los servicios. Al respecto, también investigó sobre el perfil de la persona contralora donde debe contar con aspectos personales que exigen discreción, óptimas relaciones humanas y amplio respeto dentro de la institución, pues será la persona encargada de cumplir con las siguientes responsabilidades:

- Velar por el establecimiento de medios de información sobre los servicios que presta la institución.



- Velar para que se tomen las acciones preventivas respecto de los servicios que manifiesten potencialmente situaciones difíciles (prevención de las quejas).
- Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la institución.
- Instalar un sistema de quejas institucional y dar seguimiento.
- Velar porque la institución responda a los usuarios.
- Elaborar guías de servicio a las personas usuarias.
- Ejecutar sus funciones con independencia de criterio respecto a las demás dependencias operativas de la institución.
- Preparar un plan de trabajo que contemple todas las acciones.
- Elaborar y remitir un informe de labores semestral al máximo jerarca de la Institución con copia al MIDEPLAN.
- Divulgar los procedimientos establecidos.

Otro de los puntos por resaltar es el comparativo que se hace de los Decretos Ejecutivos del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios 22511, 23721, 26025 en cuanto a la razón de ser, la integración, las funciones encomendadas y el apoyo que las instituciones deben suministrar a las Contralorías. Es este último decreto, que impone la adición de las siguientes funciones:

- Velar por establecimiento de indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas.
- Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución.
- Coadyuvar el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la Institución, intercediendo a favor de los usuarios.
- Promover que las unidades técnicas apliquen acciones correctivas en los servicios que presentan dificultades.
- Discriminar entre las diferentes quejas para elevar al jerarca, aquellas que ameriten su intervención.
- Impulsar el establecimiento de instrumentos de información y procedimientos accesibles para formular quejas.

- Propiciar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistemática, el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.
- Presentar propuestas ante el jerarca para adoptar políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz.
- Servir de enlace y coordinación, a nivel institucional, entre MIDEPLAN, la Defensoría de los Habitantes y la Sociedad Civil.
- Promover procesos de modernización en la prestación de servicios

Esta investigación llevada a cabo en 84 Contralorías concluyó que el proceso de acción de las Contralorías nacionales no es uniforme, y que existen diferencias en la tramitación, pues cada una se adapta a sus especificidades y varía según los recursos con los que cuenta. Por último, el autor indica como debilidades del sistema que para 2005 en el MIDEPLAN no existía un sistema de contabilización de quejas de todas las Contralorías existentes, pues no hay una coherencia sistemática en el tema de los informes de labores que están obligadas a cumplir.

Otro documento relacionado al tema corresponde a un trabajo final de graduación para la Maestría en Administración de Servicios de Salud Sostenibles llamado *Análisis Administrativo, Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social*, en el cual se presenta un estudio del análisis administrativo de la organización del Sistema de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyo objetivo principal era determinar sus componentes: 1) proceso administrativo y sus funciones de planeación, dirección, coordinación y control, 2) la estructura organizacional del sistema, 3) el funcionamiento de la estructura administrativa desde sus componentes filosóficos y 4) los procesos de recursos humanos, responden a los requerimientos del sistema.

De los resultados obtenidos, se determinó en cuanto al punto 1) que los componentes del proceso administrativo del Sistema de Contralorías de Servicios presentan inconsistencias en la mayoría de ellos y la ausencia de otros, lo que determina que su ambiente organizacional no sea el idóneo para el desarrollo de su proceso administrativo 2) la estructura organizacional del sistema de contralorías con base en sus componentes y relaciones administrativas, no responde a los requerimientos que demanda su dinámica funcional 3) la estructura administrativa del sistema de contralorías, no cuenta con una doctrina en la que se

desplieguen los aspectos filosóficos (misión, visión, objetivos organizacionales, etc.), para su adecuado desarrollo en la organización y que le permita fijar su rumbo y 4) los procesos administrativos de recursos humanos del sistema de contralorías, con base en sus componentes y enlaces: desarrollo de personal, soporte administrativo y dotación del recurso humano, no corresponden con los lineamientos que en materia de recursos humanos una organización de carácter público debe desarrollar. (Esquivel, 2003)

El trabajo de Quesada (2003) se enfocó en una valoración general de la calidad del servicio del Poder Judicial y donde inserta a la Contraloría de Servicios de ese poder, que inició funciones en 2002 bajo un programa de modernización, el cual debe responder las necesidades, deseos, actitudes y tendencias de los usuarios y usuarias de sus servicios. El ensayo pretende *crear conciencia en los niveles más altos de la institución y en general en todos los empleados de ella, en la medida en que se satisfaga las necesidades de los ciudadanos que recurren a los tribunales de justicia, estamos generando un beneficio social a nuestro país, estamos fortaleciendo a uno de los pilares de la democracia costarricense.*

En este sentido, el autor se motiva en el Plan estratégico del Poder Judicial 2000-2005 donde el ser humano es el eje de toda actuación y se orienta en la calidad y el mejoramiento de la atención de usuarios y usuarias del servicio creando una cultura de servicio, ahí es donde agrega en el desarrollo como punto medular la creación de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial:

“en abril del año dos mil, el Departamento de Planificación de la institución elaboró a propuesta para crear la Contraloría de Servicios en el Poder Judicial, basada en el compromiso adquirido por el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de su juramentación, en la cual se refirió a la necesidad de establecer mejores relaciones con los usuarios, investigando cuál es el avance en la percepción que tienen los ciudadanos del sistema judicial la Contraloría de Servicios del Poder Judicial fue creada mediante acuerdo de Corte Plena, tomado en su sesión del día 28 de agosto del año 2000, sesión No. 33, Artículo XXXIII. Dicha oficina es un órgano adscrito al Consejo Superior del Poder Judicial, con las regionales que estime conveniente crear, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación” (Quesada, 2003 p.14-15)

Finalmente, el autor incluye dentro de sus conclusiones el papel protagónico que la Contraloría de Servicios tiene en el Poder Judicial siendo la estructura que debe velar por el mejoramiento de la calidad de servicio, lo que da la respuesta efectiva de lo que necesitan y esperan las personas que usan el servicio y que para ello es necesario crear una cultura de servicio y tener el presupuesto necesario.

En esta misma línea, el trabajo de (Nuñez, 2009) al investigar sobre las acciones que ha tomado el Poder Judicial en materia del acceso a la justicia para las personas adultas mayores, hace una breve referencia a la Contraloría de Servicios y el papel de su contribución en el tema, a ello sobresale la presentación ante el Consejo Superior de la “Política para garantizar el Adecuado Acceso a la Justicia de la Población Adulta Mayor”, la cual fue aprobada y donde entre sus fines están el de garantizar a las personas adultas mayores derechos que les corresponden, sensibilizar al personal e implementar estrategias de información, trámites y procedimientos judiciales de forma adecuada para esta población. Otra acción que se describe fue que una de las acciones del Poder Judicial fue solicitarle a la Contraloría de Servicios un listado de personas adultas mayores que presentaron quejas, con el fin de entrevistarlos, pero el proceso fue infructuoso debido a que no fue posible localizarlos, pues los datos no estaban actualizados, lo que fue un punto de crítica hacia la propia Contraloría.

Para el Decimosexto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible del año 2010, el MIPDEPLAN realizó una ponencia denominada Resumen del Diagnóstico Anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, el cual deviene del Diagnóstico Anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que es una elaboración a partir de los informes de labores que presentan las Contralorías de Servicios nacionales. En este informe final, se consideraron aspectos como antecedentes, normativa, el sistema en general y sus componentes, la funcionalidad y el desarrollo de esta figura.

El estudio realiza una estadística a partir de la aplicación de la “Guía Metodológica” que las Contralorías llenaron con la información consultada, obteniendo un total de 57 informes, estos datos fueron sistematizados con información como: perfil de los contralores de servicios, tipo de nombramiento, desempeño en el cargo, recursos asignados como presupuestarios, humanos y físicos. También, se valoró sobre la normativa, pues el Decreto establece la necesidad de que las Contralorías creen su propio Reglamento interno; los

canales de comunicación para informar a los usuarios, instrumentos para medir la percepción de los usuarios, necesidades, consultas e inconformidades presentados por usuarios externos e internos

Algunos resultados y conclusiones que sobresalen por ejemplo es que solo 63% de las contralorías cuentan con reglamento interno, que la estabilidad laboral de las personas que fungen como contraloras, es positiva pues un 85% tiene propiedad, no todas cumplen con la presentación de informes y se encontraron debilidades en la identificación de las deficiencias de la institución, también se determinó que aquellas inconformidades y consultas recibidas, de las instituciones que tienen contacto más directo con las personas, son las que reciben mayor número de inconformidades y las personas ciudadanas demuestran más conocimiento sobre la existencia de esta figura, entre otros puntos.

#### **Estado de la cuestión sobre procesos de resolución de conflictos para manejar problemas interinstitucionales**

Un estado de la cuestión sobre el tema de resolución alternativa de conflictos puede ser inagotable, pues es vasta la doctrina y desarrollo académico que se tiene del tema, y el cual ha permeado la institucionalidad y la normativa costarricense, en cuanto a la búsqueda doctrinaria realizada resaltó el análisis desde un enfoque judicial y contextos escolares, más sin embargo por el énfasis que se pretende para la presente investigación sólo se analizaron documentos que analicen la resolución de conflictos dentro de instituciones y una visión de mejora de las relaciones laborales.

El estudio Alvarado (2003) cuyo título de investigación ya sugiere el objetivo: Resolución alternativa de conflictos en la organización: un desafío continuo para el desarrollo gerencial, si bien parte desde una visión del plano privado algunas cuestiones pueden traerse a lo público, pues el autor analiza desde la organización sistémica y busca obtener respuestas a preguntas como por qué la resolución alternativa de conflictos puede servir como un método contemporáneo de búsqueda de soluciones y acuerdos, los aportes interdisciplinarios a esta teoría, los planteamientos básicos de la resolución alternativa de conflictos, el porqué es importante trabajar este tema al interior de nuestras organizaciones y quién(es) debe(n) trabajarlo. Por su parte, también analiza el tema de los procesos, y la importancia de la negociación que apoya beneficios para todas las partes y donde no solo una gana.

Dentro de las principales conclusiones que llega el autor, es que los conflictos son inherentes a las relaciones entre personas y si bien pueden ser obviados por las autoridades, estos llegan a afectar el desempeño y las motivaciones entre las personas trabajadoras, y que los problemas de desempeño son producto de la tensión de las relaciones entre empleados y no a la falta de capacidad o de motivación de estos. El autor propone el método de resolución alternativa de conflictos por ser pacífico y toma en cuenta las necesidades de las partes, con su participación proactiva para llegar a buscar soluciones, lo que se logra a partir de personas mediadoras, que tengan perfiles adecuados y las mismas sean capacitadas y entrenadas para abordar dichos conflictos. Esto mejora las relaciones ya que trae la confianza y por tanto refleja el paradigma de ganar-ganar.

En el texto Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la mediación en la construcción de un estado de paz de Pérez (2015) cuya base es la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Organización de las Naciones Unidas, que reconoce como uno de los elementos para el desarrollo de una cultura de paz el impulsar instituciones democráticas y la garantía de la participación plena para alcanzar los objetivos que se pretenden.

Al respecto, el autor realiza un análisis propio de la mediación como uno de los métodos de solución de conflictos siendo un proceso que activa la participación de las personas para buscar sus propias soluciones a través del compromiso y el diálogo, tomando en cuenta no solo la toma de decisiones presente sino el fortalecimiento de relaciones a futuro para *“mantener el vínculo que los une procurando relaciones sanas o funcionales, contribuyendo directamente a la creación de la sociedad pacífica posible”* como una forma ampliar el sistema de relaciones sociales, es una cultura de compromiso y de diálogo, un actuar ético en la medida que es un ejercicio de respeto, de empatía, de confianza, de solidaridad.

El Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo realizó en el año 2013 una guía denominada Sistema de Resolución de Conflictos Laborales: Directrices para la mejora del rendimiento, misma que nace a partir de personas expertas y cuyo fin es fortalecer los mecanismos de prevención y resolución de conflictos laborales. El objetivo de la guía *es mejorar la eficacia de la prevención y resolución de conflictos al establecer o estimular las instituciones y las unidades administrativas para la mediación y el arbitraje voluntario, a fin de fortalecer los procesos basados en el consenso y reducir la*

*necesidad sistémica de que los interlocutores sociales recurran a procesos jurisdiccionales.* (OIT, 2013 p.1).

La guía se divide en 10 capítulos: las relaciones labores y la resolución de conflictos, la evaluación de los acuerdos existentes, la revitalización de un sistema de resolución de conflictos laborales existentes, la creación de una autoridad independiente, la sensibilización y el suministro de información, la mejora del rendimiento, el seguimiento del desempeño, la gestión del conflicto en el lugar de trabajo, problemas, desafíos y anexos.

En este caso, se propone que, si los conflictos se manejan por las administraciones y se pueden evaluar las fortalezas y debilidades de los acuerdos tanto preventivos como posteriores al conflicto, esto puede mejorar el desempeño, y por tanto una mejora en el sistema en general. Por otra parte, se estudia una visión preventiva del conflicto lo que se tiene como un componente relevante *para un sistema de relaciones laborales sólido.*

En el libro de Santor (2006) la autora, desde su propio contexto, analiza la visión de la intervención pública en materia de solución de los conflictos, pero a su vez también el ámbito de la autonomía priva, que también puede buscar soluciones. Al respecto indica que *“en los últimos diez años han venido apareciendo relevantes estudios en los que se aborda el estudio de los medios extrajudiciales de composición de los conflictos laborales, como también algunos pocos dedicados a la mediación exclusivamente”*

La autora expresa la mediación como actividad cuando es utilizada para la resolución propiamente de conflictos laborales, pero también se analiza como resultado, viendo dos perspectivas jurídicas de cada una de ellas, es decir como acciones, pero también como negocio jurídico. Al respecto, también aduce que usar la mediación para la solución de conflictos laborales tiene limitaciones como por ejemplo es que a pesar de que exista una gran legislación en el tema la práctica y las realidades indican que la profesionalización está enfocada en la persona conciliadora llegando a minimizar y reducir el contenido de las funciones atribuidas a la persona mediadora. Resulta vital la selección de mediadores, *“evitando que de ella se pueda derivar una falta de confianza de los contendientes en su independencia y neutralidad”*

Desde un punto de vista más empresarial, el autor (Viana, 2013) es claro en indicar que es común que en las organizaciones empresariales existan los conflictos laborales. Es así que expresa:

la mediación de conflictos en el ámbito de las relaciones laborales es quizá la más conocida cuando hablamos de mediación. Aunque en otros ámbitos su implantación se produce de forma lenta y progresiva desde hace poco tiempo, en el ámbito laboral la mediación se ha convertido en un recurso muy utilizado, sobre todo por la “institucionalización” a través de distintas entidades, impulsadas y apoyadas por los sindicatos mayoritarios

Otro punto interesante que el autor indicado realiza en su libro es la definición que realiza sobre lo que es el conflicto, entendiendo que este presenta caracteres formales como: antagonismos de intensidad variable entre las partes, diferentes percepciones de la realidad y la falta o insuficiencia en la comunicación entre las partes. Por su parte, también describe que hay tipos de conflictos a saber: funcionales y disfunciones, interpersonales o intergrupales, de valores e intereses, manifiestos y latentes. También, visualiza elementos como son los actores, problemas, objetivos, intereses o necesidades, actitudes o comportamientos y estrategias.

Otro libro denominado *Cómo utilizar la mediación para resolver conflictos en las organizaciones* de (Floyer, 1993) de igual forma se hace un análisis del conflicto, tanto sus orígenes, los motivos y causas por las que existe, su objetivo, entre otras cosas. El autor indica que, desde la época de las cavernas, ya existía el conflicto, pero lo importante es como se puede resolver lo que es posible con el método de la mediación, al respecto se indica que todas las personas nos convertimos en mediadores:

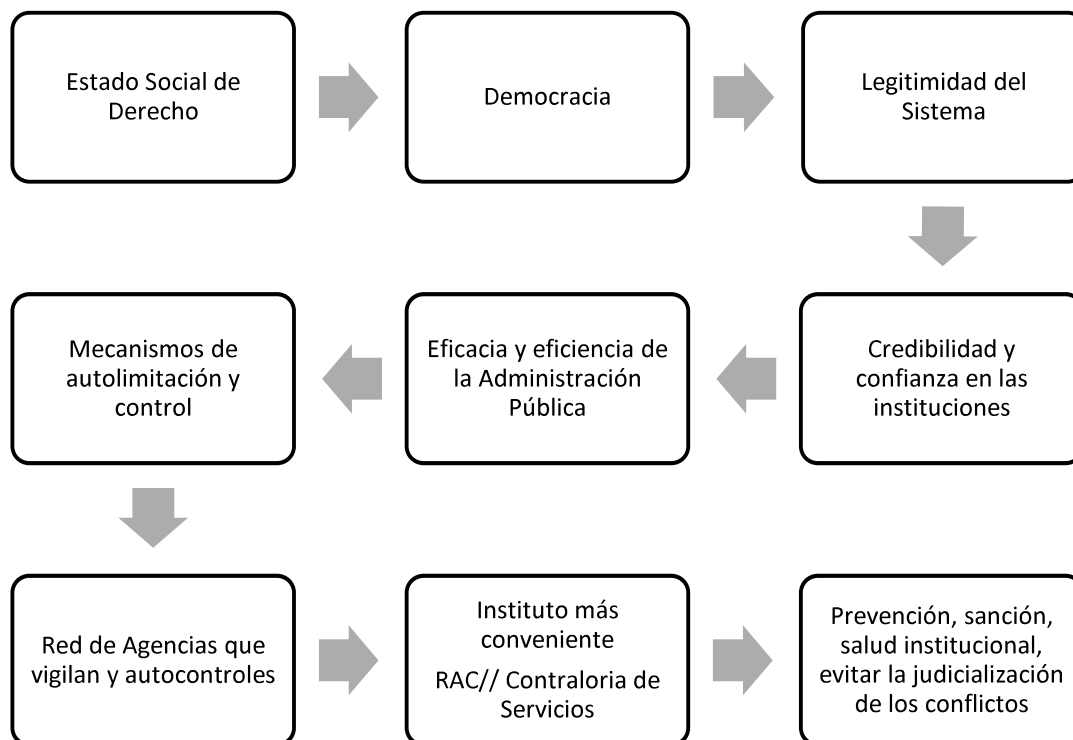
Por consiguiente, la carga de la solución de los conflictos recae con frecuencia en esas personas que llamamos "mediadores". Los mediadores se encuentran con el conflicto en el punto más álgido: conflictos entre empresarios y sindicatos; entre el gobierno central y los gobiernos locales; entre grupos de consumidores y grupos de presión comerciales; entre los defensores del medio ambiente y los intereses comerciales; entre grupos raciales, facciones religiosas, ideologías políticas; conflictos dentro de las comunidades, las organizaciones, las instituciones o las familias. Frente al conflicto, todos nosotros tenemos que convertirnos en mediadores.



La mediación es una herramienta importante que puede resolver desde conflictos empresariales hasta dentro del núcleo familiar, y el autor propone así un método que según su experiencia es rápido, eficaz y que puede utilizarse para resolver problemas de diversa índole como legal, administrativa, comercial, comunitaria y personal.

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

Figura 1 Tránsito conceptual del marco teórico



Fuente: Elaboración propia

### 1.1 Estado Social de Derecho y su relación con la legitimidad

Cuando se realizan estudios de las concepciones de Estado, hay un punto en que eclosionan las formas de gobierno (democracia, republicano, democrático, representativa, etc.), ideologías (neoliberal, socialista, comunista, progresista, etc.), formas de Estado (autoritario, totalitario, democrático, etc.) y es que todos tienen como objetivo llegar a concretar un cierto bien común y demostrar su legitimidad ante quienes se deben, ya sea con su propio poder de forma verticalizada o a la ciudadanía, cuando pensamos en formas más democráticas. La idea de perpetuar ese poder y gobernanza se logra mediante una única forma y es estableciendo o

dando la creencia que nos encontramos ante el mejor sistema posible, lo que solo es viable si el mismo puede considerarse responsable y eficaz.

Ahora bien, en el Estado social de derecho, que es el que hoy por hoy se encuentran ubicadas las democracias americanas, se erige en cuestiones como: principio de legalidad, reconocimiento de los derechos fundamentales, la división de poderes y el control de la actividad administrativa. Lo anterior, es palpable tanto en las teorías francesas como alemanas, de las que nacen nuestros derechos constitucionales, en ambas líneas hay un posible punto de encuentro: y es que mientras la doctrina alemana habla de una autolimitación del poder a través de un régimen de derecho que limite y enmarque el poderío del Estado, la doctrina francesa nos condujo a que ese control se daría a través de la norma suprema. (García, 2009). Esa legalidad concede entonces una legitimación a ese poder lo que permite un ejercicio efectivo: *el principio de legalidad es el sustento de la legitimación del poder, porque le permite la efectividad (duración) la legalidad (respeto a la ley) y la obediencia por medio de los valores y principios de legitimidad, como libertad, bienestar, orden y justicia.* (Henríquez & González, 2018)

Como bien se sabe, ambas teorías recayeron en los Estados de derecho a través de la Carta Magna como conclusión de los movimientos constitucionales, donde no sólo crece la democracia, sino que se clarifica la sumisión de la administración al derecho, como parte esencial de la propia concepción de la elección de quienes deben gobernar.

Por otra parte, cuando traemos la protección de nuevos derechos con titulares no individuales, y traemos al juego la protección de sectores sociales menos favorecidos de la ciudadanía es cuando se comienza a construir el Estado social de derecho, el cual se convierte en marco base de las democracias, de los derechos humanos y la forma en la que los Estados se deben al control y rendición de cuentas a la ciudadanía. Es imposible para una democracia moderna contemporánea concebir un Estado sin que esté aparejado a la protección de los derechos humanos, se encuentre autolimitado por una Constitución Política, sin que tenga puntos de control y demuestre la calidad de sus servicios y de su eficiencia y eficacia.

**Figura 2 Interrelaciones del Estado y la ciudadanía**



Fuente: Elaboración propia

Como se ha dicho, la democracia exige que el Estado tenga correspondencia con la ciudadanía en una relación recíproca, pues esta última al darle poder para gobernar tácitamente acepta obedecer, la llamada *Opinio Iuris sive necessitates*. (Henríquez & González, 2018). Asimismo, mediante esta sumisión estaría legitimando su poder, pero sólo si se hace a través de la legalidad, así Weber y Kelsen resumidos en Bobbio mencionaban esa transformación donde el poder de hecho transita al poder de derecho, mediante el camino de la legalidad, siendo que el primero es un poder arbitrario, no legal y por ende menos legítimo. Es así que Weber refería que el poder legítimo es aquel que necesita regularse a sí mismo para su propia legitimación, y por otro lado Kelsen decía que es el propio ordenamiento que le da esa fuerza de efectividad. Bajo dichos razonamientos se estipula que el poder puede ser legal y de derecho, pero es legítimo solo si llega a ser efectivo y lo mantiene una norma permanente que se supone también como efectiva.

Ahora bien, lo que sucede es que ese Estado ideal antes concebido, donde el mismo supla y satisfaga las demandas ciudadanas, y por ende efectivo y legitimado, en la realidad, muchas veces no es cumplido, y por tanto, se ven perjudicados esos grados de legitimación del poder, ya Luhmann indicaba este problema que lo llamaría el “demasiado poco poder” pues cada vez las sociedades se complejizan más y cada vez las expectativas sobre la gestión pública serán más crecientes y por ende menos satisfechas. Esa deslegitimación conlleva que se generen cambios del sistema, muchas veces por revoluciones ciudadanas, pues ya el *opinio iuris* se ve desdibujado, y se pierde de cierta forma la convicción de obedecer.

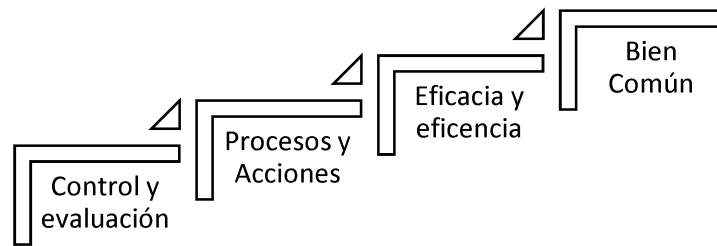
Cuando estas interrelaciones provocan conflictos y surgen problemas en el diseño institucional, nacen problemas de ilegitimidad del sistema, provocando desconfianza en la administración pública y por ende ingobernabilidad, y latencia por cambios abruptos del sistema, abstencionismo consciente y falta de valorización sobre lo público creando falseamientos populares que hacen un imaginario social débil hacia el sector público priorizando entonces lo privado como mejor y eficiente y creando serias rupturas entre ambos sistemas.

## **1.2 El control de o sobre el Estado.**

Se debe tener presente que toda acción estatal va a tener una consecuencia, es decir, tendrá efectos y repercusiones en la sociedad, algunas ocasiones con impactos positivos, pero también con impactos negativos, incluso la no acción (omisión) se estudia como parte de las posibles responsabilidades que tiene la administración, pues también recaen en consecuencias muchas veces nefastas por algo que no se hizo.

En aras de evitar actuaciones arbitrarias y que causen perjuicios en la propia legitimidad del sistema, la institucionalidad pública está sujeta a controles pues tiene en su misión el cumplimiento de múltiples demandas ciudadanas, es así como su responsabilidad y su intervencionismo afecta, para bien o para mal, en la vida colectiva de las personas, quienes esperan que la administración pública cumpla y de respuesta en las soluciones que se necesitan en todos los paradigmas públicos: político, económico y social. *“Las responsabilidades que la administración pública cumple, implican la vigencia de una capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar e incluir en zona de solución institucional, la diversidad de planteamientos y requerimientos del quehacer social”* (Uvalle, 2004)

**Figura 3 Escalas de los fines del control**



Fuente: Elaboración propia

El pensar cómo se deben desarrollar estrategias y actividades de la administración y su consecución al bien común, ha sido sujeto de múltiples interpretaciones y nacimiento de constantes figuras que pretenden generarle controles no sólo al ámbito del erario, sino en otras cuestiones como el servicio que se brinda y hasta en mecanismos de rendición de cuentas.

Ahora bien, lo anterior no puede tener inicio sin que se piense en que el Derecho Público y su rama de administración se encuentra sometido al que podría definirse como el mecanismo de control primario denominado principio de legalidad, que significa que la administración no podría realizar sus actuaciones de forma libre, sino solo aquello que el ordenamiento le indique, así también los nuevos paradigmas también le sujetan a controles y evaluaciones tanto *a priori*, durante y *posteriori*.

En el mismo sentido, existe una tesis consolidada en la visión de las nuevas democracias y es aquella en la que no se puede concebir el Estado sin que se tengan mejores y superados mecanismos de la llamada *accountability horizontal* que tal y como la define O'Donnell y en castellano *Responsabilidad* para Emmerich (1998) es la existencia y funcionalidad real de agencias gubernamentales que son contraloras de actos del propio gobierno, y que tienen una capacidad efectiva de prevenir y sancionar actos ilícitos de la personas que ejercen la función pública .

En este caso, O'Donnell habla de la poliarquía de Robert Dahl, pero adecuando su concepto partiendo de que es un sistema donde las autoridades públicas son electas a través de

elecciones libres y competitivas, a diferencia de los sistemas autoritarios, tendiendo así por definición una *accountability* vertical

Es así que esa responsabilidad vertical se manifiesta cuando en un Estado existe:

- Elecciones periódicas, que condensan los puestos de ese poder público, lo que se llama responsabilidad electoral
- Libertad ciudadana de organizar para articular y expresar demandas y opiniones de forma libre y sin coerción estatal y evitando la arbitrariedad.
- Existencia de prensa independiente y vigilante

Ahora bien, de forma más reciente existe también la responsabilidad horizontal (entre agencias de gobierno y control), la cual ha estado de forma un poco más ausente, o de desarrollos más lentos y débiles, debido sobre todo a la presencia de lo que llama democracia negativa. Para evitar esto, O' Donnell sugiere la creación de una red de agencias (fiscalías, ombudsman, contralorías) que vigilen al gobierno para prevenir, pero también para castigar a través del poder punitivo del Estado, cuando se dan actos ilícitos que emanan de gobiernos corruptos y que ensucian el actuar gubernamental.

Para gestar esa responsabilidad horizontal, existen algunas sugerencias que se vuelven necesarias para que la misma sea efectiva a saber:

- La titularidad de las mencionadas agencias contraloras debería estar por ley.
- Las agencias que vigilan deberían tener personas profesionales, recursos suficientes e independencia del Ejecutivo
- El Poder Judicial debería reunir los mismos requisitos de profesionalismo recursos e independencia, entre otros
- Implantar un espíritu de sobria sospecha
- Garantizar un trato gubernamental decente a los más pobres y más débiles
- Movilizar el apoyo de organizaciones y redes ciudadanas, nacionales y transnacionales, en pro de la responsabilidad horizontal
- Utilizar las reglas formales- especialmente las constitucionales- vigentes y el declamado respeto a las mismas, para reforzar la responsabilidad horizontal.

- Líderes políticos e institucionales que se conduzcan ejemplarmente como sujetos respetuosos de las reglas liberales y republicanas (Emmerich, 1998)

En sistemas complejos el control surge como un mecanismo esencial y necesario y no debe advertirse como algo que coarte o que reduzca las capacidades de la institucionalidad, al contrario, surge como una figura transcendental que será variable y amoldable según la organización/institución a la que se debe y es una respuesta misma a la propia responsabilidad que tienen las personas que gobiernan con la ciudadanía.

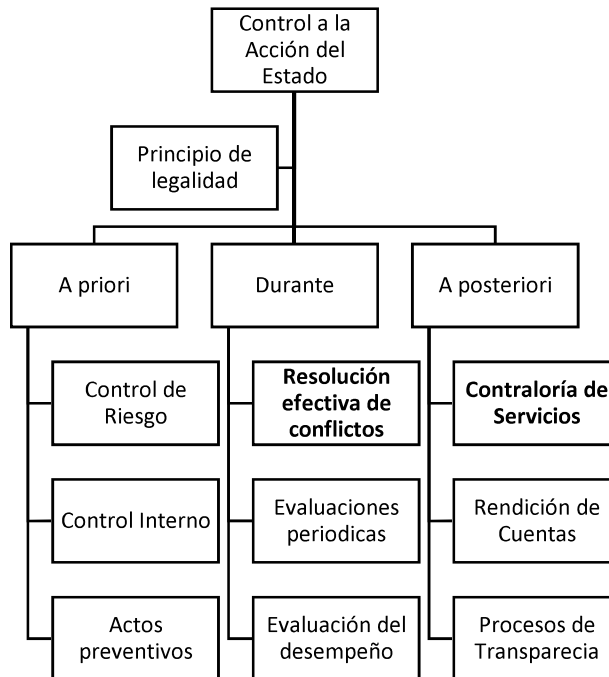
El control no es un fin, sino que converge en la práctica misma de la función administrativa, *“puede definirse como un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como fin continuar a la regulación efectiva de los asuntos, problemas, trámites, demandas y formas de respuesta que se relacionan con las actividades y responsabilidades de la administración pública”*. (Uvalle, 2004 p.55).

La doctrina habla de un control *a priori* y el control posterior, el primero como una serie de acciones de tipo preventivo, ciertas normas, reglas y procedimientos que pueden orientar las acciones que proceden, mientras el segundo sería la aplicabilidad de los instrumentos proyectados, a modo de cumplir obligaciones que condensan objetivos, metas y proyectos a cargo de instancias y responsables. Se agregaría que existe un control intermedio, pues es aquel que debe ser permanente, y que requiere una evaluación de las situaciones del momento.

En el mismo sentido Peter, citado por Abarca (2008), indicaba que se puede hablar de varios niveles de control que se aplican al ejercicio de los asuntos públicos en las instituciones de Gobierno como lo son los sistemas de vigilancia burocrática, los mecanismos de control político legislativo y los mecanismos de control político extra-legislativo.



**Figura 4 Momentos del control**



Fuente: Elaboración propia

### 1.2.1 El control y la evaluación pública para la eficacia y eficiencia

Es comprensible en el mundo moderno y donde la construcción democrática ha sido permeada por una mayor intervención de la ciudadanía sea exigible en mayor medida las capacidades y compromisos de la Administración Pública, la cual tiene objetivos y metas por cumplir mediante procesos, operadores, recursos, programas y políticas, los cuales deben responder a las exigencias del pueblo, de forma que se contribuya a la armonía del sistema.

La funcionalidad del sistema es variante, inestable, heterogénea, pues existen correlaciones de fuerza, de intereses, *input* y *outputs* como diría Easton, lo que crea un dinamismo y realidades que si no son controladas, identificadas y entendidas podría crear un caos tanto social, como en el espacio público. Se observa así, una complejidad sistémica que además recae en las expectativas ciudadanas: *“los problemas públicos no admiten soluciones lineales ni unilaterales, sino pragmáticas y efectivas”* (Uvalle, 2004):

“la administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional. En el primer caso, la razón jurídica, tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y el ejercicio de las atribuciones que le corresponden. Por su parte, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las personas, los ciudadanos y la amplitud de la vida pública, y de ese modo, las reglas que debe cumplir tienen como característica que son universales, generales, abstractas e impersonales” (p.49).

Siguiendo el anterior enunciado, la administración no solo está sujeta a la legalidad y a todo aquello que las normas le indiquen como debe actuar empezando por la propia Constitución Política, sino también esa consecución al bien común es un compromiso al que se debe con las personas que son gobernadas y que esperan y necesitan que se cumplan sus expectativas.

Por otra parte, se dice que hay varios niveles de control que se aplican al ejercicio de los asuntos públicos en las instituciones de gobierno como lo son los sistemas de vigilancia burocrática, los mecanismos de control político legislativo y los mecanismos de control político extra-legislativo Peters (1999), Abarca (2008) y Uvalle (2004) que indican como fundamental el tema del control como parte modular en la vida institucional:

“Uno de los aspectos centrales en la operación amplia y diferenciada de la administración pública son los sistemas de control que utiliza en los diversos tramos de la vida institucional. La idea de control no implica rigidez ni densidad de normas que se aplican para dar seguimiento cercano y puntual a los asuntos del gobierno. El control debe entenderse con base en el ámbito institucional en que se aplica. No es un arquetipo universal –carente de espacio y tiempo–, sino que es producto del tipo de institución que lo concibe tomando en cuenta valores culturales, la capacidad instalada de la propia institución y la posición de los actores interesados en la definición de las reglas de operación. El modelo mental del control es fundamental para traducirlo al mundo de las reglas y operaciones que son las que justifican su razón de ser. Su concepción es la pauta para identificar cuál es su sentido y utilidad en las organizaciones complejas, donde hay relaciones de cooperación y conflicto a

tomar en cuenta cuando llega el momento de su vigencia. Por eso, el control no hay que ubicarlo como un mero artificio de trabajo, sino como un medio de regulación que es producto de reglas, acuerdos y apoyos que son indispensables para convertirlo en una práctica efectiva de la administración pública.” (Uvalle, 2004)

El tema del control y su definición ha sido ampliamente estudiado en términos operacionales empresariales, Martínez (2006) siendo así la actividad que se realiza por medio de la supervisión y comparación de los resultados obtenidos contra lo presupuestado y poder determinar si se han logrado los objetivos, en caso contrario, establecer las medidas correctivas que sean necesarias.

Otro objeto del control es que la verificación de que los hechos sigan una línea acorde a los planes que se han establecido previamente es un proceso que realiza valoraciones de cada paso, lo que prevé correcciones si son necesarias para que el desarrollo de este sea acorde al plan:

El objetivo es el de verificar que todas las operaciones que se realizan en una empresa se están llevando a cabo tal como se habían presupuestado (planeado), estableciendo sistemas para medir y corregir las desviaciones a su debido tiempo, aplicando los sistemas de control para cada caso.

Hay ciertos elementos que son básicos o esenciales en el control, como son:

1. Llevar a cabo la supervisión de las actividades realizadas
2. Que existan presupuestos o estándares para determinar desviaciones en los resultados
3. El control permite la corrección de errores o desviaciones en las actividades programadas (Martínez, 2006 p.9)

Dichos postulados, tienen la finalidad de que la empresa o en este caso la institución llegue a concretar la consolidación de lo planteado y los objetivos que se quieren alcanzar, ya que este tiene injerencia en todas las actividades de la empresa, a modo de alcanzar las metas. El control sirve para regular, prevenir, corregir las actuaciones mediante mecanismos que pueden vigilar, supervisar, inspeccionar y fiscalizar, con el fin de que las interacciones entre

las personas, dependencias, oficinas, procesos o programas sean congruentes y útiles para lograr los fines propuestos.

**Figura 5 El control en las instituciones**



Elaboración propia

En este sentido, las instituciones que tienen poder deben tener esos mecanismos de control como parte de su engranaje, no como un bloqueo a su buen desempeño, sino todo lo contrario es una colaboración necesaria para que la administración pública tome las mejores decisiones para alcanzar el bien común, con propuestas coordinadas y analizadas que no entorpezcan la eficiencia y eficacia de la administración:

“Los controles no son ajenos al poder institucional, sino elemento básico en la organización y el ejercicio el mismo. Entender la administración pública como una estructura de decisiones y acciones continuas, permite definir la naturaleza de los controles en su seno: regular personas, instancias, procesos y programas con el fin no bloquear, sabotear o frenar las acciones de gobierno, sino para garantizar la articulación de lo heterogéneo y aún lo disímulo de las organizaciones hacia el cumplimiento de las metas colectivas. El control sin referencia de su aplicación

institucional carece de sentido, hasta convertirse en una práctica que desalienta y obstruye el trabajo efectivo de la administración pública. El control no tiene alcance por sí mismo, sino que se concreta en diversas conductas, acciones y formas de desempeño que indican cómo los ámbitos interrelacionados de la administración pública tienen capacidad o no para conseguir acciones de coordinación” (Uvalle, 2004, p.54)

Esos objetivos y obtener los mejores resultados para la gestión pública se logran a través de la definición de esas reglas, procesos y operaciones del control los cuales deben realizarse a la hora del diseño institucional, si eso no es atendido no pueden atenderse de manera efectiva las demandas de la sociedad. Si hay un mal diseño la administración pública no puede contener los conflictos y no tiene las capacidades para buscar soluciones. En Costa Rica, esto se ha dado en muchos niveles, y ha sido evidenciado por estudios realizados de los servicios públicos, indicando la percepción de la ciudadanía que no solo hace crítica de la corrupción, sino que la atención de los servicios públicos:

En general, las instituciones que conforman el aparato estatal se caracterizan, de acuerdo con la percepción de los usuarios de los servicios públicos, por la rigidez en la gestión pública, el excesivo papeleo, la lentitud en los trámites o prestación del servicio, los favoritismos políticos, los actos de corrupción, entre otros. Ante esto, el Estado Costarricense debe orientarse a la modernización de sus instituciones, implementando una serie de reformas en el ámbito político, económico, social e institucional que permitan a las instituciones del Estado recuperar la credibilidad ante la ciudadanía, mediante la atención eficiente y eficaz de sus demandas y aspiraciones y la prestación de servicios públicos de calidad. (MIDEPLAN, 2009 p.5)

La demanda ciudadana espera ser satisfecha por la institucionalidad, a través de la eficiencia en muchos casos de los servicios públicos, al respecto la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos desarrollada por la CGR en el año 2018, exponía el sentir de la ciudadanía costarricense en materia de la eficiencia de los servicios públicos. A través de un estudio vía telefónico se consultaron temas como: bono y vivienda, cambio climático, educación, salud, seguridad, servicios básicos, servicio judicial, servicios municipales,

transporte y *top* de resultados. Esto fue un insumo importante como control ciudadano y del control político de la Asamblea Legislativa, siendo uno de los esfuerzos a nivel país, más relevantes en cuanto a la percepción nacional sobre la eficiencia del servicio público.

## **1.2.2 Los principios de eficiencia y eficacia en el sector público**

### 1.2.2.1 Eficiencia y eficacia como principios ¿éticos?

El Manual de Principios Éticos de la UNED aprobado por el Consejo de Rectoría de la UNED en sesión 1599-2009, Artículo VI, del 16 de setiembre de 2009, presentado por la Comisión Institucional de Valores, es uno de los documentos de lectura forzosa para las personas funcionarias de esa institución, además es la base del curso de Ética que se imparte como obligatorio una vez se ingresa como persona trabajadora de la UNED.

En la presentación del documento, se indica que el manual surge para dar *“respuesta la dimensión ética que se deriva de la Constitución Política y del Estatuto Orgánico”*, (Comisión Institucional de Valores, 2009 p.3), pero a su vez este documento tiene la pretensión de dar respuesta a una serie de leyes que han positivizado en normas legales, reglas de carácter ético de exigencia a la función pública, citando de ejemplo la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, 8422 y la Ley General de Control Interno, 8292. Cuando el documento fue presentado a la comunidad universitaria, el rector indica que este *“fomentará en las personas que integran nuestra universidad, un cambio en las formas de realizar su labor en la Institución; sus fines de vida serán sensibilizados por la ética y los valores, así como sus maneras de convivencia social”*. En el mismo documento se indica que: la comunicación, solidaridad, responsabilidad, tolerancia, eficiencia, transparencia, honestidad, el respeto, pluralismo, trabajo en equipo, compañerismo y el sentido de pertenencia son valores plasmados en el nuevo manual de la UNED (Acontecer, 2010).

Ahora bien, en dicho Manual se despliegan una serie de valores que deben orientar las acciones de las personas que trabajan en la UNED, es así que son dos las ocasiones el concepto de eficiencia: en el valor compañerismo: *“Es decir, una persona como yo, que desarrolla sus capacidades en este trabajo concreto, que requiere de él, que conoce el*

*impacto social de laborar para esta Universidad y que, por ello, pone el mejor de los empeños para realizar su trabajo con calidad y eficiencia” y el valor eficiencia: Para quien labora con plena conciencia de la importancia de su trabajo, como prolongación de sus capacidades, como forma de contribuir con el país, como forma de asegurarse su sustento propio, ser eficiente en el trabajo, es decir, conseguir los efectos determinados, deseados o esperados, será la norma, lo cotidiano y no la excepción.*

En esta misma línea, otro documento que se desprende del manual antes mencionado es el Código de Ética de Funcionarios(as) de la Auditoría Interna de la UNED, desarrollado en el 2015. Los considerandos del documento se resumen en: (1) Artículo 13 de la Ley de Control Interno al disponer que se debe mantener y demostrar la integridad y valores éticos, (2) la directriz N. D-2-2004.CO de la CGR que estable una serie de directrices de orden ético para Auditorías Internas, jerarcas, entre otros, (3) el Manual de Principios éticos de la UNED, (4) El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la UNED. En este código el artículo 4 habla de la visión de esta entidad y menciona que se cuenta con: *persona capacitado, motivado y comprometido en brindar siempre servicios de alta calidad profesional, para mejorar la eficacia y eficiencia de las actividades ejercidas por la Administración Activa. Por otra parte, el artículo 9, correspondiente a los Valores y Principios éticos, en el inciso h) del valor Excelencia dice: Promover la calidad y eficiencia en los diferentes servicios que se brinden* (Auditoría Interna de la UNED, 2015).

Para el año 2020, la Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV) de la UNED, realizó la videoconferencia El deber de probidad en la función pública, actividad que tuvo como invitado al Sr. Armando López Baltodano, Procurador director del Área de la Ética Pública, de la Procuraduría General de la República (PGR). En su exposición, el Sr. López respecto al deber de probidad, comentó que *“el servidor público debe desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público. El interés público se expresa en acciones como son identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, demostrar rectitud y buena fe, adoptar decisiones en cumplimiento de sus atribuciones, administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente y rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio.* (Acontecer, 2020)

Entonces, analizando de manera integral los documentos anteriores, la eficiencia y la eficacia en este sentido, son acciones vistas como normas de orden ético, que recaen en la conciencia moral de la persona, si soy eficiente y eficaz soy buen(a) funcionario(a). Se dice que una organización tiene su propia cultura y tal como cualquier actividad humana, esta incluye valores, creencias y comportamientos que permean la vida institucional, así ese comportamiento ético representa la actuación moral en la actividad de la institución sea pública o privada. Se espera así que el ejercicio ético recaer en la conciencia y valores de la persona funcionaria y si caso contrario no cumple esa escala de valores, responde a un posible achaque de su conducta, algunas veces moral y otras legal. Esto significa: *en cualquier decisión tomada por el funcionario público, deberá prevalecer la ética, la cual se refiere al hombre y su comportamiento, que está estrechamente vinculado a la moral.* (Fernández & López, 2013)

#### 1.2.2.2. Eficacia y eficiencia en la normativa, principios rectores

Esbozada la anterior reflexión, de una normativa interna, en este caso de la UNED, resulta necesario hacer un repaso estos conceptos, pero en la normativa general de la Administración Pública, que en todo caso también es de aplicación para las personas funcionarias de la UNED. A continuación, se presenta una búsqueda del concepto de eficiencia y eficacia en la normativa principal:

#### **Constitución Política**

Son 3 las menciones constitucionales que dicen expresamente el término de eficiencia; Artículo 57, 158, 191<sup>1</sup>, en este caso a excepción del primero, las menciones refieren a una

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 57.- Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas **condiciones de eficiencia**. Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine.

ARTÍCULO 158.-Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el desempeño de sus funciones, **deberán actuar con eficiencia** y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad



exigencia hacia lo público, es decir, la actuación de la administración. En el caso del 158 llama la atención que la exigencia es hacia las personas Magistrada de la Corte Suprema de Justicia.

En tanto el termino eficacia únicamente se menciona en el artículo 129 en cuanto a que “no tiene eficacia la renuncia de las leyes en general”, es decir, no se desarrolla constitucionalmente, siendo así que la eficacia se ha ligado a la eficiencia más en la legalidad y en la jurisprudencia como se analizará más adelante.

El autor Ernesto Jinema, además de los anteriores, incluye otros artículos que, aunque no tienen la palabra expresa “eficiencia” también lo contienen al interpretarlos como el 139, al decir “buena marcha del gobierno”, el 140: “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 85 “buen desempeño” 157: “buen servicio” que también refieren a esa eficiencia que debe tener la administración, ya en un sentido de principio rector pues se refiere a cómo debe actuar y funcionar esta. El mismo autor indica que si bien no se encuentra de forma explícita en la Constitución Política ya está contenida en la eficiencia pues son conceptos interrelacionados:

“probablemente por descuido o desconocimiento de su especificidad- directa o explícitamente la eficacia, sin embargo, existe una imbricación recíproca entre sendos principios. Sin embargo, no existe ningún problema en la falta de enunciación de la eficacia, puesto que, está comprendida en la eficiencia.

(...) la eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia. Mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la Administración adopta en aras a la consecución de los fines que le son propios, la eficiencia exige que entre medios igualmente idóneos (eficaces) se opte por aquellos

---

de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para períodos completos de ocho años.

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**

que menores costes generen; podría decirse, por lo tanto, que eficacia es igual a eficiencia al menor coste posible” (Jinesta, 2009)

## **Ley General de la Administración Pública**

### Eficiencia

En es la LGAP que se consagra el principio de eficiencia en específico los artículos 4, 8, 225, 269;<sup>2</sup> donde se explicita más su concepción íntegra y abocada a lo ya estudiado desde la doctrina de la Administración Pública, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la ciudadanía, tal cual lo expresa el artículo 4. Por otra parte, el artículo 225, ya no solo incluye a la administración como un todo, sino que sus órganos y todas las autoridades que ejercen el servicio público también debe conducir sus actos hacia la eficiencia, indicando a su vez que estos principios son criterios de interpretación, por ello su consideración como principios rectores.

---

<sup>2</sup> Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su **eficiencia**, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Artículo 8º.-El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre **la eficiencia** de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.

Artículo 225.- 1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y **eficiencia**, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.

2. Serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado.

Artículo 269.- 1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y **eficiencia**.

2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

## Eficacia

Por su parte la eficacia en la LGAP está enfocada en los actos administrativos y como estos surten efectos solo si son eficaces. Al respecto, existe un tema en el capítulo cuarto denominado De la Eficacia en General con artículos del 140 al 145, luego se menciona en el 163, 267, 334. Para este caso, todos estos artículos refieren a la teoría del acto propiamente, y como un acto ineficaz puede ser impugnabile. <sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 140.-El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte.

Artículo 141.- 1. Para ser impugnabile, administrativa o jurisdiccionalmente, el acto deberá ser eficaz. En todo caso, la debida comunicación será el punto de partida para los términos de impugnación del acto administrativo.

2. Si el acto es indebidamente puesto en ejecución antes de ser eficaz o de ser comunicado, el administrado podrá optar por considerarlo impugnabile desde que tome conocimiento del inicio de la ejecución.

Artículo 142.- 1. El acto administrativo producirá efecto en contra del administrado únicamente para el futuro, con las excepciones que se dirán.

2. Para que produzca efecto hacia el pasado a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe.

Artículo 143.-El acto administrativo tendrá efecto retroactivo en contra del administrado cuando se dicte para anular actos absolutamente nulos que favorezcan a éste; o para consolidar, haciéndolos válidos o eficaces, actos que lo desfavorezcan.

Artículo 144.- 1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento. 2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente.

Artículo 145.- 1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento.

2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento.

3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa.

4. Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse.

Artículo 163.- 1. Los vicios propios de la ejecución del acto inválido se impugnarán por aparte de los que afecten el acto.

2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.

3. Los vicios de los actos de contralor o, en general, de los que afecten la eficacia del acto en forma desfavorable a éste, se impugnarán por aparte.

Artículo 267.- 1. Las horas del día en que se dicten los actos administrativos, se expresarán por sus números de uno a veinticuatro.

2. Normalmente, las actuaciones administrativas se realizarán en día y hora hábiles.

Por esta razón, es que para darle un concepto de principio debe ser estrechamente ligado a la eficiencia:

“La eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, en tanto que la eficiencia está referida a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin. La eficacia es un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa, por lo que posee un contenido heterogéneo y no unívoco. En términos generales, la eficacia y la eficiencia 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” (Jinesta, 2009)

### **Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública**

El artículo 3<sup>4</sup> de la Ley 8422 en un destacado deber de probidad que recae en todas las personas que ejercen la función pública, resalta no solo la orientación que debe tener sus servicios en la satisfacción del interés público, sino en esa atención que debe planificar de forma meticulosa con el fin de administrar los recursos públicos con buena fe, pero a través de los principios de legalidad, economía y es donde menciona el de eficacia y eficiencia.

---

3. Podrán actuar en día y hora inhábiles, previa habilitación por el órgano director, todos los funcionarios públicos, cuando la demora pueda causar graves perjuicios a la Administración o al interesado o hacer ilusoria la eficacia de un acto administrativo, a juicio del respectivo funcionario.

4. La habilitación no implicará en ningún caso reducción de plazos ni anticipación de términos en perjuicio del administrado.

Artículo 334.-Es requisito de eficacia del acto administrativo su debida comunicación al administrado, para que sea oponible a éste.

<sup>4</sup> Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, **eficacia**, economía y **eficiencia**, rindiendo cuentas satisfactoriamente

## **Ley General de Control Interno**

El artículo 8<sup>5</sup> de la Ley General de Control Interno es un reflejo puntual de la intención con la que fue creada dicho cuerpo legal donde define que es un sistema de control interno dentro de una institución siendo una serie de pasos y acciones que deben ser diseñados para dar seguridad y ejecutadas por la administración activa, protegiendo de forma fehaciente los recursos públicos, dando transparencia y, en este caso, el garantismo de una eficacia y eficiencia que se debe tener en este entendido.

## **Ley General de Contratación Pública**

Su antecesora Ley de Contratación Administrativa contenía la mención de la eficiencia y la eficacia en el artículo 4, siendo ahora en esta nueva normativa vigente a partir de 11 de diciembre de 2022, que agrupa todos los principios en el artículo 8<sup>6</sup>, incluyendo de forma puntual los principios de eficacia y eficiencia como baluarte para el ejercicio de la contratación administrativa y donde se explica que las compras del estado, deben responder a fines metas y objetivos institucionales que busquen la satisfacción del interés público.

---

<sup>5</sup> Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información, c) Garantizar **eficiencia y eficacia** de las operaciones d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

<sup>6</sup>ARTÍCULO 8- Principios generales Los principios generales de la contratación pública rigen transversalmente en toda la actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos y durante todo el ciclo de la compra pública. Los principios que informan la contratación pública son los siguientes: (...) e) Principios de **eficacia y eficiencia**: el uso de los fondos y bienes públicos y la conducta de todos los sujetos que intervienen en la actividad de compras públicas deben responder al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales y a la satisfacción del interés público. En todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos. Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga.

## **Directriz N.º D-2-2004-CO de la CGR**

Las “Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR), auditorías internas y servidores públicos en general” (Contraloría General de la República, 2004) contiene como directriz número 2 como parte de los enunciados rectores<sup>7</sup>, los principios mediante los cuales las personas jefes, titulares y demás personas funcionarios públicos deben guiar su conducta, mencionando, en este caso define la eficiencia como esa maximización de resultados que son esperables, utilizando la menor cantidad posible, siendo que ahora existen menos recursos y que los objetivos sean cumplidos. Mientras que la eficacia la define como el *“mandato que busca adecuar y concretizar las políticas públicas, así como el cumplimiento de los objetivos y metas”*

## **Manual de Procedimientos Administrativos PGR**

En el Manual de Procedimientos Administrativos, documento de consulta obligatoria para quienes llevan a cabo procedimientos administrativos dentro de la administración pública, en este caso la eficacia y eficiencia se insertaron en el capítulo de Principios del Procedimiento Administrativo y de forma específica dentro del principio de celeridad<sup>8</sup> como una obligación

---

<sup>7</sup> 1.1 Enunciados rectores

1. Los jefes, los titulares subordinados y demás funcionarios públicos deben guiar su conducta a partir de principios como los siguientes:

(...) d) **Eficiencia:** los negocios públicos deben maximizar los resultados ante la escasez de fondos y recursos; los objetivos de trabajo deben cumplirse al menor costo posible.

e) **Eficacia:** mandato que busca adecuar y concretizar las políticas públicas, así como el cumplimiento de los objetivos y metas.

<sup>8</sup> 6. Celeridad. Encuentra su sustento constitucional en los artículos 41 y 140 inciso 8 y legal en los artículos 4, 225 párrafo 1, 259, 261, 262, 263, 269 párrafo 1 y 329 de la LGAP. Como vimos líneas atrás, es claro que el procedimiento administrativo se rige por el principio de informalismo que pretende que no existan rigurosidades formales que tiendan a entorpecer, suspender o paralizar el procedimiento. Para cumplir con este propósito, se imponen reglas de celeridad y simplicidad, las cuales tienden a evitar los trámites lentos, costosos y complejos que impidan el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, por lo que el trámite del expediente debe hacerse de manera rápida y simple, respetando siempre la juridicidad y la defensa del administrado. El principio de celeridad está ligado no sólo al principio de informalismo sino que también a **otro principio básico en el funcionamiento de la Administración como lo es el de eficiencia**. Tales afirmaciones reciben apoyo en los artículos 225 párrafo 1º y 269 de la Ley General de la Administración Pública, y en la opinión de la doctrina que ha señalado que “el principio de eficiencia en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los

para la Administración en instar o impulsar el procedimiento de oficio, es decir, sin requerir gestión de las partes y que dicho procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible.

### 1.2.2.3 Jurisprudencia sobre eficiencia y eficacia y el ejercicio del servicio público

No es poca la jurisprudencia tanto de Sala Constitucional como de los Tribunales de lo Contencioso que hacen menciones oportunas de la significancia del concepto de eficacia y eficiencia, convirtiéndose en un pilar en la constitución misma de la administración pública, y visto como un derecho fundamental, donde la ciudadanía espera el mejor funcionamiento de los servicios públicos que utilizan. A manera de ejemplo, la resolución 2005-5600 se convierte en una base doctrinal sobre estos principios

“IV.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que

---

administrados.” 18 (Véase los dictámenes números C-062-2000 del 31 de marzo y C-309-2000 del 13 de diciembre, ambos del año 2000 y C-373-2004 del 10 de diciembre del 2004).

Sobre este tema la Sala Constitucional ha expuesto: “Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), **eficacia y eficiencia** (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, les imponen a los entes públicos **la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas**, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos.” (Resolución N.º 2004-05067 de las 09:15 horas del 14 de mayo del 2004).

incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que las organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular”. (Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución N. 2005-5600)

Es así, que, haciendo una valorización de los conceptos de eficiencia y eficacia en la normativa, responden ambos como principios rectores de la función y organización de la administración pública. En términos del interés de servicios y la atención a la sociedad:

“La eficacia y la eficiencia en relación con las administraciones públicas, suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivo, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones. En efecto, en cuanto



organizaciones serviciales, los entes públicos deben atender las necesidades colectivas y soluciones los conflictos socio-económicos o en general, realizar el interés general. Señala Parejo Alfonso que estos principios, desde un punto de vista constitucional, tienen un amplio contenido por lo que respaldan distintas opciones del legislador en el ejercicio de su libertad de configuración, sin embargo, cubren los siguientes aspectos: a) El régimen jurídico de las Administraciones Público, b) su organización interna-incluidos los medios personales y c) el ámbito de las relaciones inter-organizativas o inter-administrativas” (Jinesta, 2009).

En la misma línea en resolución del 2014 la Sala Constitucional brinda esa responsabilidad que debe tener la Administración Pública de satisfacer los intereses públicos cumpliendo sus fines y objetivas de forma celeridad, asertiva y a través de los diversos mecanismos que maneja, esto es visible en resolución N° 4295-2015 de las 9:30 horas del 27 de marzo de 2015, donde señaló:

“en la parte orgánica de nuestra Constitución se recogen o enuncian algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las Administraciones Públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (..) La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma 'más expedita,

rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular (véase en este sentido, entre otras, la sentencia 2005-05600 de las 16:34 horas del 10 de mayo del 2005) (Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución 4295-2015).

#### 1.2.2.4 Derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos

Por su parte el ejercicio del servicio público está estrictamente ligado a la eficiencia y eficacia y debe verse como una condición sine qua non, al respecto las reflexiones del tema han sido expuestas de forma vehemente por la Sala Constitucional considerando esa rectoría de principios constitucionales cuando se servicios públicos basados en el artículo 11 de la Constitución Política:

“IV.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas -incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los

principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4º de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. Cualquier actuación -por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir

idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera.” (Sala Constitucional de Costa Rica , Resolución 2005-05600).

En la misma línea, es importante lo concebido por la Sala Constitucional donde expone que el funcionamiento de los servicios públicos es un derecho fundamental para aquellas personas que los requieren y los mismos deben ser de calidad y continuos y esto en todas las áreas en especial las que se relacionan con la vida y salud:

“V.- DERECHO FUNDAMENTAL AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Nuestra Constitución Política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”. Esa garantía individual atípica o innominada se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales de carácter asistencial como los de la seguridad social y, en especial, cuando tenemos pacientes que por la patología o síndrome clínico presentado requieren de una atención inmediata sin ningún tipo de dilación indebida para garantizarles sus derechos a la vida y a la salud.” (Sala Constitucional de Costa Rica , Resolución 2005-05600, 2005) (Sala Constitucional de Costa Rica , Resolución N° 09312 - 2008) (Sala Constitucional de Costa Rica , Resolución N° 00436 - 2007).

Esta jurisprudencia se enmarca en un concepto de servicio público donde se visualiza como aquel destinado a la satisfacción de las necesidades de carácter general, donde los servicios públicos son actividades muy importantes atribuidas a la administración pública quien las realiza directa o indirectamente. En este sentido el servicio público tiene la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible, bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general donde cada quien puede identificar su propia necesidad individual, más esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en la que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina (Fernández, 2020). Bajo este paradigma resulta lógico tener una concepción de servicio público como derecho fundamental, mismo que la Sala Constitucional costarricense ha venido desarrollando, sin variar su criterio.

#### 1.2.2.5 Eficiencia y eficacia como indicadores medibles

Ahora bien, un tercer tipo de concepción sobre lo que es eficiencia y eficacia se da en los parámetros de ser indicadores de medición, que rinden cuentas sobre la calidad y eficacia de la Administración Pública, esto es perceptible en una Ley como la de Control Interno, que obliga a las instituciones a realizar una serie de fases a través de metodológicas cuantitativas variables e indicadores que resalten y califiquen el actuar mismo de la institución.

En la UNED, el control interno se rige por paradigmas e instrumentos desde visiones de la ingeniería industrial, lo que es criticable, ya que faltaría inculcar cuestiones más cualitativas y visiones más desde las ciencias sociales, ya que como indicamos anteriormente, estamos ante una cultura institucional:

“La evaluación del rendimiento administrativo y la rendición de cuentas obedece a la endémica falta de capacidad de respuesta de las Administraciones públicas para satisfacer las necesidades primordiales o básicos de los administrados, así como la necesidad imperiosa de transformar la gestión administrativa para que exista un mejoramiento continuo y sostenido de los servicios público y se satisfagan, de esa

forma, las legítimas exigencias de calidad de los usuarios. Se trata de instrumentos que permiten una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de los recursos públicos” (Jinesta, 2009).

#### 1.2.2.6 Algunas reflexiones finales sobre eficiencia y eficacia

Partiendo de los ápices anteriores, y haciendo una relación entre ellos se puede obtener algunas ideas reflexivas:

Se pueden tener tres visiones de los conceptos de eficiencia y eficacia en la Administración Pública: vistos como valores éticos, como principios rectores de Derecho y como indicadores medibles de rendimiento administrativo. En otras palabras, se puede concebir un concepto de eficiencia y eficacia desde el plano axiológico y verlos como esos “valores” que se le exigen a las personas que ejercen un puesto público, pero a su vez se ha construido como un principio de derecho, específicamente de la administración pública, y a su vez se convierten en indicadores medibles de actuación.

Es visible que en ciertos momentos del articulado normativo estudiado se menciona la eficiencia y la eficacia en la Administración como un todo, pero otra parte de la normativo lo estima como una exigencia de índole personal y el ejercicio de lo que se hace y como se hace cuando se trabaja en el sector público, convirtiéndose en un derecho de quien recibe el servicio y necesita esa gestión y uso de los recursos.

Bien lo indica el autor antes mencionado la relación de los principios con el cumplimiento que debe tener las administraciones públicas una relación constitucional:

“La eficacia y la eficiencia en relación con las administraciones públicas, suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones. En efecto, en cuanto organizaciones serviciales, los entes públicos deben atender las necesidades colectivas y solucionar los conflictos socio-económicos o, en general, realizar el interés general. Señala Parejo Alfonso que estos principios, desde un punto de vista constitucional, tienen un amplio contenido por lo que respaldan distintas opciones del legislador en el ejercicio de su libertad de

configuración, sin embargo, cubren los siguientes aspectos: a) El régimen jurídico de las Administraciones públicas, b) su organización interna - incluidos los medios personales- y c) el ámbito de las relaciones inter-organizativas o inter-administrativa” (Jinesta, 2009)

Para el presente trabajo, la eficiencia y la eficacia deben ser definidos como aquellos principios que cimientan el actuar de la Administración Pública en la consecución efectiva de sus fines, metas y objetivos basados en una organización que de forma integral logre productos adecuados, pertinentes y necesarios para la solución de problemas, el control de los procesos y en general la satisfacción del fin público

### **1.2.3. Gobierno abierto**

Ahora bien, cómo se puede lograr dicha eficacia y eficiencia, y en manos de quién queda dicha misión, es cuando devienen teorías donde el propio estado es el que se auto sujeta a controles, los cuales algunos serán más autogestionados y otros donde se espera mayor intervención desde las ópticas ciudadanas, como sucede con el llamado “gobierno abierto”.

Al existir ese compromiso dialéctico, entre las demandas ciudadanas y la buena gestión pública es cuando se habla del ejercicio de sistemas responsables, eficientes, eficaces y comprometidos. Por ejemplo, dicha tendencia de los llamados gobiernos abiertos busca que estos sean más transparentes y así los diseños institucionales deben obrar de forma todavía más eficiente, pues la sociedad observará su actuar y rastreará todos sus movimientos, como se explica seguidamente.

Este último referente es una tendencia de un concepto que tiene antecedentes desde los años cincuenta, pero se empieza a definir el concepto ya en los años 90, se populariza a través de una serie británica de la BBC llamada *Yes Minister* de los años 80, donde el personaje Jim Hacker decía que, para el cumplimiento de sus promesas de campaña, mejoraría la transparencia a partir del “open Government”. (Villoria 2012)

Su versión actualizada es la emanada del gobierno de Barack Obama, expresidente de los Estados Unidos que durante su gobierno crea 3 documentos que enmarcan la idea de un gobierno abierto: 1. El documento Transparencia y Gobierno Abierto de enero de 2009, 2. Documento Directriz para el gobierno abierto de diciembre de 2009 (indicada en esta pregunta) y 3. Presentación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Open Government Partnership. Estos mismos recopilan las ideas de este paradigma que intenta que el sector público derribe las murallas a la ciudadanía, “abra sus ventanas” y se vuelva más transparente, lo que genera un gobierno más responsable de las acciones que realice. Se trata de horizontalizar la gestión, no sólo con la transparencia sino primordialmente con la participación,

Al considerarse como abierto, transparente y responsable es una forma de recuperar la confianza de la ciudadanía. Al respecto (Ramírez-Alujas, 2012) indica 4 características:

1. La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costos, etc.;
2. El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, tanto directa como indirectamente a través del parlamento;
3. La apertura de las reuniones al público y a la prensa (actas de organismos públicos);
4. La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto

Algunas características dadas por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica sobre gobierno abierto son: ciudadanía y prensa con acceso a la información pública, amplios espacios de participación ciudadana, nuevas formas de democracia participativa, tecnologías de información y comunicación, apertura de las reuniones al público y a la prensa y consulta sistemática por el gobierno a los principales actores en la formulación y ejecución de políticas públicas.



Esa apertura, entre la relación de gobierno y ciudadanía, genera mejores percepciones y políticas más atinentes a las demandas ciudadanas, existiendo así, una especie de control externo, una vigilancia de las personas gobernadas hacia la gestión pública y todo aquello que emana de la actuación de la administración pública.

### **1.3 Correlaciones entre postulados del sector privado y el sector público.**

A partir de los noventa, se viene una ola reformista iniciada con la Declaración de Lisboa, donde los Estados presentes en 1988 en la Primera Conferencia Iberoamericana de la Administración Pública y la Reforma del Estado, realizada del 27 al 28 de julio de ese año en el país de Portugal impulsaron cambios radicales en el sistema y control de las actuaciones del ejercicio público y se propone un cambio de cultura de relación *entre el Estado y la persona usuaria, creando y desarrollando mecanismos de control y participación para ésta en la formación del producto final en la actividad administrativa, la simplificación de los procedimientos administrativos, la consagración del derecho a la información y la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público (Ley 8292)*

Desde el seno de su gestión, la administración debe buscar mayores niveles de eficiencia, profesionalización y descentralización, en el entendido de la creciente importancia que la ciudadanía están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos y la necesidad de pedir rendición de cuentas para contrarrestar la corrupción, la lentitud y la inestabilidad del sistema público, síntomas que venían sintiéndose de forma profunda en especial en Latinoamérica.

Fue palpable desde entonces, y al entender el término de administración, empezar a imitar enunciados desarrollados por la ciencia administrativa privada dándoles un giro para usarlos en la gestión pública, donde de un lado se tiene el sentido del desarrollo de la empresa con empleados y patrono con objetivos comunes y por el otra una administración pública más eficiente.

En este sentido, y según lo explica la ciencia administrativa al hablar de la administración pública, se han traído en este caso principios de la administración de la parte privada donde el objetivo es el de asegurar la prosperidad para el patrono y para cada uno de los empleados Taylor, citado (Romero, 2016 p.30). Así, la administración en ese sentido amplio es el trabajo

contendido en la combinación y dirección del uso de los recursos para lograr propósitos específicos. Se incluye en este concepto: planeación, organización, dirección y control. Hapton, David, citado por (Romero, 2016 p.30).

Así, esos conceptos se integran como factores que componen el actuar administrativo como lo son:

- Ordenador: la administración debe tener un criterio de orden y de jerarquía de los elementos que la integran.
- Estabilizador: la administración debe ser estabilizadora para adaptarse a los cambios que ocurran y la afecten.
- Racional: los burócratas públicos deben actuar lógicamente para el cumplimiento de los fines del Estado.
- Organización: la administración debe tener un sistema organizativo que la ayude a cumplir con sus fines públicos.
- Finalista: la administración debe tener presente el aspecto teológico o finalista de su actuación: el bien común, el interés público o general.
- Centrípeto: la administración debe jugar un papel integrador y ordenador con el fin de cumplir con su objetivo fundamental: el bien común y el interés público (Romero, 2016 p.31).

#### **1.4 Concepto Contraloría**

Según lo analizado, surgen figuras importantes que se traen desde el sector privado para “eficientar” al Estado, como lo son: control interno, contralorías, gobierno corporativo, evaluaciones costo-beneficio a cargo de las administraciones públicas y su control por parte de la Dirección de Mejora Regulatoria, entre otros, como parte de los mecanismos de frenos y contrapesos que imponen ciertos controles para que la funciones y actividades de la institución actúen tal cual es su deber y responsabilidad, dando un buen servicio hacia aquellas personas que lo usan.

Al buscar el concepto de contraloría prioritariamente, lo que se encuentra es referido al tema de la vigilancia y control de los presupuestos, así se puede ver a lo largo de Latinoamérica,

las contralorías generales que en algunos lugares se llaman tribunales de cuentas, siendo entonces instancias formalmente constituidas y consolidadas en los idearios latinoamericanos como aquellas instancias que fiscalizan el manejo de fondos públicos, figuras que son sumamente reconocidas por la ciudadanía y que se han constitucionalizado en las Cartas Magnas de muchos países.

En este mismo sentido en los diccionarios, se encuentran algunas definiciones como:

- El concepto de contraloría se emplea en América Latina. El término refiere al órgano que se dedica a revisar los gastos del Estado, supervisando que sean correctos y que estén encuadrados en el marco legal. Sitio web definicion.es
- Órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos. Diccionario de la Real Academia Española

Esto visualiza que el término ha sido acuñado a la cuestión de control presupuestario y como se manejan los fondos, en este caso, públicos. En el caso de Costa Rica, se cuenta con la CGR, la cual para efectos de la presente investigación y por la símil nomenclatura de lo que se pretende proponer con el mismo termino de contraloría, y su referencia a ser entes que pretenden ser fiscalizadores de ciertas materias, es necesario su análisis puntual. Lo anterior, si vemos la necesidad que se tiene cada vez de mejorar los controles de la cosa pública en general, visto desde aristas como el empleo público, el gobierno abierto, y la cuestión con los presupuestos públicos. Así a continuación se realizará un breve repaso de la CGR.

#### **1.4.1 La Contraloría General de la República: la entidad rectora de los presupuestos públicos.**

Un Estado social de derecho debe tener por antonomasia la consigna que no puede actuar de forma discrecional, al contrario, su proceder está sometido a reglas, controles, evaluaciones y mecanismos de rendición de cuentas, a modo de generar confianza y legitimidad de la ciudadanía. Esto es magnificado cuando de dinero se trata, pues el Estado debe financiarse a través de lo que recibe de su recaudación, es decir de los tributos generados por toda la ciudadanía, lo cual por supuesto, exigirá que eso se va reflejado en obra pública y en cuestiones que les beneficie.

Ahora bien, en cuanto al manejo de fondos públicos y su control en Costa Rica, se debe remontar a la época colonial y las leyes de Indias, con institutos llamados Residencia, la Visita y la Rendición de Cuentas, las cuales ya se consideran un control de las finanzas públicas. Para el año 1825 en el llamado Pacto de Concordia, se crea el Tribunal de Cuentas que estaba a manos del Congreso y era un fiscalizador de las rentas que debían rendir los Jefes de Estado.

En años venideros, se emite decretos que organizaron la Contaduría Mayor, que era un Tribunal Superior de Cuentas perteneciente al Poder Ejecutivo, el cual tenía injerencia respecto a las cuentas de administradores, tesoreros y recaudadores de fondos públicos, pero no era muy atractivo y fue eliminado.

La Ley número 8 del país, en 1922 crea la Oficina de control, otra dependencia del Poder Ejecutivo con rango constitucional, que aprobaba el presupuesto del año siguiente, y tenía el control del mismo, su permanencia fue finalizada en 1945 con la Ley 200 la cual crea el Centro de control, que de forma diferenciada era del Poder Legislativo, y con independencia de los Poderes del Estado.

Ya para nuestra Constitución actual de 1949, se forja la necesidad de que *existiese un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos. Es así como como se incluyó en la Constitución Política actual un capítulo que creó a la Contraloría General de la República, entidad que tendría la finalidad de ser el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos.* (Contraloría General de la República, 2021)

Los constituyentes de 1949, al crear la CGR, tenían una claridad más evidente de que existe un derecho de la ciudadanía de saber cómo el Estado invierte los fondos públicos:

“había que crear un moderno organismo de control que se encargara de velar por los fondos públicos, estaban claros en que los costarricenses tenían derecho a saber cómo y en que se invertía su dinero, estaban conscientes nuestros constituyentes en que esa decisión consolidaría la democracia. Pero había que darle independencia para que sobreviviera. Es así que en la Constitución Política de Costa Rica de 1949 se crea la

CGR con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del estado y con facultad para intervenir a toda identidad pública.”  
(Contraloría General de la República, 2021)

Para el modelo costarricense al que estamos acostumbrados y la visión que tiene la ciudadanía, la CGR se erige como la institución encargada de vigilar y fiscalizar el uso de hacienda pública, por ello se le dotó de autonomía funcional y administrativa, y aunque es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa ha sido muy autónomo políticamente, lo que le ha dado gran prestigio nacional.

Los artículos 183 y 184<sup>9</sup> de la Constitución Política, indica expresamente lo anterior, y también habla de las figuras de Contralor y subcontralor, las cuales tienen una relevancia como puesto público, pues gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los supremos poderes. De seguido, el artículo 184 indica los deberes y atribuciones del órgano contralor.

---

<sup>9</sup>ARTÍCULO 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

ARTÍCULO 184. 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella; 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; 3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos; 5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

Asimismo, la Ley No.1252 del 23 de diciembre de 1950 que se denomina Ley Orgánica de la CGR, que empezó a regir el 1 de enero de 1951, es la *que dio vida jurídica a la Institución. Esta Ley fue sustituida por la Ley 7428 del 7 de setiembre de 1994, la cual señala los objetivos, funciones, atribuciones, procedimientos y organización de la CGR.* (Contraloría General de la República, 2021)

La Ley Orgánica es la que desarrolla esas características y potestades asignadas a este órgano, como “vigilante” de la hacienda pública, además es claro que dentro del cuerpo de la Ley se define como un órgano Rector del Ordenamiento y su superioridad frente a otros órganos que controlen y fiscalicen, aunque sean impuestos por Ley. Esto es palpable en los artículos 1, 12 y 14 y 18<sup>10</sup> donde se expresa esa capacidad rectora e imposición de esta entidad en todos los ámbitos en que exista fiscalía de los presupuestos del Estado.

---

<sup>10</sup> Artículo 1: La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.

Artículo 12.- Órgano rector del Ordenamiento. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización. La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.

Artículo 14.- De la Auditoría General de Entidades Financieras. La Auditoría General de Entidades Financieras estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

En materia de su competencia constitucional y legal, las decisiones de la Contraloría General de la República prevalecerán sobre las de la Auditoría General de Entidades Financieras.

Artículo 18.- Fiscalización presupuestaria. Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.

En caso de que algún presupuesto sea improbadado regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadado el del año anterior. Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente y se encuentren adscritos a un ente de la Administración descentralizada, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite.

Las potestades de la CGR no sólo se expresan como contralor y fiscal, sino también tiene una potestad sancionatoria que se ejerce cuando se determina que un servidor de los sujetos a fiscalización en materia de hacienda pública ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización o ha provocado lesión a la hacienda pública, según se indica en la Ley 7428.

La Sala Constitucional lo consignó en el voto 2006-13926

se ha reconocido la potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República, la misma está referida a iniciar, instruir y decidir ese procedimiento administrativo, de manera que no es el órgano encargado de aplicar la sanción al servidor sujeto de la fiscalización, sino la autoridad de la que depende –organizativa, disciplinaria y jerárquicamente– el sujeto requerido (superior jerarca). Así, esta vinculatoriedad deriva de las mismas normas constitucionales –183 y 184–, esto es, del reconocimiento de la función de control y fiscalización de la hacienda pública que le ha sido otorgada –se insiste– por mandato constitucional a la Contraloría. (Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución 13926-2006)

### Figura 6 Funciones de la CGR

a. Principales funciones antes de que las instituciones utilicen los recursos públicos	b. Principales funciones después de que las instituciones utilizan los recursos públicos
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>1. Aprobación de presupuestos</b></li><li>• <b>2. Revisión de contratos (refrendo)</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>1. Estudios a instituciones públicas</b></li><li>• <b>2. Sanciones</b></li></ul>

Elaboración con base en el sitio web oficial de la CGR.

---

La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas. Si la Contraloría atrasa la tramitación y aprobación de un presupuesto, continuará rigiendo el anterior hasta que la Contraloría se pronuncie. Cuando se trate de programas o proyectos cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría General de la República, que dispondrá de la financiación complementaria para terminar el programa y el proyecto respectivo.

Según lo anterior, una instancia como la CGR es el ejemplo más vivo de una red que controla, pues no sólo vigila, protege, fiscaliza el erario, sino también tiene un control previo, durante y *post* uso de los recursos de la hacienda, y no sólo eso, sino que ha logrado tener una legitimidad democrática en la ciudadanía lo que la convierte en una de las instituciones más reconocidas y con la percepción de general controles adecuados en el ámbito de sus competencias.

#### **1.4.2 El Control Interno**

Otro de los organismos de control que existe en el área pública y que vino para instalarse de manera permanentemente es el llamado control interno. Así nace la Ley 9392, emitida en el 2002 donde se pretende según su artículo 1, establecer los criterios mínimos que deberán observar la CGR y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

En documento emitido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), se explica de forma detallada cómo se debe aplicar el control interno en las instituciones, siendo clave que, dentro del marco legal atinente, es la CGR la encargada de emitir las disposiciones, normas, políticas y directrices que versen en materia de gestión y control interno. (INEC, 2017)

En este sentido, existen dos normas que son aplicables a todas las instituciones públicas y órganos públicos del país, que es la Ley antes mencionada, pero también las Normas de Control Interno para el Sector Público del 2009 cuyo objetivo es presentar acciones para que la Administración a lo interno pueda organizarse para conseguir los objetivos organizacionales:

“El Sistema de Control Interno comprende un conjunto de buenas prácticas que permiten a la organización disponer de las medidas de control requeridas para prevenir o mitigar los riesgos que podrían obstaculizar el cumplimiento de los objetivos. (...) El Sistema de Control Interno busca garantizar que la ciudadanía perciba realmente el acceso a los bienes y servicios de una forma efectiva, y que el



desempeño de cada institución se realice respetando de la forma más eficiente y eficaz posible” (INEC, 2017)

En este sentido, cuando se habla de control esta ley en su artículo 15 describe cuales son las actividades donde tanto las jerarcas como los titulares subordinados deben llevar a cabo:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.

### **1.4.3 Modelo de Reglamento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los habitantes**

Al buscar normativa relacionada a los temas expuestos, es de atención el reglamento interno de funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes de la

República de más reciente data pues fue emitido en 2018, ya que reúne en sus considerandos tanto el tema del control interno, como el tema constitucional y la eficacia de la gestión Pública.

Al respecto refiere en el considerando 1, el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política como el tronco principal, al indicar que el mismo es el que contempla el principio de vigilancia sobre el buen funcionamiento de los servicios públicos. El considerando 2, habla de la Declaración de Lisboa ya antes expuesta, y en esta línea el considerando 3 transcribe el artículo 15 de la Ley de Control Interno. Por su parte, los considerandos 4 y 5 demuestran la importancia del control de los servicios públicos de la siguiente manera:

“Que como demanda social histórica, se hace indispensable la fiscalización y el control de los servicios públicos, exigiéndose que esta tarea se lleve a cabo con estándares adecuados de calidad; paralelo a esto, el principio de participación ciudadana cobra más fuerza en el accionar de todas las dependencias del Estado y las y los habitantes cada día con más frecuencia comienzan a apropiarse de un rol más dinámico, más comprometido, el cual les permite evaluar, de manera objetiva, la calidad de los servicios que el conjunto de instituciones del Estado costarricense les brindan, no siendo excepción ni mucho menos, la Defensoría de los Habitantes. 5º-Que el buen gobierno determina la eficacia de la gestión pública y su impacto en la población; a su vez, la transparencia promueve la rendición de cuentas, permitiendo que todos los actores, públicos o privados, identifiquen quién es responsable por cada acción, lo cual estimula un sistema de integridad para luchar contra la corrupción y el mal trato hacia los y las habitantes de la República”

Luego de ello, también menciona el Decreto que crea las Contralorías de Servicios, el Estatuto de Autónomo de Organización de la Defensoría y también la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos como forma de justificación para emitir el reglamento en el entendido de que esa función de una Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes es crearla como órgano asesor director del o la Defensora de los Habitantes de la República y dado que para 2013 entró en vigencia la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios se *volvió imperativa la necesidad de*

*actualizar los instrumentos internos que norman el funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes para adecuarlos a este nuevo marco legal, fortalecer aún más la operación de dicha dependencia, reforzar sus mecanismos de control, tendentes a tutelar la calidad en la prestación de sus servicios, así como optimizar su relación con las personas usuarias, para volverla cada más accesible, humana, empática e inclusiva, garantizando en todo momento el respeto de la dignidad de la persona usuaria.*

#### **1.4.4 Contralorías de Servicios, una nomenclatura única.**

En el Estado de la Cuestión sobre Contralorías de Servicios no se encontró de donde vino el término que definió esta institución, a nivel internacional se encuentra un reglamento mexicano del año 1997 denominado Reglamento para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social cuyo artículo 1<sup>11</sup> refiere lo relativa a una queja, siendo este concepto aquella insatisfacción de la persona usuaria tanto por actos como por omisiones de la prestación o violaciones a sus derechos. Por otra parte, indica lo que se entendería por Contraloría Interna siendo *el Órgano de Control Interno Central, sus Contralorías Internas Delegacionales y los módulos establecidos por éste, para la recepción de quejas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.*

El artículo 2<sup>12</sup> describe el fin del procedimiento de queja, indicando que se debe realizar una investigación de los hechos que se hayan denunciado, por último, y de mayor interés para

---

<sup>11</sup> Artículo 1.- El presente Reglamento regula el procedimiento administrativo de queja administrativa, establecido por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social. Para los efectos de este Reglamento se entiende por queja administrativa toda insatisfacción formulada en exposición de hechos, por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos que originen reclamación o protesta por posibles violaciones a sus derechos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo, impugnabile a través del recurso de inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. Asimismo, se entiende por Contraloría Interna el Órgano de Control Interno Central, sus Contralorías Internas Delegacionales y los módulos establecidos por éste, para la recepción de quejas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. La tramitación de la queja administrativa se ajustará a las disposiciones que establece este Reglamento y a las que para su cumplimiento emita el Consejo Técnico.

<sup>12</sup> Artículo 2.- El procedimiento de queja administrativa tiene por finalidad realizar la investigación oportuna e imparcial de los hechos manifestados que la originaron, teniendo como fundamento básico los hechos manifestados, las pruebas aportadas por el quejoso y la información documental relacionada con los mismos, a fin de conocer la actuación institucional en la prestación de servicios

esta investigación se encuentra en el artículo 3<sup>13</sup> donde habla que las quejas antes descritas deben ser presentadas a una instancia que denominan como Contraloría Interna, describiendo el proceso como se debe tramitar para que se lleve a cabo una resolución que atendería la denuncia presentada.

Esa denominación de Contraloría Interna se refiere homológamente a lo que conocemos como Contraloría de Servicios, lo que llama la atención es la denominación que incluye el concepto de Contraloría, es decir incluir la nomenclatura de ser un “control”. Si se compara ya en Costa Rica antes de su par mexicano, en 1993 ya había denominado dicho servicio como “Contralorías de Servicios” en ese marco como herramientas y canales entre la Administración Pública y el servicio para y por la ciudadanía:

“Las Contralorías de Servicios se conciben como una herramienta, vinculada al mejoramiento de los canales de expresión de la ciudadanía y al control de la gestión de la Administración Pública. Constituyen una dimensión clave que permite ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones, y supone la creación de nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales a quienes brinda sus servicios. (...) Así planteadas las contralorías constituyen un apoyo a la gestión institucional, para la mejor prestación del servicio,

---

médicos, el origen y las causas que provocan las insatisfacciones, e identificar las deficiencias o desviaciones detectadas, que permitan adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias. La queja administrativa tendrá el carácter de instancia administrativa y será resuelta mediante acuerdo que dicte el Consejo Técnico, el Consejo Consultivo Regional o el Consejo Consultivo Delegacional, según corresponda, considerando criterios de justicia, equidad, principios de legalidad y razonabilidad.

<sup>13</sup> Artículo 3.- Todas las quejas deberán presentarse ante la Contraloría Interna. Una vez recibidas, registradas y analizadas las quejas, la Contraloría Interna determinará, cuando se trate de quejas administrativas, turnarlas para su atención a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente. Las quejas captadas por la Contraloría Interna a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Organismos e Instituciones similares serán turnadas para su atención a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente, la cual deberá informar permanentemente a la propia Contraloría Interna sobre el estado que guarden las mismas hasta su resolución. Cuando en los servicios de atención telefónica, foros de consulta, eventos de orientación, reuniones con grupos organizados, medios de comunicación, estudios de opinión o alguna autoridad institucional o extrainstitucional se tenga conocimiento de la intención manifiesta de presentar una queja, el personal de las áreas de Atención y Orientación al Derechohabiente procederá a orientar al interesado para que acuda a la Contraloría Interna.

sin representar sustitución de las responsabilidades que competen a las áreas de línea o ejecutivas. Las Contralorías de Servicios se insertan en un discurso que tiene como norte, el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya máxima expresión es crear espacios que fomente la más adecuada prestación de servicios”. (Esquivel, 2003).

Entonces como se puede desprender de lo anterior, son dependencias que se crean con el fin de la mejora integral de los procesos internos, la consecución de los fines de la institución, pero en el marco de los productos que da, y que la atención sea adecuada y atienda las necesidades de las personas usuarias, esto en el ámbito empresarial es también definido como Administración de Relaciones con el Cliente (ARC). En un estudio realizado a tres empresas costarricenses en el año 2007, expresa como estas figuras tomaron las funciones ya establecidas en el marco legal de las Contralorías de Servicios:

Los nombres que designan estas unidades igualmente denotan diferencias significativas: “Contraloría de Servicios”, “Centro de Contactos” y “Centro de Atención al Cliente”. Sus responsabilidades y actividades parecen estar formalmente establecidas y en el caso de del banco analizado, al figurar como banco estatal debe responder a las funciones generales establecidas para las Contralorías de Servicio de entidades públicas. (Cubero, 2007)

En este sentido, al igual que las Contralorías de Servicios ya expresadas como modelos del sector público, las ARC de igual manera recolecta las necesidades, solicitudes y comentarios de las personas clientes con tal de tomar decisiones y darles seguimiento.

La ley 9258 Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios en el artículo 4 regula de forma específica el uso del nombre, lo que podría verse como forma de homologar las nomenclaturas para llegar a un solo concepto, indicando:

“El nombre de Contralorías de Servicios solo podrá ser utilizado por organizaciones que tengan una dependencia de esta naturaleza y que esté como tal inscrita en el Sistema. Se exceptúan las Contralorías de Servicios de salud, públicos o privados, de conformidad con el artículo anterior.”

#### **1.4.5 Sobre las contralorías se servicios en Costa Rica**

Según se ha expuesto tanto en el sector público como en privado, desde los años noventa se empiezan a concretar figuras de control dentro de los organigramas institucionales, no es que no existían desde antes, pues como se dijo en el tema de la hacienda pública se tiene una figura como la CGR de larga data, pero en el tema de la satisfacción de la ciudadanía en cuanto a los servicios que brinda el Estado, era una materia débil, hasta que se dio el respaldo normativo, dando cierto espacio a la ciudadanía a manera que tenga una intervención directa en la gestión pública:

“En este contexto surgen la Contralorías de Servicios en el país, con el fin de avanzar hacia una Administración Pública al servicio del ciudadano, y como un instrumento de participación del usuario, involucrándolo en el quehacer institucional y en la fiscalización de la calidad de los servicios recibidos, permitiendo así un flujo de información clave para la gestión de sugerencias e ideas innovadoras, tendientes a garantizar la calidad en la prestación del servicio.

Esta orientación busca romper con la actitud pasiva de la población al otorgarle poder herramientas al ciudadano, fomentando una cultura de relación entre el Estado y el usuario, a fin de que éste tenga la oportunidad de ejercer sus derechos, mediante la satisfacción oportuna en los servicios que el primero debe otorgarle.” (Esquivel, 2003).

##### **1.4.5.1 Construcción Normativa**

Como se expuso, la figura de la Contraloría de Servicios en Costa Rica tiene una construcción normativa desde principios de los años noventa y que es necesario hacer un repaso del tránsito que se ha tenido en ese sentido donde se comienza con la emisión del Decreto N. 22511 de 17 de setiembre de 1993 como la normativa que inicia con la creación y organización de las

contralorías, en ese caso el artículo 9<sup>14</sup> daba el parámetro y la propuesta para las administración central y también descentralizado para crear en ellas órganos contralores.

Por su parte, el artículo 1<sup>15</sup> de la misma Ley indica la creación del llamado Sistema Nacional de Contralorías de Servicios revelando que estos órganos se proyectan para que los servicios sean más proteccionistas, flexibles, modernos y dinámicos en las relaciones entre el servicio público y las personas que los usan.

En este decreto, sus considerandos refieren de manera explícita la conceptualización de las Contralorías de Servicios, con especial énfasis en la salvaguarda de la eficiencia, el servicio público, la participación ciudadana y la mejora en los mecanismos de control interno. En este sentido, surgen como parte de las llamadas reformas del estado, muy famosas para los años noventa, y que tienen la visión de que la Administración Pública sea más eficiente pues ella brinda un servicio a las personas.

Por otra parte, se hace mención al artículo 114 de la LGAP que indica que el servidor público *“será un servidor de los administrados en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar”*. Con esta visión, se denota la importancia que tiene en este sentido tener esa investidura que da ser parte del engranaje público, y las personas que tienen el ejercicio, están sometidas no solo la legalidad sino a una serie de principios que son propios del servicio al cual le deben a la ciudadanía.

Asimismo, el decreto en su considerando tercero introduce la figura de la Defensoría de los Habitantes de la República, pues la persona que ejerza como defensora por la propia ley 7319 tiene como una de sus funciones la de ayudar al Estado y defender: principios, valores y

---

<sup>14</sup> Artículo 9°-Las administraciones central y descentralizada incluirán dentro de sus reglamentos de organización y funciones, un capítulo referente a las unidades de Contraloría de Servicios que contendrá las normas de funcionamiento específico de esas contralorías.

<sup>15</sup> Créase el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, con el propósito de coadyuvar en el mejoramiento eficiente y eficaz de la prestación de servicios públicos por parte de la administración pública. El Sistema procurará el acercamiento necesario entre los funcionarios públicos y los usuarios, con el fin de que las instituciones públicas presten los servicios encomendados en una forma más dinámica, flexible y moderna y que los usuarios cuenten con un medio de protección y representación ante las instituciones.

derechos para todas las personas que residen en Costa Rica, así se resalta que todos los órganos públicos están obligados a colaborarle lo que en este caso tendría que ver a las Contralorías de Servicios.

Seguidamente, se expresa que hay una necesidad país, de generar mejores y más sofisticados mecanismos para la participación de la ciudadanía, en donde sean parte de la toma de decisiones dentro del estado, además que sean figuras que en sí mismas se conviertan en auditores de las formas y el control de los servicios del Estado, y sus necesidades puedan ser suplidas de la mejor forma. En este sentido, cuando se da una mejora de las prestaciones de los servicios mejora la consecución y realización real de sus derechos, además de que se moderniza todo el engranaje administrativo, mejorando los niveles de eficacia, lo que es posible si existen efectivos sistemas de control, tanto externamente (a través de mecanismos estatales) como a nivel interno (autocontroles del servicio).

Dos años más tarde, en 1995 se emite un dictamen de gran importancia emitido por la PGR, C-56-1995 de 28 de marzo de 1995, cuyo enfoque es el de explicar la figura de la persona que ejerce como contralora, pero no sin mencionar en este caso lo que significa la Contraloría de Servicios, viéndolo como una organización administrativa total, siendo un órgano de control de eficiencia, y por lo cual lo asemeja al caso privado del Control de Calidad. También, hace el análisis de cómo puede entrar en contradicción o chocar algunas veces con la estructura funcional o administrativa misma, siendo que esa vocación contralora podría exceder la coherencia organizacional de la estructura:

“Es decir, la Contraloría de Servicios como organización administrativa total, (por formar parte de toda la Administración Pública), si bien está inscrita en el marco de la repartición administrativa de la que se trate, tiene una vocación contralora que excede, en independencia, las restricciones normales que se podrían imponer a subalternos o subordinados administrativos pertenecientes a la estructura funcional o administrativa misma. Esto que quiere decir, que, de conformidad con las atribuciones encomendadas por la normativa reglamentaria vigente (vid en tal sentido el artículo 3) del Decreto Ejecutivo Número 22511 MIDEPLAN reformado por el Decreto Ejecutivo 23721 PLAN), es probable o posible que en algún momento la Contraloría de Servicios institucional se enfrente en clara contradicción, por



denuncias planteadas por usuarios del servicio público, con la estructura administrativa misma. Es decir, la Contraloría de Servicios es un órgano de control de eficiencia. Si estuviéramos en el seno de relaciones empresariales o gerenciales, diríamos que es la Oficina de Control de Calidad. (Dictamen C-56-1995 de 28 de marzo de 1995 de la PGR)

En este entendido, la función de esta persona, que se encuentre en la dirección de la Contraloría tendrá una competencia en plena relación con la Defensoría de los Habitantes, y por ello no puede ser pensado como un puesto de confianza, con la consecuencia de que se visualice como parte de la planilla permanente de la institución pues como su función es la de evaluar, supervisar, vigilar, corregir, promover cambios, resolver conflictos, será necesario que tenga un puesto más estable:

“Con el componente adicional de que su tarea se encuentra en el marco de la obligada relación de coordinación para con el Defensor de los Habitantes. No cabe imaginar entonces que se trate de un puesto de confianza en sentido lato, pues casualmente por su posición es de esperar disputas. Su función es evaluar, supervisar, vigilar, corregir, proponer cambios que hagan útil y eficiente a la institución misma. Es una tarea que presupone la búsqueda de la satisfacción del interés público primario, el más importante, incluso superior al interés público secundario (que sería el de la institución o ente público menor). (Dictamen C-56-1995 de 28 de marzo de 1995 de la PGR).

En resumen, el dictamen de 1995 de la PGR indica que el contralor o contralora es parte de una estructura administrativa que debe revisar, orientar, corregir las acciones de la Administración Pública desde sus servicios y que las mismas cuenten con mayores niveles de eficiencia hasta trastocar de alguna forma la ética y moral de la función pública.

El Decreto 23721 publicado en la Gaceta 25 de octubre de 1994 reforma el decreto 22511, y donde el segundo considerando expone que es necesario fortalecer y ampliar las funciones de las personas contraloras de servicios, estableciendo las instancias y mecanismos de coordinación que permitan integrar un sistema que coadyuve en forma coherente para el logro de las metas de eficiencia y calidad en el desempeño de la gestión pública, así en su artículo

1 se reforman los artículos 2°, 3°, y 8° del decreto N° 22511-MIDEPLAN, del 27 de setiembre de 1993, Creación y Organización de las Contralorías de Servicios.

Se destaca que en dicho artículo 3, se introducen como funciones de las contralorías las siguientes:

- a) Atender, gestionar y dar seguimiento a las denuncias presentadas por los usuarios, con el objeto de darles solución y garantizar los derechos de los ciudadanos.
- b) Vigilar la debida prestación de servicios, identificando deficiencias y situaciones de conflicto con el propósito de emitir las recomendaciones pertinentes ante el Superior Jerárquico.
- c) Presentar propuestas ante el Superior Jerárquico para que se adopten políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz.
- d) Coordinar la aplicación, con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de procesos de reforma institucional y simplificación de trámites, relativos a la prestación de servicios.
- e) Promover la creación, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas específicos sobre información y orientación de servicios públicos. Para el cumplimiento de estas actividades se tomarán en consideración las condiciones del órgano o institución pública en el que la Unidad se desenvuelve, así como las de sus diversas dependencias.
- f) Organizar y coordinar mecanismos de información y orientación dirigidos a los usuarios de los servicios que presta la institución pública.
- g) Elaborar, mantener actualizado y divulgar un "Manual de Servicios", el cual deberá contener información clara en cuanto a los derechos y obligaciones de los usuarios.
- h) Presentar informes semestrales ante el Superior Jerárquico, sobre las actividades desempeñadas por la Contraloría de Servicios. Copia de los informes será remitida al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y a la Defensoría de los Habitantes, durante el mes siguiente a su emisión.

- i) Promover la creación de funciones contralorías en las dependencias físicamente desconcentradas y ejercer supervisión técnica sobre las mismas, a fin de que cumplan eficaz y eficientemente con sus objetivos.
- j) Toda otra función encomendada por el Superior Jerárquico, relacionado con el mejoramiento en la prestación de servicios de la Institución Pública en el que la Contraloría de Servicios se desenvuelve.
- k) Recomendar y promover la suscripción de convenios de cooperación y coordinación con la Defensoría de los Habitantes y otras Instituciones a fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Con publicación en fecha 21 de mayo de 1997, se deroga el anterior decreto por el número 26025, en este caso se modifican cuestiones, pero no de forma profunda, el artículo 5 indica un enunciado donde la formación de una Contraloría de Servicio debe ser vista como una gestión obligatoria para las instituciones de la administración central y descentralizado cuando estas presten servicios a usuarios con el fin de garantizar una comunicación fluida y directa en la toma de decisiones.

Por esa razón, en el año 1997 y siendo presidente de la República el ingeniero José María Figueres Olsen y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica el licenciado Leonardo Garnier Rímolo, se emite el decreto número 26025-PLAN, donde se crea el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. Lo que se ha buscado desde el inicio de estas oficinas, es vigilar el buen funcionamiento de las instituciones, ministerios y poderes de la república y con ello satisfacer lo encomendado por el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política. (Quesada, 2003 p.13)

En el campo jurídico, un seguimiento al respecto luego de los años noventa, se da hasta el año 2003 en la Opinión Jurídica OJ-022-2003 del 13 de febrero de 2003 en el que se piden criterio a la PGR sobre el proyecto de ley denominado "Creación de los Comités Comunales para el Control de la Eficiencia en el Sector Público".

La PGR en este caso en el punto 2, hace mención a las Contralorías de Servicios desde la perspectiva de las responsabilidades que tienen los servidores públicos para su servicio y

donde son los interesados quienes deben fiscalizar dicha función y exigencia de mejor servicio público, en este sentido se indica:

“Además del régimen de responsabilidad que rige a los funcionarios públicos y que es aplicable de oficio o a solicitud del interesado, lo cierto es que los usuarios de los servicios públicos o administrados pueden recurrir a las Contralorías de Servicios de las instituciones a fin de denunciar el proceder irregular o ineficiente de los funcionarios públicos o a la Defensoría de los Habitantes cuando se le cause perjuicio a sus derechos y ante el funcionamiento inadecuado de la Administración Pública.” (Opinión Jurídica OJ-022-2003, PGR)

En el año 2006, la PGR emite la Opinión Jurídica OJ-99-2006 del 18 de julio de 2006 ante una consulta de la diputada Evita Arguedas Maklouf donde se pregunta *ante qué autoridad jerárquica, dependen los Contralores de Servicios de las Instituciones Autónomas, ya que en el Decreto de marras (el n.º 26025-PLAN) se señala que dependen del superior jerárquico, surgiendo la duda de si debe entenderse por éste, la Junta Directiva o el Presidente Ejecutivo.* Concluye la PGR que:

“De conformidad con lo expuesto es criterio no vinculante de la Procuraduría General de la República que el superior jerárquico supremo de las instituciones autónomas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política, sus respectivas leyes orgánicas o de creación, así como las leyes que regulan lo concerniente a la integración de las Juntas Directivas de tales Instituciones, lo constituyen sus Juntas Directivas. Por consiguiente, en el caso de aquellas instituciones autónomas que hayan acatado la directriz o recomendación del Poder Ejecutivo de crear, dentro de su estructura administrativa, una Contraloría de Servicios adscrita al máximo jerarca, debe entenderse, que ese máximo jerarca se refiere, precisamente, a la misma Junta Directiva.” (Opinión Jurídica OJ-99-2006, PGR)

En el año 2008, el 27 de mayo bajo decreto 34587 se deroga el decreto 26025, el mismo no cambia de forma radical las funciones ni la naturaleza de las Contralorías de Servicios.

El 8 de agosto de 2013 entra a regir la ley 9158 denominada Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios cuyo artículo 1 indica el objeto de la Ley que es el de

*regular la creación, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como un mecanismo para garantizar los derechos de las personas usuarias de los servicios que brindan organizaciones públicas y empresas privadas que brindan servicios públicos, que estén inscritas en el Sistema de conformidad con esta ley, coadyuvando con ello en la efectividad, mejora continua e innovación en la prestación de los servicios.*

Por otra parte, se resalta el artículo 11 que indica que las Contralorías de Servicios son aquellos órganos adscritos al jerarca unipersonal o colegiado de las organizaciones, según las estipulaciones previstas en el artículo 12 de la presente ley, a fin de promover, con la participación de las personas usuarias, el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brindan las organizaciones.

Se indica que estas instancias son un órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales. En su artículo 4 se unifica el nombre al decir:

“Uso del nombre de Contralorías de Servicios El nombre de Contralorías de Servicios solo podrá ser utilizado por organizaciones que tengan una dependencia de esta naturaleza y que esté como tal inscrita en el Sistema. Se exceptúan las Contralorías de Servicios de salud, públicos o privados, de conformidad con el artículo anterior.”  
(Ley 9158)

#### 1.4.5.2 Consolidación de las Contralorías de Servicios

Los autocontroles que se fomentan en el seno de las instituciones deben servir para garantizar derechos de la ciudadanía como el de petición y poder expresar cualquier inconformidad que tenga el sistema, ya sea de forma personal pero también colectiva, es así que estas entidades sean habilitadas con buen acceso, y que tengan la garantía que escucharán dichas demandas y se buscará las soluciones pertinentes, por lo que cada organización desde su fuero interior debe tener formas para atender y canalizar dichas quejas y reclamos.

Asimismo la visualización de esta figura en la vida nacional es que nacen como instancias dentro de las instituciones para dar control interno, y la idea es que brinden opciones en la defensa de las personas ciudadanas pero también como mecanismos para la mejora de las funciones “adentro”, es así que las mismas necesitan de un buen apoyo y colaboración de las personas que manejan la institución, a modo de fortalecer sus funciones y se logren los objetivos para los que fueron concebidas, así se puede lograr mejor comunicación tanto adentro como el sector externo y viceversa, así también con la Defensoría de los Habitantes y otras instancias contraloras y fiscalizadoras de la gestión pública.

Como se puede extraer de lo antes expuesto, es claro el posicionamiento de la naturaleza de las Contralorías y su búsqueda en el mejoramiento en el servicio público y la complementariedad en los sistemas de control existentes de forma que eso propicia un aparato estatal más adecuado a las necesidades de los derechos ciudadanos y finalmente tener una mejor participación ciudadana que converge en la toma de decisiones y la fiscalización de la prestación de los servicios públicos.

Luego del anterior recorrido normativo, también es importante fotografiar las conformaciones del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, en este sentido un resumen que se presenta para el Estado Nación realizó un listado de las instituciones públicas que tienen Contraloría de Servicios y las divide según la naturaleza de las mismas siendo una información del año 2007:

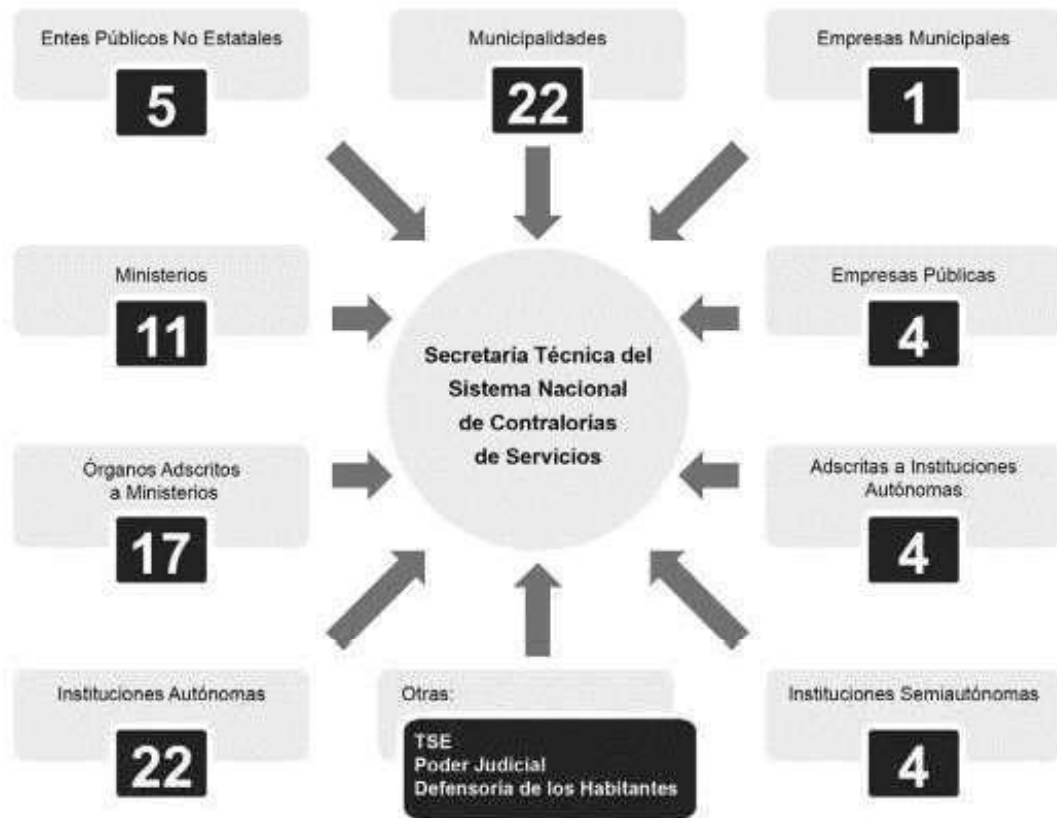
**Figura 7 Cuadro de Instituciones Públicas y sus Contralorías de 2009**

Cantidad de instituciones	Total de Instituciones	Contraloria de Servicios registradas*	Contralorias de servicios que enviaron el informe de labores
Naturaleza jurídica			
a) Ministerios	18	11	10
b) Órganos Adscritos a Ministerios	82	16	8
c) Institución Autónoma	37	22	15
d) Órganos Adscritos a Instituciones Autónomas	8	3	2
e) Instituciones Semiautónomas	11	6	3
f) Empresa Pública	22	4	4
g) Entes Públicos no Estatales	43	2	2
h) Municipalidades	81	22	10
i) Consejos municipales de distrito	8	0	0
j) Empresas Municipales	1	1	1
k) Otras: TSE, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes	7	3	2
<b>Total</b>	<b>318</b>	<b>90</b>	<b>57</b>

(MIDEPLAN, Resumen del Diagnóstico Anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, 2009)

Para 2010, se publica el primer informe anual presentado por el STSNCS del MIDEPLAN, la siguiente gráfica presenta dicha integración con 93 Contralorías, donde se resalta que entre las municipalidades y las instituciones autónomas se concentra la mayor cantidad de estas entidades:

**Figura 8 Sistema Nacional de Contralorías de Servicio 2010**

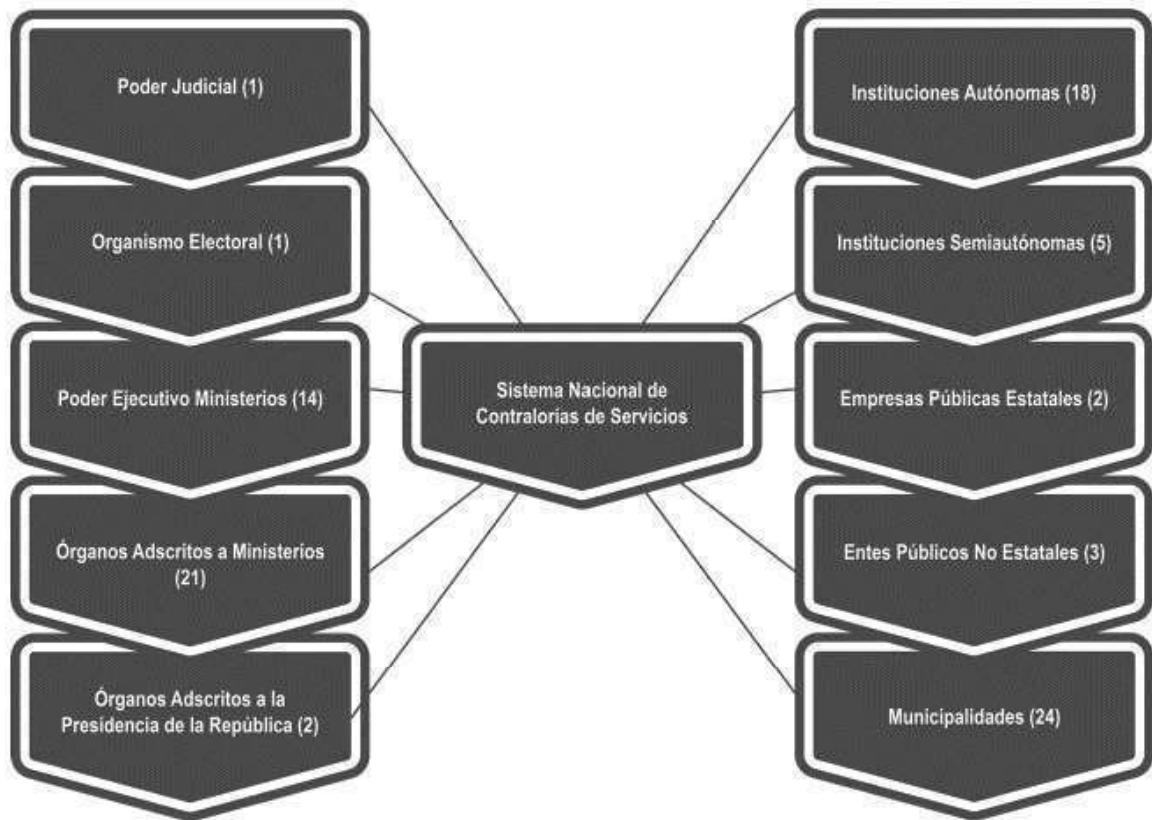


(MIDEPLAN, Diagnóstico del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios 2010: Una visión actual de las Contralorías de Servicios, 2011)

Una década después en el informe más reciente emitido en 2020, demuestra que se da una disminución de 2 contralorías, siendo integrada por 91 órganos:



**Figura 9 Sistema Nacional de Contralorías de Servicios 2020**



(MIDEPLAN, Informe de gestión anual del Sistema de Contralorías de Servicios, 2020)

En este caso, se observa que el número de Contralorías a nivel nacional disminuyó levemente desde el 2010, pero se mantiene un promedio que supera las 90 contralorías, es decir, gracias al marco normativo generado la figura ha tomado un posicionamiento importante en el país, esto fue confirmado con la entrevista a la Sra. Silvia Calderón, funcionaria de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios quien manifestó lo siguiente:

“es una figura que si necesita ser más posicionado que en años anteriores, y de alguna forma vino ayudarle el tema de que sea respaldado por una ley, porque en principio inicio como un decreto en el año 93 se inicia con un decreto que ese decreto luego sufre 3 reformas hasta que en el 2013 ya se crea la ley que fue por una iniciativa de una diputada que asume el compromiso empieza a trabajar con la secretaría técnica, se formó un equipo de contralores de servicios, y se trabajó en esa ley y

posteriormente en su reglamento ya publicado en el 2015 entonces sí ha tomado como cierta relevancia y ya es muy reconocida digámoslo así por las personas usuarias, se ha fortalecido en ese sentido, de que ya es una figura de que ya las personas reconocen, que va en contraposición de una situación muy pasiva siempre se nos ha dicho que la persona usuaria sobre todo en Costa Rica es como muy pasiva, se resigna y se le da un mal servicio que remedio y ya tanto no, con las estadísticas que se pueden ver en los informes anuales de gestión que nosotros presentamos en resumen de cómo se van dando las inconformidades que son cantidades muy altas de inconformidades que al año registran las contralorías entonces si es una figura que se ha logrado posicionar, en algunos casos más fuertes en otros casos no tanto depende también de como el jerarca que llega a la institución crea y se apoye en esta (...) entonces de las 322 instituciones que cuantifica el aparato estatal ahorita que es todo el aparato estatal de Costa Rica , contando colegios profesionales, o sea en el nivel amplio, ahorita contabilizamos 91 contraloras de servicios 91 que se distribuyen en Poderes de la República Tribunal Supremo Poder Judicial y tiene la contraloría con subcontralorías (...) entonces a nivel de poderes si ahí tenemos hay autónomas que la tienen hay municipalidades que la tienen, entonces si abarcamos una naturaleza jurídica (...) que alcanzan a 91 Contralorías de Servicios (sic) “(Entrevista a Profundidad, 2022)

Por otra parte, y en la misma línea, en la investigación de Esquivel Garita, se confirma que la consolidación de crear una Contraloría de Servicios en una institución tiene que ver en línea directa con el apoyo que pueda emanar de las personas tomadoras de decisión, y que parece de relevancia importante para una mejora en la cultura organizacional.

“De la experiencia en la Constitución de Contralorías de Servicios, se puede afirmar que el grado de desarrollo de las Contralorías a nivel nacional es muy diverso, obedece a factores como apoyo, interés de la institución por mejorar su servicio, cultura organizacional de servicio, entre otros, lo que permite agruparlas en contralorías bien constituidas, estratégicas y pobremente constituidas o con poca capacidad de resolución”. (Esquivel, 2003, p. xxxiii)

### 1.4.5.3 Desafíos de las Contralorías de Servicios

Desde el punto de vista de quien recibe un servicio de parte de la Administración Pública, es esperable que sea a través del cumplimiento de los derechos que han sido emanados desde plano constitucional, convencional y legal. Al respecto (Quesada, 2003 pp.18-19) enlista los derechos que tienen las personas que reciben servicios de las instituciones estatales se pueden enumerar de la siguiente manera:

**Tabla 1 Derechos de las personas usuarias**

DERECHOS DE LA PERSONAS QUE RECIBEN SERVICIOS ESTATALES	
Transparencia	Significa dejar constando claramente cuáles son las reglas y procedimientos atinentes a cada uno de los procesos o trámites que se estilan en cada una de las oficinas de servicio.
Información	Se debe dar toda la información necesaria para que la usuaria o usuario pueda realizar su diligencia oportunamente. Ésta debe ser sencilla y que le permita orientarse correctamente.
No discriminación	Debe darse a todos por igual, o sea, que el servicio es dado con equidad e igualdad a todos los que visitan la institución
Acceso	Todos los ciudadanos deben tener facilidad de acceder a la justicia costarricense, por lo que se debe de desconcentrar funciones para simplificar en las zonas alejadas los trámites correspondientes. Aunado a ello, se debe disponer de horarios flexibles, rampas adecuadas para los que presentan algún impedimento físico y oficinas especializadas de trámites rápidos
Rendición de cuentas	Actualmente, se habla mucho de la rendición de cuentas como un medio de transparencia en las actuaciones de las diversas oficinas o instituciones. Por ello, es necesario que haya un compromiso por dar toda la información pertinente para que todos los costarricenses conozcan a grosso modo como se gasta parte de los impuestos que ellos pagan.

Lugar de prestación del servicio	En todas las instituciones debe existir una serie de condiciones mínimas requeridas para dar una buena atención a las usuarias y usuarios. Podemos mencionar entre otras las siguientes: Fácil acceso, ventilación, iluminación, comodidad, estética, limpieza (basureros) y rotulación.
Elaboración con base en (Quesada, 2003)	

En la búsqueda de la consecución de esos derechos y si se entiende la promoción y giro que en las recientes décadas se tiene del impulso de mejorar los servicios que la Administración Pública presta se debe entender que la persona usuaria debe ser el centro y la razón misma de dicho servicio, por tanto, debe ser mejorable siempre la capacidad de respuesta y de igual forma se debe capacitar a las personas funcionarias públicas en las competencias y habilidades para conseguirlo.

Una vez realizado el repaso de las Contralorías de Servicios, es importante acotar que las mismas han sido discutidas en su funcionamiento, en el desarrollo dentro de las instituciones y la estabilidad laboral que les dan a las personas contraloras.

Uno de los problemas que empezó a surgir y que sigue siendo motivo de debate es como y quien asume los puestos de persona contralora, pues en algunos momentos era un recargo de funciones de alguien y por tanto no era posible llevar un seguimiento adecuado:

“Esta situación se ve reflejada en la exposición que hace el Licenciado José Manuel Ehandi, Defensor de los Habitantes en el periódico Al Día del 5 de diciembre del 2002, con motivo de la presentación de un Proyecto de Ley, en el que la Defensoría de Los Habitantes asumiría la rectoría de las Contralorías de Servicios que operan en los entes de servicios públicos, según él, con el propósito de subsanar una serie de deficiencias que se arrastran desde 1993:

“ Por ejemplo, algunas fueron creadas únicamente de nombre o se les dio como recargo a algún funcionario que debe cumplir con otras atribuciones y obligaciones. Además, algunos contralores de servicios han sido nombrados para cumplir compromisos políticos, dándose el cargo a personas que no poseen el perfil requerido, o no tienen la capacidad o el interés que el puesto demanda para llevar a cabo satisfactoriamente los objetivos que originaron la creación del ente.

Se suma a ello la ausencia de un programa de inducción y capacitación para contralores, según la necesidad y la poca estabilidad que el puesto ofrece, pues quienes señalan deficiencias en las diferentes dependencias pueden estar sujetos a presiones internas para su traslado y despido...” (Esquivel, 2003 p. xxxiv).

Es posible que para solventar lo anterior la propia Ley 9158 de las Contralorías de Servicios estipuló, en el artículo 17, una estructura mínima para la constitución de esta figura, las cuales deben contar con al menos dos personas en la organización, indicando algo importante en su segundo párrafo “*se prohíben las Contralorías de Servicios unipersonales*” y el artículo 11 indica que pueden contar con personas subcontraloras, siendo una cuestión que según los informes de labores de la Secretaría Técnica realmente no se cumple. El más reciente de ellos indicó:

Aun cuando más del 50% de las Contralorías de Servicios que integran el Sistema se enfrentan a la limitante de ser unipersonales, se evidencia el compromiso que existe en estas instancias por trabajar en las instituciones para posicionar internamente la perspectiva de enfoque al usuario, lo cual se puede constatar en los diversos aportes y temáticas de las que se registran iniciativas y acciones implementadas durante el 2020. (MIDEPLAN, 2020)

Este mismo informe en sus conclusiones es claro en indicar que este tipo de deficiencias, en especial la falta de personal para llevar a cabo las funciones de las Contralorías se reitera cada año, *lo cual llama a la reflexión para que puedan ser abordadas pronta y gradualmente, coadyuvando así a la calidad de los bienes y servicios públicos prestados a la ciudadanía.*

Al respecto se debe analizar que la decisión de imponer una figura de este tipo dentro del aparataje institucional, acarrea el estudio de cuestiones como la ubicación, sistemas tecnológicos de apoyo, estabilidad de las personas con las que cuente la unidad, y formalizar su constitución, entendiendo también que siempre existen limitantes y falta de presupuesto en especial cuando es el sector público. En la entrevista con la Sra. Silvia Calderón Umaña, fue muy clara en este punto:

“cuando hay tantas responsabilidades en una sola persona es un poco complejo y nosotras siempre hemos tratado de abogar por eso porque haya ojalá un mayor

respaldo en el que las Contralorías de Servicios puedan proveer de la gente para darle un mejor y mayor seguimiento a los derechos que asisten a las personas usuarias por estas otras normativas adicionales que han venido sumando. Pero este ahí vamos porque también entendemos que la misma situación está la Secretaría Técnica también entendemos que hay una situación crisis económica que está afectando al país y que en mucha forma le ha venido a limitar poder darle di pues un apoyo sustancial y capacidad instalada a las Contralorías de Servicios ... ahora que viene una nueva administración pues siempre tratamos de abogar de que se vea con la perspectiva de las personas usuarias porque a veces cuesta un poco ponerse en los zapatos del usuario que es lo que nosotros decimos” (Entrevista a Profundidad, 2022)

### **1.5 La aplicación de la Resolución Alternativa de Conflictos en las instituciones**

Los conflictos laborales son inherentes en las relaciones que se suscitan en los espacios de trabajo, lo importante para mantener una salud institucional es que la organización desde su fuero interno posea las medidas para solucionarlos, contenerlos, apaciguarlos e incluso tomar acciones ulteriores que prevengan algunos.

“Si partimos del hecho que las organizaciones funcionan como sistemas donde cada uno de sus componentes se conecta e interrelaciona de manera dinámica en el devenir histórico y económico- social, coincidiremos en que los conflictos surgen de ese engranaje y deben ser resueltos dentro del mismo con los recursos que los componentes aportan en el proceso. Para ello, existen técnicas interdisciplinarias que nos apoyan en la búsqueda de acuerdos que les permitan a los distintos sistemas funcionar, con las cuales no se pretende eliminar el conflicto, sino aprender a sobrellevarlo con un grado máximo de satisfacción para las partes involucradas. (Alvarado, 2003 p.2).

En este sentido, los mecanismos que ahora existen a nivel mundial que apalean y previenen los conflictos devienen de vital importancia no solo como medidas preventivas, sino que su fin es que se fortalezcan los lazos colectivos y se vigoricen las relaciones laborales, entre los que sobresalen la Resolución Alternativa de Conflictos.

El RAC comenzó a figurar en Costa Rica, cuando el Poder Judicial propuso un programa para la promoción de centros RAC en el país para resolver ciertos tipos de conflictos de materias específicas buscando soluciones más amistosas, rápidas, y menos abrasivas no sólo por el aspecto económico sino evitando el tortuoso camino del medio judicial, entendiendo estos como aquellos mecanismos alternos que frente a un conflicto y controversia buscan de forma pacífica mediante un diálogo, respeto y comunicación efectiva llegar a una solución del mismo con el consenso de ambas partes.

En el sitio web del Poder Judicial en la parte del RAC, se desarrolla la importancia de estos mecanismos y como a través de procesos de diálogos se puede resolver situaciones que limitan la convivencia pacífica:

“La Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) es tan antigua como los problemas entre los seres humanos, aunque tal vez en aquel entonces no se concebía como hoy en día. Desde que nos congregamos en sociedad, hemos buscado como resolver las situaciones que ponen en riesgo la paz social.

Podemos afirmar entonces, que lo que hoy conocemos como formas alternativas de solución de conflictos, refiriéndonos a opciones diferentes al proceso judicial, son la manera en que históricamente eran resueltos los conflictos a través diálogo, la tolerancia y el respeto a las diferencias.

La importancia de estos mecanismos en la actualidad no radica en que sean algo novedoso, sino en que a diferencia de la forma en que se aplicaban históricamente, se han sistematizado, definiéndoles sus características y particularidades, la tipología de conflictos en los que puede ser aplicado cada uno, así como los procedimientos claros que garanticen, en mayor medida, resultados positivos.”.

El RAC está compuesto por varios métodos, con un objetivo en común: lograr que las personas que tienen un conflicto, puedan resolver sus controversias a través de un dialogo pacífico, ya sea por ellas mismas o a través de un tercero que tratará de buscar soluciones justas y bajo el consenso de ambas partes, lo que hace que no tengan que acudir a la vía

judicial, lo que ya es complicado, tiene inversión de recursos y la cual está entabada y colapsada.

Estos métodos son:

**Negociación:** Las personas que tienen un conflicto, buscan por cuenta propia una solución que de por finalizada su controversia a través de un diálogo directo sin que medie un tercero. Es directo.

**Mediación y conciliación:** En Costa Rica, no hay mucha claridad en las normas que hagan diferencia entre estas figuras, lo que sí es claro a nivel doctrinal, pero podría ser definida como aquellos mecanismos de solución de conflictos basado en la voluntad de las personas. De igual forma, se logra a través del diálogo pacífico. En este caso, si existe una tercera persona “la mediadora” que debe ser imparcial, lo que hace es facilitar el dialogo, pero también puede proponer algunas posibles soluciones, sin ejercer presiones, *de tal forma que armonizando intereses y buscando la verdadera motivación del conflicto, ellas mismas puedan encontrar una solución a través de un acuerdo que sea satisfactorio para ambas.* (MJP,2004)

**Arbitraje:** Este es un proceso más formalizado, pues existe una decisión final obligatoria, llamada Laudo arbitral, realizado por personas certificadas como árbitros, realizando un proceso muy similar a uno judicial, con la diferencia que las partes pueden decidir cómo y quienes serán las personas que funjan como árbitros. Hay varios tipos de arbitraje: de equidad, de derecho, ad hoc e institucional.

Algunas características del RAC son:

### **Celeridad**

El sistema judicial sufre un colapso sistémico peligroso, que lleva a repensar en el principio constitucional de la justicia pronta y cumplida, donde un proceso laboral, de familia, penal, toma demasiados años, ni que decir, de un contencioso administrativo o civil. Evitar la vía judicial para resolver un conflicto no sólo evita años de gastos, tensión psicológica para las partes, sino también puede liberar el sistema ya de por sí colapsado.



El RAC tiene la característica que las partes bajo su propia voluntad pueden llegar a un acuerdo ya sea por sí mismas, por un conciliador o un mediador que guiará la comunicación para que sean las partes forjadoras de sus propias soluciones, en un tiempo muchísimo más corto que la vía judicial.

### **Privacidad y secreto**

En estos, no se presenta la publicidad obligatoria, ni juicios de carácter público, pues el proceso se da en carácter cerrado con la venia de las partes únicas interesadas en resolver su conflicto. Por otra parte, la normativa indica el deber de confidencialidad al que está sujeta la persona conciliadora o mediadora.

### **Credibilidad y confianza**

Al tener las partes un protagonismo amplio al someterse al proceso de forma voluntaria y donde buscan sus soluciones, se puede ver que no existen perdedores ni ganadores sino una resolución de un conflicto que les aquejaba, por lo que el proceso genera al respecto una mejor comunicación y cultura de diálogo que genera credibilidad y confianza en el sistema.

#### 1.5.1 Marco normativo

La concreción de esta importante figura en la vida nacional se da con la publicación de la Ley 7727 de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de Paz Social. También, el Reglamento al Capítulo IV de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social mediante Decreto Ejecutivo N° 32152.

Algunos de los artículos de relevancia y que se analizan de forma más concreta, lo son el artículo 2 denominado solución de diferencias patrimoniales: *toda persona tiene el derecho de recurrir al diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y otras técnicas similares, para solucionar sus diferencias patrimoniales de naturaleza disponible.* Se puede analizar que lo ahí consignado puede ser valorado como un derecho, es decir un reconocimiento donde toda persona puede hacer uso de dichos mecanismos de resolución alternativa de conflictos para resolver diferencias patrimoniales sin que nadie pueda impedirselo.

El artículo 4 indica sobre la homologación de las figuras de conciliación y mediación como mecanismos RAC, mientras que el 3 habla de la disposición del momento procesal oportuno para recurrir a los mecanismos RAC, en el entendido que la ley está pensada en la utilización del RAC dentro de procesos judiciales.

Otro punto de relevancia en el tema, es que el artículo 13 menciona los deberes de la persona conciliadora/ mediadora a saber:

**Imparcialidad:** mantener la imparcialidad hacia todas las partes involucradas.

**Impedimentos y excusas;** excusarse de intervenir, en los casos que le representen conflicto de intereses.

**Información:** informar a las partes sobre el procedimiento de mediación o conciliación, así como de las implicaciones legales de los acuerdos conciliatorios.

**Confidencialidad:** mantener la confidencialidad sobre lo actuado por las partes en los procedimientos de mediación o conciliación y sobre los actos preparatorios del acuerdo conciliatorio.

Como se ha dicho, el marco normativo costarricense tiene un enfoque a la realización del RAC en procesos judiciales y el reglamento indicado, se orienta a regular los denominados centros RAC. El considerando tercero es expreso en que dichos centros han ido en un aumento exponencial a nivel país: *Que, desde la promulgación de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, se ha dado un importante aumento en torno al funcionamiento de centros dedicados a la administración institucional de métodos alternos para la solución de conflictos, generando una mayor experiencia en el tema, situación que motiva un replanteamiento normativo.*

Ahora bien, el RAC desde una teoría de resolución de conflictos puede ser utilizado en diversidad de espacios sociales que no propiamente sean judiciales, como lo son el laboral, académico, vecinal, familiar, en fin, son postulados que *alberga el conjunto de conocimiento de todo tipo sobre el conflicto, incluyendo técnicas, métodos, estrategias y sistemas de gestión positiva* (Ferré, 2004. p. 51). (Pérez, 2015 p.112).

Esta teoría que se consolidó en Estados Unidos en los años sesenta, cuando había una fuerza en los movimientos de los Derechos Civiles quienes cuestionan los métodos del momento para apalea los conflictos los cuales no eran para nada pacíficos y tenían un enfoque severamente punitivo.

“Dicho movimiento fue denominado “Alternative Dispute Resolution (ADR)” en Norteamérica (también llamado “Diplomacia Ciudadana”). En el resto del mundo ha sido nombrado con diferentes términos. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los llama “Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias”, en Nuevo León son “Métodos Alternos de Solución de Conflictos”.

Los Métodos alternativos de solución de controversias (MASC) son medios de resolución de conflictos y en el caso de la Negociación, la Mediación y la Conciliación pueden ser inclusive técnicas para evitar su nacimiento. Son procesos que pueden ser utilizados para la solución de diferencias de forma amigable, flexible y sin la necesidad de recurrir a métodos netamente adversariales (González de Cossío, 2004. p. 25)”. (Pérez, 2015 pp.112-113).

La propuesta de esta investigación no se encamina a que la UNED tenga un Centro RAC, pues no es el objetivo, sino más bien utilizar los postulados y la metodología de la mediación como una herramienta interna, situación que ya se realiza de cierta manera en dos dependencias internas como lo son la Defensoría de los Estudiantes y la Junta de Relaciones Laborales, como se expondrá más adelante.

### **Síntesis del capítulo**

Luego del presente recorrido y frente a los objetivos específico planteados se puede inferir:

- 1) Que existe una necesidad de que las administraciones públicas que tienen un servicio público deben atender con eficiencia y eficacia la satisfacción de las necesidades generales y del interés público. Al *contrario sensu*, de ser ineficaces e ineficientes su desempeño se ve deslegitimado por la ciudadanía pues sus expectativas no son satisfechas, perdiendo la credibilidad y confianza.
- 2) La importancia de que las instituciones cuenten con mecanismos de control que regulen, prevengan y corrijan situaciones de su gestión, pues mejora la eficiencia y

eficacia de sus servicios, provocando grados más altos de satisfacción de la ciudadanía lo cual es parte de un efectivo Estado social de derecho.

- 3) Estos controles desarrollados por leyes de la República pueden ser ejercidos desde entes externo como el que realiza la CGR, en el marco de la hacienda pública, e internos (autocontrol), como el impuesto por la Ley de Control Interno, como mecanismo que evalúa las acciones institucionales en el buen manejo de los recursos y las Contralorías de Servicios, como mecanismos que controlan la gestión de los servicios, así la institución desde su seno, tiene personas funcionarias que ejercen ese control.
- 4) Los conflictos que suceden a lo interno de una institución, no necesariamente deben resolverse sólo a través de las instancias formales del proceso como lo son los recursos ordinarios, procedimiento disciplinario sancionatorio, y la vía judicial, pues existen métodos alternos para la solución de conflictos, como lo es la mediación lo que motiva un replanteamiento normativo dentro de la institución para que sea fortalecida.
- 5) La UNED en ambos casos, puede usar tanto un mecanismo de resolución alternativa de conflictos eficiente como incluir mecanismos de control para que ofrezca una prestación más atinente de los servicios públicos educativos que como vemos en el marco teórico presentado, encausa a una mejora en sus servicios y sus relaciones internas y externas.

## **CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO**

### **2.1 Factores preliminares de contexto**

En los años 2020 y 2021, el mundo atravesó una pandemia mundial denominada COVID 19, que dio inicio en Wuhan China en el año 2019, es por ello que diversos aspectos metodológicos al momento de realizar el proceso investigativo se tuvieron que ajustar a las nuevas modalidades de contacto humano, con el uso primordial de Tecnologías de la Información, por ejemplo entrevistas virtuales, aplicación de instrumentos por plataformas tecnológicas y lectura de documentos que se encuentren en línea, evitando la presencialidad para el resguardo de la salud de la autora como de los sujetos parte de la investigación.

### **2.2 Corriente metodológica**

Dada las características del estudio, se siguió una metodología de tipo realista en la cual la construcción de ciencia en el campo jurídico debe ajustarse a la realidad, formulando propuestas innovadoras, siendo una tecnología social, por lo tanto, se buscan tanto fuentes formales y empíricas que puedan dar una respuesta efectiva y soluciones realistas a las preguntas de partida, esto desde la hermenéutica objetiva, evita que se den interpretaciones falaces o muy metafísicas, sino que se convierten en respuestas más adaptadas al contexto. Es así que al tomar en cuenta esa realidad social desde la exploración empírica, en este caso institucional, se proponen algunas soluciones entre ellas reformas en la normativa de la UNED que brinde una eficacia que mejore ese orden jurídico.

En este caso a partir, de la revisión de otras propuestas ya consolidadas como los postulados de la Resolución Alternativa de Conflictos y nociones contextuales del momento de creación de la Ley de la Contralorías de Servicios, se analizan en el marco de la realidad que se vive en la institución de la que es objeto el estudio, es decir, se parte de una metodología que reconstruya de la manera más objetiva y exacta posible (ICFES, 1989)

Por tanto, sería un enfoque de tipo mixto, pues tendrá momentos cuantitativos al presentar estadística de los casos dentro de la UNED, por otra parte, también se traen modelos

cualitativos pues nos ocuparemos de ciertos fenómenos sociales y relaciones de interacción dentro de la institución. Además, si se tiene como objetivo generar una propuesta institucional que mejore los servicios y las relaciones entre el funcionariado y la gestión pública de la UNED la metodología pertinente y efectiva sería la cualitativa, ya que como lo mencionan Cartín & Obando (2016), esta metodología:

“Enfoca en todos aquellos aspectos que no pueden ser cuantificados, se trata de un procedimiento más bien interpretativo, su método de razonamiento es inductivo: va de lo particular a lo universal y accede a los datos para su análisis e interpretación a través de la observación directa, las entrevistas o los documentos”.

**Tabla 2 Modelo para el procesamiento de los datos y de análisis de la información**

<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas de investigación</b>	<b>Indicadores</b>
Examinar los procedimientos administrativos para la solución de conflictos internos y gestión que tiene actualmente la UNED a efectos de evidenciar sus carencias y de generar una propuesta que mejore las relaciones entre el funcionariado y la prestación de los servicios públicos educativos que presta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistematización de los datos obtenidos por las técnicas previas</li> <li>- Estadísticas de la UNED de los casos que se han tenido que resolver.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se obtiene una posible solución a la situación problemática sucedida en la UNED</li> <li>- Se ofrece una recomendación jurídica a la comunidad universitaria</li> </ul>
Realizar un análisis de los distintos mecanismos de control que existen sobre las actuaciones del Estado a fin	- Entrevistas a profundidad de actores importantes en la UNED	-Se identifica que existe congruencia y o divergencia entre las situaciones identificadas

<p>de contar con el marco teórico necesario para examinar si dichos mecanismos sirven para que la UNED ofrezca una prestación eficiente de los servicios públicos educativos</p>	<p>- revisión normativa de entidades que tienen mecanismos de control en la UNED y de instancias que hacen resolución alternativa de conflictos.</p>	<p>conflictivas y la normativa existente.</p> <p>- Se identifica que de existir entidades que puedan asumir las soluciones para enfrentar la problemática expuesta son realmente efectivos y cumplen a cabalidad con sus fines.</p>
<p>Analizar los procedimientos administrativos internos existentes que tiene la UNED para la debida resolución de conflictos con el fin de analizar si estas se ajustan a las necesidades de la comunidad universitaria</p>	<p>-Análisis realista de la situación UNED</p> <p>-Entrevistas</p>	<p>-Se identifica que existe congruencia y o divergencia entre las situaciones identificadas conflictivas y la normativa existente.</p>
<p>Realizar una propuesta para los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la UNED y procedimientos de autocontrol en la UNED a efectos de mejorar la situación existente.</p>	<p>-Estudio a profundidad de la normativa nacional y universitaria en el tema de la gestión.</p> <p>- Entrevistas</p>	<p>-Se logra identificar los referentes teóricos de los mecanismos de control que deben tener las instituciones públicas</p> <p>-Se identifican experiencias exitosas de mecanismo de control institucional</p>

## **2.3 Fuentes.**

Siendo la presente investigación basada en la teoría realista, las fuentes tanto formales como empíricas que se toman como base metodológica deben tomar en cuenta su conveniencia. Las normas que se analizan y las reformas que se proponen deben ajustarse a lo que es necesario para el momento coyuntural, en este caso a lo interno de una institución que es la UNED.

### **2.3.1 Fuentes formales**

Estas fuentes no son metas en sí mismas, sino que con su revisión e incorporación teórica y conceptual en la investigación ayudan a que las soluciones propuestas tengan un efecto práctico y efectivo en la población meta y en la institución

#### **2.3.1.1 Revisión normativa nacional e interna**

Para este estudio fue necesario hacer un mapeo de la normativa nacional referida al tema como lo fueron: Ley General de Control Interno, Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social y su Reglamento, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y su Reglamento, Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios, entre otras.

A nivel interno de la UNED, se realizó una búsqueda exhaustiva de su organigrama para buscar aquellas dependencias que tienen mecanismos de control y realizan mecanismos RAC.

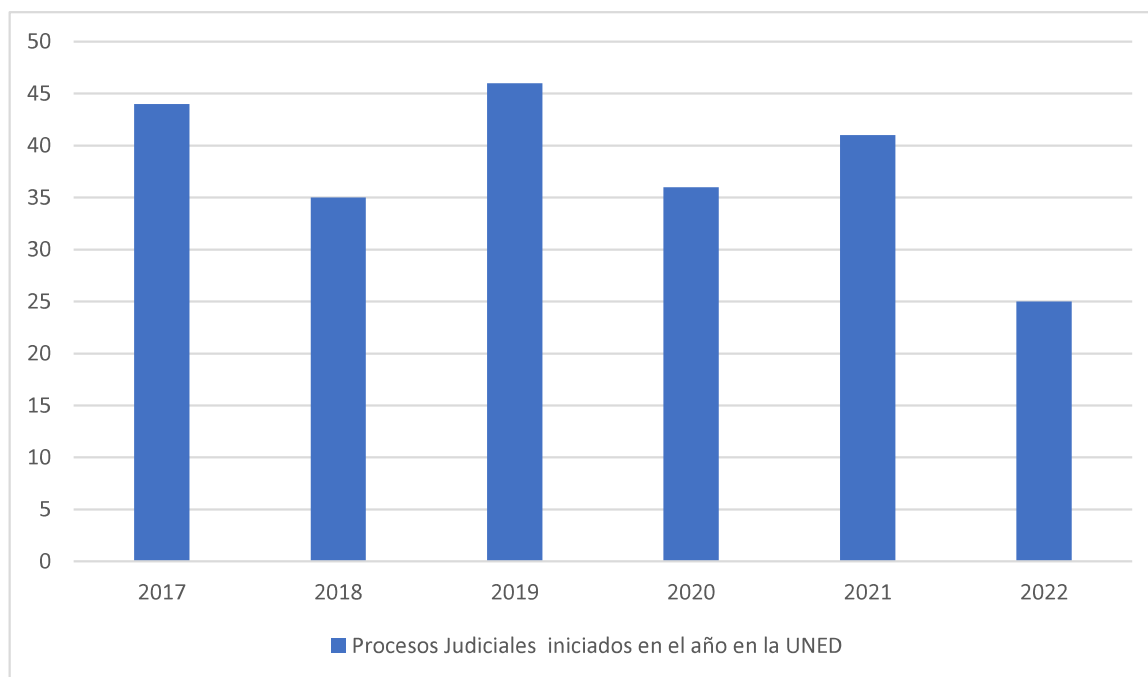
#### **2.3.1.2 Procesos Judiciales en la UNED**

Por otra parte, es meritorio realizar un estudio de los procesos judiciales llevados por la Oficina Jurídica de la UNED pues como fuente formal para la presente investigación se tiene una base de datos cuyo corte es al 30 de junio de 2022.



Al respecto el siguiente gráfico indica el número de procesos judiciales que han iniciado en los últimos 5 años, los cuales algunas han finalizado y otros se encuentran en trámite.

**Figura 10 Procesos Judiciales UNED**



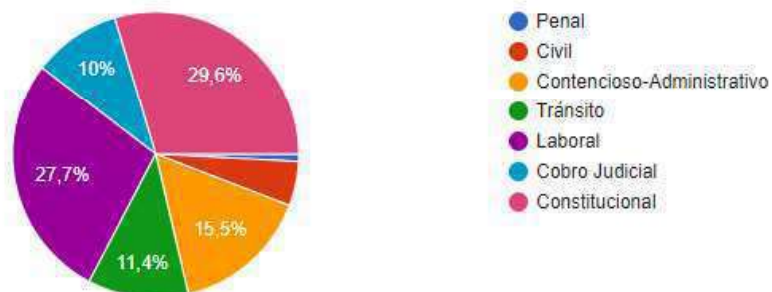
Al respecto, la tabla visualiza que para el año 2019 es el año con más procesos y el 2022 con corte en junio, se encuentra con más de la mitad de casos que presentan los años anteriores.

Respecto a los temas abordados, en la base de datos tomando en consideración todos los procesos que se encuentran activos con un total de 361 respuestas, un 27.7 % corresponde a materia laboral, un 29, 6 responde a procesos ante la Sala Constitucional en su mayoría recursos de amparo, y un tercer lugar es la materia contencioso administrativo con un 15,5% de casos.

**Figura 11 Procesos Judiciales por Materia**

Materia

361 respuestas



### 2.3.2 Fuentes empíricas

En cuanto a las fuentes empíricas se realizará un aprovechamiento del acercamiento que se tiene con la institución por ser la fuente de trabajo, además del conocimiento de primera mano de la funcionalidad de la institución por ser funcionaria desde hace 13 años. Así se analizarán los aspectos internos necesarios en cuanto a reglamentos.

Las principales técnicas empíricas serán:

#### 2.3.2.1 Estudio empírico

Como se ha mencionado líneas atrás, se ha visualizado el estudio de la realidad del universo que se explora a través de la metodología realista, por ello se hace no solo el recorrido analítico de lo que se encuentra en los temas de estudio en la normativa de la UNED, sino que esta se debe interrelacionar desde la realidad del como dichas normas se utilizan de ahí la importancia del estudio de los institutos: Mecanismos de control y Resolución Alternativa de Conflictos. En este caso la revisión dio pie a visualizar necesidades no solo de carencia de procedimientos, sino que lo existente no supe realmente lo que precisa la institución para el cumplimiento efectivo de sus fines.

### 2.3.2.2 Entrevistas a profundidad.

En este caso se planea una entrevista de las denominadas “entrevistas enfocadas” que son aquellas orientadas al esclarecimiento y comprensión de un solo tema ya sea por experiencia o situaciones vivenciales en las cuales la conversación se va a direccionar. (Abarca, Alpizar, Sibaja & Rojas, 2012)

Es importante por las ventajas que presenta este tipo de entrevista:

- a) El estilo abierto permite obtener una gran riqueza de información
- b) Ofrece la oportunidad a quien investiga de clarificar y dar seguimiento a las preguntas y respuestas en un marco de interacción más directo y espontáneo
- c) Logra generar en su fase inicial puntos de vista, enfoques, hipótesis y otras orientaciones que ayudan a plasmar el proyecto sobre papel
- d) Consigue dar un contraste cualitativo de los resultados obtenidos de investigaciones cuantitativas, al mismo tiempo facilita la comprensión de estos,
- e) Es más útil y eficaz en el acceso a cierto tipo de información difícil de obtener. Se puede escoger frente a otras técnicas como el grupo de discusión, por la intimidad que permite. (Abarca, Alpizar, Sibaja, & Rojas, 2012)

Debido a las condiciones por COVID-19, las entrevistas se realizaron mediante la plataforma de Teams.

Las personas que se entrevistaron fueron las siguientes:

#### **Externas**

Nancy Hernández (actual jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), quien fue coordinadora y promotora de la creación de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial

Silvia Calderón Umaña, funcionaria de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios por ser la instancia técnica encargada de la administración del Sistema.

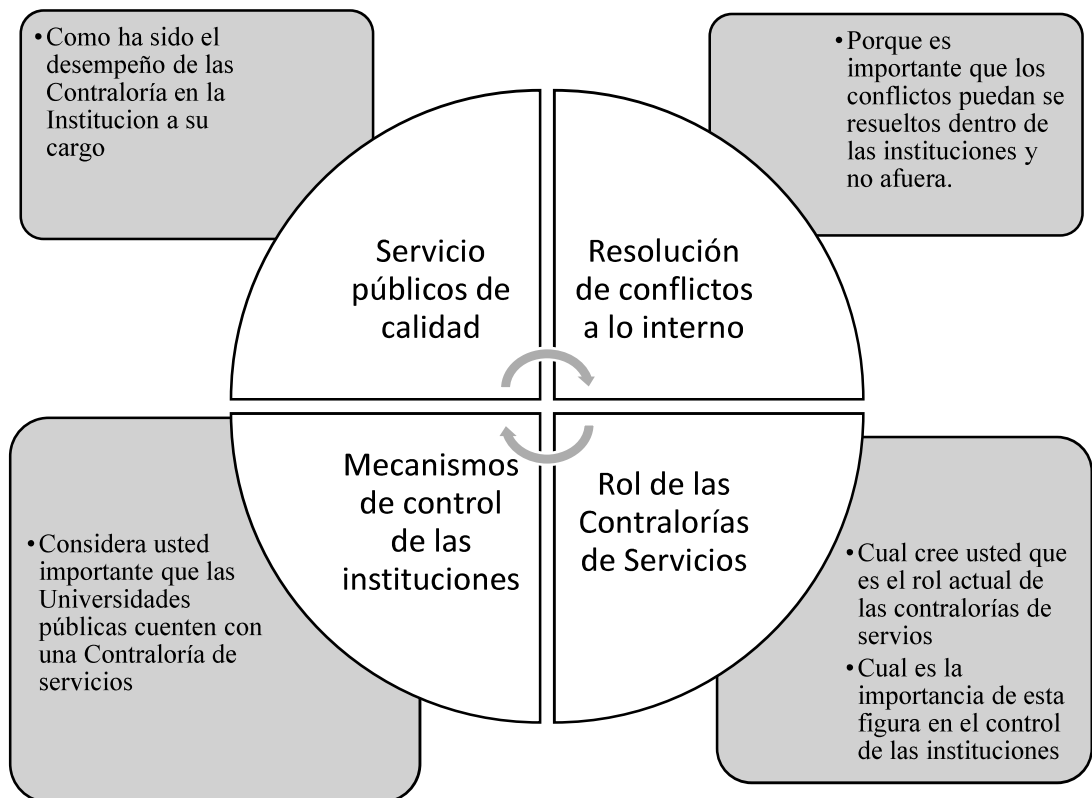
## Internas

- Jefa de Recursos Humanos de la UNED
- Defensor Estudiantil
- Presidente de la Junta de Relaciones Laborales

## Guía de entrevista

Temas propuestos por el nivel de especialidad y el giro de las posibles preguntas:

**Figura 12 Guía de Entrevista por temas**



### **CAPÍTULO III. Resolución Alternativa de conflictos y mecanismos de control en la UNED**

El marco teórico presentado en el capítulo I del presente documento esbozó algunos temas que pueden ser utilizados como punto de partida para desarrollarlos en el centro de estudio e implementación que es la UNED. De esta forma, se analizará lo que sucede a lo interno y poder así generar una propuesta para los mecanismos de resolución alternativa de conflictos y procedimientos de control de gestión y servicios en la UNED.

Dentro de los puntos más relevantes encontrados, es que resulta necesario que las instituciones cuenten con mecanismos de control que regulen, prevengan y corrijan situaciones de su gestión, lo que mejora la eficiencia y eficacia de sus servicios. En este sentido y en concordancia con las entrevistas realizadas, es posible que dentro de la UNED resulte necesario analizar si lo ya existente permite dicho cumplimiento y ver si las instancias que contiene resultan suficientes para abarcar esa gestión, pues como se indica desde el inicio esta universidad no cuenta con la figura de Contraloría de Servicios.

Otro análisis y bajo las preguntas que se formularon como premisas para arrancar esta investigación es que en todos los organismos donde interactúan personas suceden conflictos. Si bien es cierto, la UNED puede contar con las instancias formales de resolver como lo son las vías recursivas o los procesos administrativos, estos en todo caso pueden ser vistos como imposiciones de la Administración, sin que resulte prioritario las necesidades, pensamientos, o visión de la otra parte, por ello según lo demostró la teoría presentada, existen mecanismos de resolución alternativa de conflictos como lo es la mediación que puede ser una herramienta que condense de mejor forma la resolución de dicho conflicto con un grado más alto de satisfacción e involucramiento de las partes del proceso que quieren y necesitan resolver su divergencia.

La UNED en ambos casos, puede usar tanto un mecanismo de resolución alternativa de conflictos robusta, así como incluir mecanismos de control para que ofrezca una prestación más eficiente de los servicios públicos educativos que como vemos en el marco teórico presentado, encausa a una mejora en sus servicios y sus relaciones internas y externas.

Por ello, el paso a seguir es hacer un repaso de lo que se puede encontrar en la normativa de la institución, en dos temas: a) resolución alternativa de conflictos y b) mecanismos de autocontrol

### **3.1 Resolución de conflictos en la UNED**

La UNED cuenta con diversas dependencias, oficinas, órganos universitarios que bajo el marco de la legalidad que caracteriza a las actuaciones del sector público cumplen con los objetivos institucionales que nacen del quehacer que tienen las universidades para la sociedad. Es así que es importante ver si dentro de dichas dependencias existen algunos encuentros con procesos de mediación, entendiendo que es esta figura, como se ha visto en la teoría, que puede consignarse como el mejor modelo a seguir dentro de las relaciones institucionales desde un plano más de paradigma realista, pues la conciliación y el arbitraje obedece a estructuraciones más formales desde el plano jurisdiccional.

Como se vio líneas atrás, en Costa Rica, la mediación es un mecanismo efectivo de solución de conflictos basado en la voluntad de las personas, a través del diálogo pacífico, involucrándose una tercera persona “la mediadora” que debe ser imparcial, lo que hace es facilitar el diálogo, pero también puede de cierta forma proponer algunas posibles soluciones, pero de forma muy introvertida, sin ejercer presiones, con el fin de que ambas partes lleguen a entablar un acuerdo, que sea a satisfacción de ambos intereses, lo cual deben firmar y cumplir a cabalidad. De no hacerlo entonces la administración podría proceder a la utilización de los mecanismos formales e incoar los procedimientos.

En materia de resolución alternativa de conflictos, dentro de la normativa institucional encontramos 3 instancias que presentan ciertos esbozos débiles de mecanismos de RAC, pues no es desarrollado de forma integral, los cuales se analizan a continuación:

- Lineamientos de Política Institucional
- Defensoría de los Estudiantes
- Junta de Relaciones Laborales.

### **3.1.1 Lineamientos de Política Institucional**

Los lineamientos de Política Institucional de la UNED son parámetros de acción que son aprobados por el máximo órgano de toma de decisiones de la UNED, que es la Asamblea Universitaria Representativa (AUR), en este caso se dice que la naturaleza de estos enunciados generales se puede entender como:

“La frase “lineamiento de política” se refiere esencialmente a una aspiración o eje organizativo de las estrategias institucionales, y en consecuencia le es inherente un alto grado de generalidad; en consonancia con este principio, los lineamientos de esta propuesta destacan las rutas generales que deben encauzar el desarrollo institucional, lo cual implica mencionar estrategias o conjuntos de acciones, pero no necesariamente acciones específicas. (AUR, 2021).

A través de un largo proceso de reflexiones incoadas por las personas integrantes de la AUR, quienes llegan ahí a través de procesos electorales y por lo tanto la representatividad los intereses de la comunidad universitaria, se constituyen dichos lineamientos que son finalmente líneas orientadoras para la gestión y misión de las actividades que tiene la UNED para procurar sus fines. Es así, que son una especie de rutas y caminos que la universidad debe tomar en consideración para reforzar y crear su normativa y actividades internas, siguiendo dichos modelos. En este caso, en la temática de RAC destaca el numeral 133 de los lineamientos que rigieron del año 2015 al 2019:

deben restituirse —o crearse cuando sea necesario- los mecanismos e instancias institucionales y normativas apropiadas para prevenir los conflictos o resolverlos en sus etapas iniciales, y para imponer el cumplimiento de la reglamentación pertinente para resguardar las relaciones interpersonales armoniosas, el diálogo y respeto. (AUR, 2015)

Es así que resulta interesante que existiera una preocupación de la Universidad por dicha implementación para tener mejores relaciones interpersonales, pero que al final quedó en un simple enunciado, pues al observar la normativa existente, no existieron líneas específicas que reformaran los Estatutos más importantes, como el Orgánico y el de Personal, lo cual no se encuentran ninguna norma concreta que diga nada sobre mecanismos de resolución de

conflictos, con la salvedad de la Defensoría de los Estudiantes y la Junta de Relaciones Laborales, pero de forma muy superficial.

Ahora bien, en el transcurso de la realización de esta investigación, la Asamblea Universitaria Representativa, en 2022 aprobó los lineamientos de Política Institucional 2021-2025, los cuales sustituyen los anteriores, en su análisis no contienen un enunciado tan expreso sobre “*crear mecanismos para prevenir conflictos*”, lo que resulta preocupante. En este caso, se presentan algunos que en una interpretación más profunda se podría inferir como base para implementar RAC los cuales son:

**Lineamiento 41:** Propiciar el desarrollo integral del talento humano con la puesta en marcha de procesos, programas y acciones de formación y capacitación, bajo un modelo planificado centrado en la persona, que considere los procesos sustantivos y las necesidades de la Universidad y se oriente a la motivación, el crecimiento y la promoción de la cultura de la formación y la capacitación en el personal universitario, de manera que se pueda desarrollar de forma óptima y medible el desempeño de las funciones de quienes contribuyen a la eficiencia, el desarrollo y transformación de la Universidad.

**Lineamiento 43:** Gestionar acciones para una mejora continua del clima organizacional enfocada en el bienestar integral de las personas funcionarias, como componente esencial del desarrollo institucional. (AUR, 2022)

Dichos lineamientos, se podrían direccionar a un cumplimiento por parte de la UNED para tener espacios laborales propicios y agradables para las personas funcionarias. Estos parámetros por ser tan generales, podrían enmarcar cualquier propuesta que lleve al cumplimiento de los principios de la universidad y que garantice mejoras internas que faciliten el buen devenir de la gestión, pero como vemos no son claramente enfocados a una propuesta de RAC propiamente como si lo tenía el 133 anterior.

Por ello, es claro que un reforzamiento de la aplicabilidad del RAC en la UNED, debe tener como punto de partida, un lineamiento claro y específico de medidas de resolución alternativa



de conflictos que mejore las relaciones entre personas funcionarias. De modo que la interpretación sea literal, como lo era el lineamiento que rigió del 2015 al 2019, y que fue eliminado o al menos olvidado en los actualmente vigentes.

### **3.1.2 Defensoría Estudiantil**

Resalta la forma en que la Defensoría Estudiantil de la UNED maneja la conflictualidad entre las personas estudiantes y la administración y el cuerpo docente, a partir de lo que estipula la propia normativa, por lo que se expone a continuación:

Esta figura en la UNED fue constituida mediante acuerdo del Consejo Universitario tomado en sesión 1316-98 celebrada el 4 de marzo de 1998 en su Artículo IV, inciso 1) donde se conoció dictamen de la Comisión de Desarrollo Estudiantil en su sesión 064- 98, Art. IV, del 28 de enero de 1998 (CU.CDE-98-003), en relación con el Proyecto de Defensoría Estudiantil de la UNED.

En este acuerdo, el Consejo se acoge al dictamen presentado por la Comisión con algunas modificaciones y acuerda dentro de lo que interesa:

1. Crear en la UNED una Defensoría de los Estudiantes, que se regirá por lo establecido en un reglamento especial que se dictará por el Consejo Universitario, según el procedimiento que se señala adelante.
2. La Defensoría Estudiantil dependerá del Consejo Universitario, quien nombrará a su titular por períodos de seis años. La Defensoría Estudiantil y su titular tendrán, para el desempeño de sus funciones, independencia funcional y de criterio.
3. La Defensoría Estudiantil tendrá los siguientes objetivos:
  - a- Proteger a los estudiantes de esta institución en relación con los actos y actuaciones materiales de cualquier instancia universitaria, sea administrativa o académica que lesione sus derechos.
  - b- Velar por el cumplimiento de los derechos y protección de los intereses de los estudiantes.

c- Velar por el funcionamiento de las relaciones de servicio de las actividades académica y administrativa, y de vida estudiantil y que estas se ajusten a la moral, la justicia y el ordenamiento jurídico.

d- Velar porque las relaciones de servicio de la institución se den en el marco de los principios de eficiencia y eficacia, y basadas en el mutuo respeto, colaboración, cordialidad, y de aprovechamiento máximo de los recursos para el cumplimiento de los fines de la universidad.

e- Buscar formas de conciliación en los conflictos entre estudiantes y otros miembros de la comunidad universitaria.

f- Velar porque en los procesos disciplinarios se cumpla con las normas aplicables.

g- Coordinar con las instancias correspondientes para detectar las necesidades de los estudiantes y para generar propuestas de solución.

h- Realizar actividades de divulgación de los derechos de los estudiantes.

i- Promover proyectos y actividades formativas en materia de derechos y deberes de los estudiantes.

j- Detectar las instancias normativas en materia de derechos de los estudiantes y proponer alternativas ante las instancias universitarias correspondientes para la creación, modificación y derogación de normas.

k- Promover una cultura institucional de respeto entre todos los miembros de la comunidad universitaria.

l- Velar porque no existan barreras que promuevan la discriminación entre los miembros del sector estudiantil o entre los miembros del sector estudiantil y los otros miembros de la comunidad universitaria.

m- Accionar administrativa o judicialmente contra actos lesivos a los intereses o derechos de los estudiantes.

n- Todas aquellas actividades tendientes a mejorar las relaciones entre los estudiantes y los otros sectores de la comunidad universitaria.

4. Se designa a una Comisión especial nombrada por el Consejo Universitario, compuesta por un representante del Consejo Universitario, un miembro del sector académico, un miembro del sector administrativo y un miembro del sector estudiantil; para que en un plazo no mayor de 60 días presente una propuesta de Reglamento de la Defensoría Estudiantil y de las modificaciones normativas que resulten necesarias.  
(...)

Al resaltar los incisos c, e, k y n, se puede vislumbrar que la UNED al crear la DEFE tenía una intención de una resolución de conflictos que se pretende entre el sector estudiantil y la administración, en el entendido de “mejorar las relaciones” entre ambos sectores, lo que fue reforzado y positivizado en el Reglamento de la Defensoría Estudiantil que se analizará a continuación

#### 3.1.2.2 Reglamento de la Defensoría de los Estudiantes:

Aprobado por el Consejo Universitario en sesión 1368, art. VIII, inciso 1) de 27 de enero de 1999 esta normativa regula la naturaleza, organización y funcionamiento de la DEFE como un órgano encargado de velar por el cumplimiento de los derechos y protección de los intereses de los estudiantes de la UNED. En relación con el objeto de estudio de la presente investigación, se resaltan los incisos 2, 4 y 8 del artículo 3 cuando se enlistan las atribuciones de la DEFE a saber:

1. Proteger a los estudiantes de la UNED de aquellas actuaciones u omisiones que afecten sus derechos y que provengan de unidades administrativas o académicas de la UNED o de sus funcionarios.
2. Velar porque las relaciones de las unidades administrativas y académicas y de los funcionarios con los estudiantes se den en el marco de la moral, la justicia, la ética y el ordenamiento jurídico, bajo el principio de que los estudiantes son la razón de ser de la UNED.
3. Velar por la eficacia y eficiencia de los servicios que la UNED brinda a los estudiantes y propiciar un marco de respeto mutuo, colaboración y cordialidad entre los estudiantes y los funcionarios de la UNED.

4. Propiciar formas de conciliación en los conflictos que surjan de la relación entre estudiantes y otros miembros de la UNED.
5. Velar por el cumplimiento de las normas vigentes en procesos disciplinarios y académicos en que se discutan o analicen derechos o intereses de los estudiantes.
6. Recibir sugerencias y denuncias sobre actuaciones u omisiones que afecten los derechos de los estudiantes y canalizarlas a la instancia respectiva, o realizar la investigación correspondiente.
7. Promover proyectos y actividades formativas y de divulgación en materia de derechos de los estudiantes.
8. Promover una cultura institucional de respeto entre todos los miembros de la comunidad universitaria.
9. Accionar administrativa o judicialmente en aquellos casos en que considere se lesionan los intereses y derechos de los estudiantes de la UNED.

Por su parte, llama la atención del Reglamento de marras, las funciones de las personas estudiantes delegadas<sup>16</sup> estipuladas en el inciso III del artículo V:

Los estudiantes delegados fungirán como representantes de la persona titular de la Defensoría Estudiantil en cada uno de los centros universitarios y de esta persona recibirán directrices e instrucciones para el desempeño de sus funciones. Entre las funciones generales se pueden citar las siguientes:

- a. Presentarse al menos 3 horas a la semana en el Centro Universitario al cual pertenece y en el que ejerce sus funciones. El horario de atención será definido por el titular de la Defensoría y comunicado por diversos medios a la comunidad estudiantil de dicho centro universitario.
- b. Mantener un archivo ordenado y de carácter confidencial de los casos que reciba o remita al despacho de la Defensoría de los Estudiantes, consignando en cada situación el resultado de la gestión realizada.

---

<sup>16</sup> Las personas estudiantes delegadas fungirán como representantes de la persona titular de la Defensoría de los Estudiantes en cada uno de los centros universitarios y de esta persona recibirán directrices e instrucciones para el desempeño de sus funciones.

- c. Colaborar con el despacho de la Defensoría Estudiantil en la recolección de pruebas que le sean solicitadas.
- d. Guardar confidencialidad sobre los casos o situaciones directas o indirectas a las que tenga conocimiento.
- e. Participar en los procesos de mediación, conciliación y arbitraje para el que sea llamado a colaborar como asistente.
- f. Participar en los procesos de formación y capacitación que para tal efecto convoque la persona titular de la Defensoría.
- g. Cualquier otra función que el titular de la Defensoría le asigne en el uso de su discrecionalidad e independencia de función.

Se puede inferir que los artículos resaltados, intentan promover un ambiente de respeto y conciliador entre las relaciones de las personas estudiantes y los otros actores de la UNED y lo que se resalta es el tema de “*propiciar formas de conciliación*”, ahora bien resulta de importancia como la DEFE está cumpliendo con dichos artículos, iniciando con algunos puntos del Reglamento que son de importancia como el otorgamiento de independencia funcional que tiene la DEFE y que además la persona nombrada como Defensora cuenta con independencia de criterio es así que su puesto no es compatible con ningún otro cargo dentro de la UNED.

En la entrevista realizada al defensor estudiantil Sr. Douglas Garro Salazar, el proceso que se está realizando es en sustancia una especie de mediación, sin que sea claramente definido, al respecto dijo:

“nosotros lo que hacemos es analizar la información que nos está presentando la persona estudiante vemos si hay algo que nosotros podamos más bien de una vez responder no mire usted está equivocado eso no es así o equivocada esto no es así, o si hay cierta duda o si hay que analizar algo más por ahí que es como la mayoría de los casos que nosotros lo que hacemos es más bien entonces le consultamos a la persona o las personas involucradas en la situación que se no esté presentando cuál es su criterio respecto de lo que nos están diciendo entonces de ese modo nosotros conocemos como quien dice ambas versiones, vemos si hay la necesidad de hacer un

encuentro porque a veces es como más funcional talvez hacer una reunión antes incluso cuando era presencial nos reuníamos con la persona y ahora bueno casi que todo es de forma cómo estamos ahorita conversando por videollamadas pero igual a veces se da que es como que fluye de diferente forma el conflicto cuando ya hay tiene rostro la situación entonces se fluye a veces de una mejor manera a veces no es necesario esa reunión a veces incluso más bien un correo va un correo viene y se logran aclarar las cosas y entonces se logra solucionar lo que está ocurriendo, pero como le decía si hay ocasiones en las que si nosotros vemos como que si se ocupa esa conversación entre las diferentes partes entonces vamos a ver varía, en que a veces haya la necesidad de reunirse y a veces lo que se hace es promover que dice uno que dice el otro e incluso a veces di con solo conocer también la otra parte nosotros tenemos un dicho desde la época en la que estaba doña Nidia Herrera que es “si el estudiante tiene la razón, pues se hace justicia y si es el funcionario que tiene la razón pues que se haga la justicia” porque al final de cuentas nosotros a pesar de que nos llamamos Defensoría Estudiantil no es necesariamente que vamos a ir defendiendo la posición del estudiante porque si sino que nosotros para eso lo que tenemos es el Reglamento General Estudiantil y siempre cualquier conflicto cualquier situación que se da se analiza de la mano con el Reglamento General Estudiantil para darnos cuenta vamos a ver si es el estudiante el que está fallando que está equivocado o si es la persona funcionaria la que esta incumplimiento de alguna manera la normativa y a partir de ahí es cuando nosotros emitimos alguna resolución dependiendo del caso”(sic) (Entrevista a Profundidad, 2022)

En la misma línea, el informe de labores más reciente presentado por la DEFE presenta un componente de Formación en Resolución Alternativa de Conflictos con la colaboración del Centro de Psicología y Desarrollo Humano de Costa Rica, de manera que se le dan capacitaciones en temas como 1) Cultura de paz. 2) Medios alternativos de resolución de conflictos. 3) Habilidades blandas en la resolución alternativa de conflictos. 4) Método de la Comunicación No violenta. 5) Método de las Prácticas Restaurativas, las cuales van dirigidas al cuerpo de delegados conformados por estudiantes de la UNED de las sedes universitarias,

con el fin de capacitarlos en el tema y que puedan ser ese canal de mediación entre aquellas personas estudiantes que tienen un problema con la Administración. En el mismo sentido, las personas funcionarias de la DEFE de planta, reciben capacitaciones de la misma materia, pero impartido por la UNED a través de la oficina competente de la universidad, pero no son mediadores oficiales.

El Reglamento consigna como se llevan los procesos de la DEFE los cuales se dividen y tramitan de la siguiente manera:

**CASO:** Denuncia, consulta o queja que interpone el estudiantado en el plazo establecido por el Reglamento de la Defensoría Estudiantil y que es aceptado por la Defensoría. La persona estudiante debe indicar la inconformidad o consulta que requiere que la persona funcionaria de la Defensoría resuelva. Estas se interponen mediante el Formulario de casos de la Defensoría de los Estudiantes, en formato físico o mediante el correo institucional.

**CONSULTA:** Proceso mediante el cual la persona estudiante acude a la Defensoría Estudiantil para que se atiendan dudas referentes a diversos temas tales como normativa, directrices institucionales, información del debido proceso, accionar de la misma Defensoría, consultas sobre servicios que ofrece la Institución, entre otros.

**DENUNCIA:** Debido proceso de la Defensoría de los Estudiantes, en el cual la persona estudiantado acude debido a que considera que se están violentando sus derechos como estudiante. La persona estudiante aportará las pruebas, si cuenta con estas, la persona funcionaria a cargo, una vez que admita la denuncia, procederá a analizar si es necesario tramitar el caso ante el funcionario competente o si cuenta con las herramientas en normativa y documentación para brindar la resolución respectiva.

**QUEJA:** Es cuando el estudiante indica una inconformidad oposición o protesta ante alguna norma, accionar, servicio, instalaciones de la UNED, entre otros. (DEFE, 2021)

A partir del artículo 10 del Reglamento antes citado, la DEFE puede actuar de oficio o mediante solicitud o denuncia de uno o más estudiantes o de sus organizaciones, ya sea por acción u omisión de actos de las personas funcionarias en el ejercicio de sus cargos cuando esté involucrado el derecho o intereses del estudiantado. Para ello, puede visitar oficinas y aulas de la UNED, previo aviso por escrito de la persona encargada. Será obligación de la persona funcionaria dar colaboración necesaria a la DEFE.

En el último informe de labores de la DEFE del año 2021, se hace un recuento histórico de los casos recibidos en la DEFE desde el año 2015, donde se demuestra que la pandemia fue un factor determinante pues el pico de casos aumentó exponencialmente en comparación a los años anteriores.

**Figura 13 Histórico de casos recibidos en la DEFE 2015-2021**



UNED, Informe de Labores de la Defensoría de los Estudiantes, 2021

A manera de conclusión, la DEFE surge entonces como una entidad universitaria que interviene en los conflictos que suceden entre las personas estudiantes y la administración, cuerpo docente o entre ellos mismos. Realiza en algunos momentos procesos de mediación ante algunas consultas y denuncias donde la DEFE cita la mayoría de las veces a ambas partes



para buscar soluciones, pero esto no se encuentra claramente definido ni en la normativa según la entrevista realizada.

Otra de las cuestiones que es sujeta a crítica es la participación de las personas delegadas estudiantiles *“en los procesos de mediación, conciliación y arbitraje para el que sea llamado a colaborar como asistente.”*. Al respecto según la teoría no sería correcto incluir los términos de conciliación y arbitraje, pues no es lo que en realidad la instancia desarrolla.

A pesar de lo anterior, poco a poco se ha ido consolidando como ese instituto importante para mantener relaciones más armónicas entre el sector estudiantil y la Administración cuando le sucede un conflicto, así lo indicó la entrevista con el Defensor al decir que *“he logrado ir viendo también algunos cambios incluso a nivel institucional con diferentes escuelas y demás como que si han venido teniendo un mayor acercamiento con la Defensoría conforme va avanzando el tiempo”*

### **3.1.3 Junta de Relaciones Laborales**

El Estatuto de Personal de la UNED, presenta una figura que a pesar de que no está tipificada como tal en el Código de Trabajo, ni en normas nacionales, se consolida bajo acuerdos o pactos entre la Administración y organizaciones de personas empleadas y que ha sido denominada como Junta de Relaciones Laborales, siendo concebidas como órganos colegiados que por lo general sirven como instrumento de mediación o conciliación en los conflictos individuales o colectivos que se produzcan en los centros laborales esto sin obviar la función consultiva, o bien instructiva, que en la mayoría de los casos ejercen dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios, con la aclaración de que no pueden delegarse competencias o potestades de imperio inherentes y/o propias del jerarca institucional, otorgadas por ley o conferidas por reglamento. (DAJ-AE-061-11 emitido por el MTSS y Dictamen de la PGR C-230-2005.)

En el caso de la UNED, la Junta de Relaciones Laborales se estipula en el Estatuto de Personal en el siguiente articulado:

ARTÍCULO 111: De la Amonestación Escrita

l) Cuando el funcionario cometa alguna otra falta que por su naturaleza y consecuencias no amerite una sanción de suspensión o despido, previo dictamen de una comisión bipartita compuesta por el Rector o el Vicerrector respectivo y el coordinador de la Junta de Relaciones Laborales.

ARTÍCULO 129: Junta de Relaciones Laborales La Junta de Relaciones Laborales es una instancia que tiene por finalidad conciliar y dictaminar sobre los conflictos laborales y jurídicos, que surjan de entre los funcionarios y de la aplicación de las leyes, del Estatuto Orgánico, del Estatuto de Personal y de los Reglamentos de Trabajo, y formular la recomendación final que en cada caso corresponda:

a) Es un órgano bipartito, paritario y permanente, el cual está integrado por ocho miembros propietarios: Un representante de cada una de las asociaciones o gremios (Sindicato UNE-UNED, APROFUNED, UNED-PRO y AFAUNED) y cuatro miembros nombrados por la Administración. Cada miembro propietario tendrá su correspondiente suplente. Las asociaciones gremiales anualmente, deben ser acreditadas ante la Rectoría, haciendo constar que dichas organizaciones están a derecho. Las Asociaciones gremiales deberán acreditar ante la Rectoría que su personería está conforme a derecho cada vez que designen un representante ante la Junta. (...)

c) La coordinación de la Junta de Relaciones Laborales será por períodos de un año y será rotativa entre el sector que representa los gremios y el sector que representa la Administración.

d) Los miembros propietarios y miembros suplentes que fungen como representantes de los gremios serán designados por las respectivas organizaciones gremiales. En el caso de los representantes de la Administración, estos serán designados por la Rectoría. En todos los casos los representantes no podrán tener puestos de Jefatura.

e) Los miembros serán nombrados por períodos de dos años, pudiendo ser reelectos. De igual manera podrán ser removidos de sus cargos, en cualquier momento, por quien los hubiera designado, siempre y cuando no exista ningún caso pendiente de resolución interna.

f) La Junta de Relaciones Laborales actuará con absoluta independencia de criterio y equilibrio de intereses por parte de quienes lo integren, y en la apreciación de la prueba aplicará las reglas de la sana crítica.

g) La Junta será un organismo permanente y sesionará durante el tiempo que los asuntos sometidos a su conocimiento lo requieran. Formarán el quórum seis de sus miembros, siempre respetando su naturaleza bipartita y paritaria.

h) Los asuntos que se sometan a conocimiento de la Junta serán dictaminados por un plazo no mayor de un mes, prorrogable por una única vez en situaciones especiales, debidamente motivadas. Si al concluir el plazo no se ha emitido la resolución correspondiente, el asunto volverá a la Administración para el trámite respectivo.

i) La Junta de Relaciones laborales podrá solicitar a la Administración, sus instancias y/o funcionarios toda la información y documentación necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La Administración, sus instancias y/o funcionarios estarán obligados a remitir lo solicitado en un plazo no mayor de 10 días hábiles improrrogables. Quién omitiere injustificadamente la remisión de lo solicitado, será sujeto de aplicación del régimen disciplinario establecido en el Estatuto de Personal.

j) Mientras el caso esté en conocimiento de la Junta de Relaciones Laborales, se entenderá que se interrumpe la prescripción para todos los efectos legales. Esta interrupción -en todos los casos- no será mayor de dos meses.

k) Las recomendaciones de la Junta de Relaciones Laborales no son de acatamiento obligatorio. Sin embargo, para que un jefe de rango inferior al Rector se aparte o acoge parcialmente cualquiera de ellas, deberá informarlo motivadamente al Rector.

l) Las recomendaciones emitidas por la Junta de Relaciones Laborales, al no ser de acatamiento obligatorio, no podrán ser recurridas ante ninguna instancia superior.

m) La Junta de Relaciones Laborales funcionará en apego a su reglamento interno, que para tal fin se propondrá ante el Consejo Universitario para su aprobación.

Artículo 130: Funciones y Atribuciones de la Junta de Relaciones Laborales

- a) Conocer y emitir pronunciamiento sobre las sanciones disciplinarias indicadas en el artículo 109 incisos c) y d) del Estatuto de Personal, así como en todos los casos de denuncias por persecución sindical y laboral. El interesado podrá solicitar su intervención una vez interpuesto el recurso de revocatoria y/o apelación ante el órgano o superior correspondiente. La solicitud de intervención de la Junta de Relaciones Laborales suspende los plazos y la competencia del funcionario u órgano para resolver el recurso, hasta que la Junta se pronuncie dentro del término reglamentario.
- b) Intervenir conciliatoriamente en los diferendos entre funcionarios y entre estos con la administración, las direcciones y las jefaturas entre otros y promover el mejoramiento de las relaciones entre las personas de la institución.
- c) Conocer en consulta, a solicitud del trabajador, de todo acto o resolución que afecte sus derechos.
- d) Formular las recomendaciones que estime pertinentes para reconstruir, renovar y mantener vida laboral, guardando el principio de la confidencialidad en los casos que así lo ameriten, después de haberse pronunciado en casos por fallas de acoso psicológico y laboral.

Se han subrayado y resaltado los incisos que confieren a la Junta de Relaciones laborales por Estatuto de Personal una resolución de conflictos, al indicar “*intervenir conciliatoriamente*” ahora bien, la normativa no expresa cual es el procedimiento por seguir preciso para llevar a cabo dicha acción, que pretende injerir entre el funcionariado y la administración, en el entendido de “mejorar las relaciones” entre las personas de la institución.

#### 3.1.3.1 Reglamento Interno Junta de Relaciones Laborales

Por su parte, esta figura también tiene su propia reglamentación definida como Reglamento Interno Junta de Relaciones Laborales aprobado en sesión No. 1906, art IV, inciso 6), celebrado el 7 de marzo de 2008 por el Consejo Universitario de la UNED cuyo objeto es el de regular el funcionamiento de la Junta según lo establecido en el artículo 113 y 113 bis del Estatuto de Personal, cuya naturaleza es ser un órgano bipartito, paritario y permanente, en

el que se integran representantes de las organizaciones sociales de la UNED y de su Administración. Por otro lado, es importante acotar que la Junta actuará con absoluta independencia de criterio y equilibrio de intereses por parte de quienes lo integren.

Según lo establece el artículo 113 inciso a) del Estatuto de Personal la Junta de Relaciones Laborales y el artículo 6 de su reglamento, estará integrada por ocho miembros, de la siguiente manera:

- a. Un (a) representante del Sindicato UNE-UNED
- b. Un (a) representante de la Asociación de Profesionales de la UNED (APROUNED)
- c. Un (a) representante de la Asociación de Profesores de la UNED (APROFUNED)
- d. Un (a) representante de la Asociación de Funcionarios Administrativos de la UNED (AFAUNED).
- e. Cuatro miembros nombrados por la Administración.

El reglamento estipula en su artículo 3, las funciones de la Junta de Relaciones Laborales, las cuales no difieren del artículo 113 bis del Estatuto de Personal antes indicadas:

- a. Conocer y emitir pronunciamiento sobre las sanciones disciplinarias indicadas en el artículo 109 incisos c) y d) del Estatuto de Personal. Así, su criterio formará parte de los procedimientos seguidos en casos en los que medie la aplicación de suspensiones sin goce de salario y el despido sin responsabilidad patronal.
- b. Conocer y pronunciarse sobre las denuncias por persecución sindical o laboral planteadas por cualquier trabajador o trabajadora u organización gremial.
- c. Conocer en consulta, a solicitud del trabajador (a), de todo acto o resolución que afecte sus derechos.
- d. Intervenir conciliatoriamente en los diferendos entre funcionarios (as) y entre éstos (as) con la Administración, las Direcciones y las Jefaturas, a nivel individual o colectivo.

Si se analiza entonces, el artículo 130 del Estatuto de Personal y el inciso d) del Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales, se propone una medida RAC al decir que la Junta puede intervenir al existir diferendos entre las personas funcionarias, ya sea entre ellas o con las jefaturas o la administración para conciliar, con el propósito de mejorar las relaciones entre las personas de la institución. Esta intervención debe hacerse por escrito:

ARTÍCULO 5: Procedimiento de intervención Toda solicitud de intervención de la Junta de Relaciones Laborales bajo los supuestos b, c, d y e del artículo 3 deberá ser hecha por escrito. En la medida de lo posible, el o la gestionante aportará todos los elementos que considere apoyen su requerimiento. Toda solicitud debe ser entregada por escrito o remitida por correo electrónico o fax a la Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica comunicará el asunto a la Junta de Relaciones Laborales y procederá a efectuar todas las diligencias útiles y necesarias tendientes a que se emita la recomendación que estipula el artículo 113 del Estatuto de Personal.

Ahora bien, a pesar de que en papel y la norma puedan consignar lo anterior, la entrevista realizada al presidente en el tema de como cumplen precisamente la función de esa conciliación y la mejora de las relaciones laborales, puesto que su entramado general normativo se enfoca en el tema de la intervención en los procesos administrativos sancionatorios, expuso que dicha función no se ha explyado lo suficiente y han sido pocos los casos, en el marco de que es hasta tiempos recientes que existe realmente una capacitación del personal en ese tipo de temas:

Con la función d) intervenir conciliatoriamente entre los diferentes funcionarios y entre estos con la administración dirección y jefatura a nivel individual o colectivo es complementario también al e) que dice promover el mejoramiento de las relaciones entre las personas de la institución vieras que se han dado casos en que hay una diferencia entre funcionarios de una misma oficina o digamos hay una situación con la jefatura ya de temas interpersonales y relacionado a la convivencia del trabajador entonces siempre respetando los elementos que debe tener un proceso de conciliación de hecho nosotros en el último año nos hemos capacitado en estas herramientas de

Resolución alternativa de conflictos herramientas de comunicación somos 8 personas de la junta somos gestores de paz por medio del Ministerio de Justicia y Paz y la Casa de Justicia de Heredia hemos llevado este tipo de capacitaciones precisamente para atender de la mejor manera esta función, para porque es muy importante que un proceso de conciliación no es solamente porque no es arbitrario verdad las dos partes tienen estar de acuerdo en el proceso conciliatorio que se han dado en la Junta te puedo mencionar como son pocos los casos verdad decirte uno en específico que si es un proceso de conciliación, donde las partes aceptaron verdad llevar el proceso y además aceptaron los términos y las conclusiones del proceso que ayudo a mejorar la situación que se estaba dando en un área respectiva de la Universidad (Entrevista a Profundidad, 2022)

A manera de conclusión, la Junta de Relaciones Laborales surge entonces como una entidad universitaria que en la normativa se le otorgó una función para intervenir conciliatoriamente en los conflictos que suceden entre el funcionariado y la administración o entre ellos mismos. A pesar de lo anterior, dicha función que resolvería de alguna forma uno de los problemas de la presente investigación, realmente no ha sido desarrollada, ni siquiera se tiene un procedimiento propiamente establecido que indique los pasos que se deben seguir para realizar dicha “conciliación”, por lo tanto, las personas funcionarias pueden estar desconociendo esta vía para ir a resolver sus conflictos.

Por otra parte, la integración de la Junta son personas funcionarias de la UNED, cuyo único requisito es pertenecer al sector necesario, sin otras exigencias que puedan colaborar a tener un mejor acople con las funciones establecidas, como lo sería que se exija capacitaciones o especialidad en materia de Resolución Alternativa de Conflictos.

### **3.2 Organismos que velan por la eficiencia y eficacia en la UNED**

Como se indicó en los capítulos anteriores, las instituciones deben contar con mecanismos de autocontrol que evalúen y vigilen el accionar de los organismos que lo componen, en este sentido se crean figuras e instancias que cumplen ese rol. Al igual que se hizo para verificar mecanismos de RAC, es importante analizar dependencias de la UNED que controlen la

gestión y las actividades internas, cuyo fin sea asegurar la eficacia y la eficiencia de su accionar.

Como buena Administración los mecanismos de control buscan en buena lid la eficiencia de las instituciones lo que pueden surgir de normas externas a la institución que los imponen, así como también nacen del interior de las instituciones para frenar actuaciones mediocres y que no sean satisfactorias para el público meta, en el entendido de que la gestión institucional tiene un fin público que cumplir.

Es importante realizar un análisis de entes a lo interno de la UNED que de alguna manera velan por la eficiencia y eficacia del servicio, los cuales se analizan a continuación:

- Lineamientos de Política Institucional
- Defensoría Estudiantil
- Auditoría
- Programa de Control Interno.

### **3.2.1 Lineamientos de Política Institucional**

De nuevo, en este tema se deben traer a colación estos parámetros generales que apoyan las actuaciones de la UNED, a modo que dichos principios garanticen mejoras internas que faciliten el buen devenir de la gestión. En este sentido, los Lineamientos de Política Institucional de reciente aprobación, presentan dos que hablan de la calidad de la gestión universitaria, del aseguramiento de la calidad de los servicios lo que permea en los logros de los objetivos institucionales que se deben enrumbar hacia la eficiencia de sus servicios:

**Lineamiento 42:** Certificar y acreditar la calidad de la gestión institucional para que los productos y servicios cumplan con los estándares de excelencia propios de una universidad pública. En concordancia, el modelo de gestión universitaria de la UNED procura el mejoramiento continuo de los procesos institucionales hacia la eficiencia en el uso de los recursos y el logro de los objetivos, constituyendo así la base de la evaluación global de la Universidad.



Lineamiento 44: Fortalecer el sistema de control interno con el fin de garantizar la continuidad de la gestión universitaria y el cumplimiento de los objetivos institucionales. (AUR, 2022)

### **3.2.2 Defensoría Estudiantil**

En el marco de esas facultades que la normativa le atribuyó a la Defensoría Estudiantil de la UNED, se puede inferir que esta instancia resulta una dependencia de control respecto a las actuaciones que la administración tiene hacia las personas que estudian en la UNED, pues no sólo puede recibir denuncias por actuaciones u omisiones que puedan afectar los derechos, sino que también debe velar por la eficiencia y eficacia de los servicios que la UNED brinda al estudiantado.

Al respecto el Reglamento de esta instancia menciona que la DEFE deberá:

- Velar por la eficacia y eficiencia de los servicios que la UNED brinda a los estudiantes y propiciar un marco de respeto mutuo, colaboración y cordialidad entre los estudiantes y los funcionarios de la UNED.
- Recibir sugerencias y denuncias sobre actuaciones u omisiones que afecten los derechos de los estudiantes y canalizarlas a la instancia respectiva, o realizar la investigación correspondiente.

### **3.2.3 Auditoría Interna**

La Auditoría Interna de la UNED está regulada en los artículos 29 y 30 del Estatuto Orgánico, los cuales no explican la figura, sino que tienen un enfoque de la persona auditora indicando que la misma dependerá directamente del Consejo Universitario.

ARTÍCULO 29: El Auditor dependerá directamente del Consejo Universitario. Deberá ser costarricense y contador público autorizado, con no menos de cinco años de experiencia profesional.

Por otra parte, el artículo 30 expresa las funciones que tiene la persona auditora dentro de la UNED:

ARTÍCULO 30: Son funciones del Auditor:

- a) Asesorar al Consejo Universitario, al Rector y al Consejo de Rectoría en todos los asuntos de su competencia;
- b) Velar por el cumplimiento del Estatuto Orgánico de la UNED, de los acuerdos del Consejo Universitario, de los reglamentos, así como de las leyes en asuntos de su competencia;
- c) Presentar ante el Consejo Universitario, en el mes de marzo un informe anual;
- ch) Evaluar y hacer recomendaciones sobre los procedimientos de control interno que salvaguarden el patrimonio de la Universidad;
- d) Participar en las Comisiones de Trabajo de la Administración cuando para ello tenga autorización específica del Consejo Universitario; y
- e) Cualquier otra que le asigne el Consejo Universitario

Es así que la norma máxima de la UNED menciona esta figura, que como vemos tiene injerencia en el control y supervisión en asuntos de su competencia. Para 2012, la UNED crea su Reglamento que se detalla a continuación:

### 3.2.3.1 Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la UNED

Denominado Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la UNED, el cual fue publicado en el diario oficial La Gaceta N.º 25 del viernes 3 de febrero del 2012, es la norma que regula y amplía las funciones que tiene la Auditoría de la UNED, de importancia se resalta el artículo 4 que dice:

Artículo 4º—Concepto de Auditoría Interna. La Auditoría Interna es una actividad independiente, objetiva y asesora, que agrega valor a la gestión institucional, contribuye a que se alcancen los objetivos de la institución y se mejoren sus operaciones, mediante la práctica de un enfoque sistemático y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los

procesos de dirección. Dentro de la institución, la Auditoría Interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Consejo Universitario y la del resto de la administración activa se ejecutan conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas, todo esto de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Ley General de Control Interno y el artículo 30 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia.

Ahora bien, en este caso, se debe hacer la salvedad que esta figura no es propia de la UNED, sino que las auditorías son instancias impuestas a través de leyes nacionales de las cuales deben someter su actuar, al respecto el artículo 21 del mismo Reglamento lo enlista muy bien cuando habla de que las competencias de la Auditoría Interna se encuentran establecidas específicamente en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y se complementan con la siguiente normativa:

- a) Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- b) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N.º 7428).
- c) El presente Reglamento. (UNED)
- d) Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- e) Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- f) Lineamientos y directrices emitidas o que en el futuro emita la Contraloría General de la República.
- g) Las demás competencias que contemplen la normativa legal, reglamentaria y técnica aplicable, con las prohibiciones que establece el artículo 34 de la Ley General de Control Interno.

Por su parte, el artículo 22 que habla de los deberes de la Auditoría interna indicando ser los siguientes.

- a) Los señalados en el artículo 32 de la Ley General de Control Interno
- b) Los contemplados en el presente Reglamento.

c) Los que establece la Contraloría General de la República, en manuales, resoluciones, lineamientos, circulares, directrices y otros documentos que sean de carácter obligatorio.

d) Cumplir las competencias asignadas en la Ley General de Control Interno.

e) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable a la actividad de auditoría.

f) El personal de la Auditoría se abstendrá de dar declaraciones públicas a personas físicas o jurídicas ajenas a la UNED, órganos o unidades objeto de examen, en relación con los procedimientos de trabajo utilizados y los resultados obtenidos, sin la autorización superior.

Adicionalmente serán deberes del Auditor Interno:

g) Responder por su gestión ante el Consejo Universitario.

h) Presentar ante el Consejo Universitario, en el mes de marzo de cada año, el Informe Anual de Ejecución del Plan de Trabajo, previsto en el artículo 22 inciso g) de la Ley General de Control Interno, con corte al 31 de diciembre del año anterior.

i) Establecer y mantener actualizado un Programa de Aseguramiento de la Calidad para la Auditoría Interna, de acuerdo con los lineamientos y directrices emitidos o que en el futuro emita la Contraloría General de la República.

j) Comunicar al Consejo Universitario o al titular subordinado cuando corresponda, los informes de relación de hechos que lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones.

k) Asesorar al Consejo Universitario, a la Rectoría y al Consejo de Rectoría en todos los asuntos de su competencia; además advertir de manera previa a los órganos pasivos sujetos al ámbito de acción de la Auditoría, sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

l) Presentar ante el Consejo Universitario el Plan Estratégico de la Auditoría Interna, de conformidad con la normativa legal y técnica.

m) Presentar ante el Consejo Universitario, durante el mes de agosto de cada año, el plan de trabajo y el presupuesto de la Auditoría Interna para el siguiente año, los que contendrán todas las auditorías, estudios especiales de auditoría y otras investigaciones que realizará en dicho periodo. Este plan de trabajo debe estar basado en el Plan Estratégico indicado en el inciso anterior.

- n) Definir y actualizar los órganos y entes sujetos al ámbito de acción de la Auditoría Interna, con fundamento en lo estipulado en el artículo 22, inciso a, de la Ley General de Control Interno.
- o) Colaborar en los estudios que la Contraloría General de la República y otras instituciones realicen en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas.
- p) Cualquier otra que resulte atinente en el ejercicio de sus competencias

Como se vislumbra, la Auditoría es un fiel reflejo de una entidad plenamente de control a las actividades de la institución, si bien es impuesta por leyes nacionales, cada institución la asume con el fin de mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección.

### **3.2.4 Programa de Control Interno**

La ley N.º8292 emitida por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica denominada como Ley General de Control Interno devenida desde las funciones de la CGR surge para establecer los criterios mínimos para el mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de los sistemas de control interno de las instituciones que son fiscalizadas. Lo anterior es claramente tipificado en el artículo 1:

Artículo 1º- Contenido y ámbito de aplicación. Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

De la misma forma, y bajo la temática es importante analizar que dentro de las definiciones se expone el tema del ambiente organizacional y la importancia del control:

Artículo 2 Ambiente de control: conjunto de factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás

funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.

En este sentido, en la UNED el Consejo de Rectoría creó el Programa de Control Interno (PROCI) en setiembre del 2005 con el fin de dar cumplimiento efectivo a la Ley General de Control Interno. Esta instancia está adscrita a la Vicerrectoría de Planificación, con la finalidad de alinear la normativa institucional, identificar los procesos y actividades para establecer los riesgos institucionales, definir el plan de acción para la Autoevaluación del Sistema de Control Interno y el plan de acción del Sistema de Valoración del Riesgo Institucional en la UNED, capacitación para la aplicación de las autoevaluaciones y el inicio del Sistema de Valoración del Riesgo Institucional.

El PROCI tiene como objetivo general facilitar la instauración de un sistema de control interno y de valoración del riesgo en las dependencias de la UNED, que apoye la toma de decisiones y fortalezca su gestión para cumplir los objetivos en forma eficiente y eficaz, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico. (UNED, 2021). Para su mejor ejercicio se creó un reglamento específico el cual se expone de seguido:

#### 3.2.4.1 Reglamento para la operación y mantenimiento del sistema de control interno de la Universidad Estatal a Distancia

Según lo indica el artículo 1 del objetivo del reglamento es expreso al indicar que es “*regular el accionar de la Administración Activa en procura de la implementación y mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno Institucional (denominado en lo sucesivo SCII) de la UNED, de conformidad con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).*”

Es así que bajo dicho Reglamento la universidad se acopla y cumple lo dispuesto por los parámetros de la CGR, siendo un programa que realmente dentro de la Universidad ha cumplido de forma detallada con cada una de las instancias universitarias el tema del control interno, aplicando cada semestre evaluaciones y los parámetros de los riesgos, y tal como se

indicia el reglamento *el no acatamiento de estas disposiciones de orden público generará responsabilidades de conformidad con el marco jurídico correspondiente*”.

### **3.3 RAC y Contraloría de Servicios en la UNED: nacimiento de dos propuestas.**

Una vez transitado por el proceso investigativo y al intentar dar respuesta a las preguntas que marcaron el inicio de la investigación con base en la teoría presentada y bajo la aplicación de la metodología propuesta, las preguntas de investigación se bifurcan en dos ideas que deben tener una solución diferenciada.

En una primera línea ante las preguntas: ¿Cómo solucionar la inseguridad jurídica que se produce cuando una institución pública como la UNED no cuenta con procedimientos internos, ni un sistema de auto-frenos propios provocando actuaciones y procedimientos indebidos y por tanto no potencia la correcta forma en que las instituciones deben asegurar el buen servicio y brinden eficiencia y eficacia no sólo a lo externo sino también hacia sus propios funcionarios y funcionarias? ¿Qué transgresiones se pueden producir a los derechos de las personas funcionarias de la UNED donde no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas ni un desarrollado sistema de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles problemas que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración? ¿Cómo evitar los conflictos internos en la comunidad de la UNED (personas funcionarias, la administración, población estudiantil, oficinas) que producen inseguridad jurídica y graves cuestionamientos a la institucionalidad desmejorando sus servicios y actividades? se puede concluir lo siguiente:

Luego del estudio de la figura de la Contraloría de Servicios, se puede denotar que proponer solamente la implementación de este órgano en la UNED, si bien puede producir una mejora significativa en la eficiencia y eficacia, no termina de resolver el problema de la mejora de las relaciones entre las personas funcionarias y la Administración, pues ha sido claro que su naturaleza es basada en una función de control del servicio con la interacción de las personas usuarias, pero no usa el RAC entre las personas internas, lo anterior fue verificado por la entrevista a la persona experta cuando aclara que la Contraloría de Servicios está conceptualizada como un servicio para las personas externas, no para las internas:

“Nosotros hacemos la salvedad de que la Contraloría de Servicios esta creada (...) con el fin de atender a la persona usuaria externa, sobre todo cuando unipersonales si hacemos esa observación para que no se desvirtúe porque eventualmente podría desgastarse, entonces ya se desatiende la persona usuaria externa porque se le avalancha la persona usuaria interna, entonces prevalece la persona usuaria externa porque con ese fin fue creado, eventualmente que decimos hay instituciones que si lo atienden porque por reglamento interno así lo dispusieron (como cual ejemplo me puede dar) el Ministerio de Educación es uno por ejemplo que tiene una línea similar, el tema de educación, ellos atienden también la parte docente, que el docente es una persona usuaria interna, porque es parte de planilla. Entonces este, pero haciendo la salvedad de que hay que tener cuidado que no se desatienda digamos como el origen la razón de ser con la que se creó que es la persona usuaria externa. Entones no es que nosotros decimos estrictamente no, la ley no lo limita, habla de persona usuaria en la generalidad, pero si se creó con ese perfil de persona usuaria externa eventualmente ya si es una disposición interna de la institución atender este tipo de persona usuaria teniendo presente también que hay otras instancias que están para atender ciertas cosas” (Entrevista a profundidad, 2022)

Por tal razón, fue necesario otro tipo de solución donde se investigaran procedimientos internos efectivos y por ello en este caso, se propone la mediación, como mecanismo de RAC, pero no como un propuesta nueva sino que dado el estudio de instancias realizado, la propuesta no es una creación desde cero sino que se enfoca en mejorar y divulgar lo ya existente en la normativa universitaria como se analizó en el punto anterior.

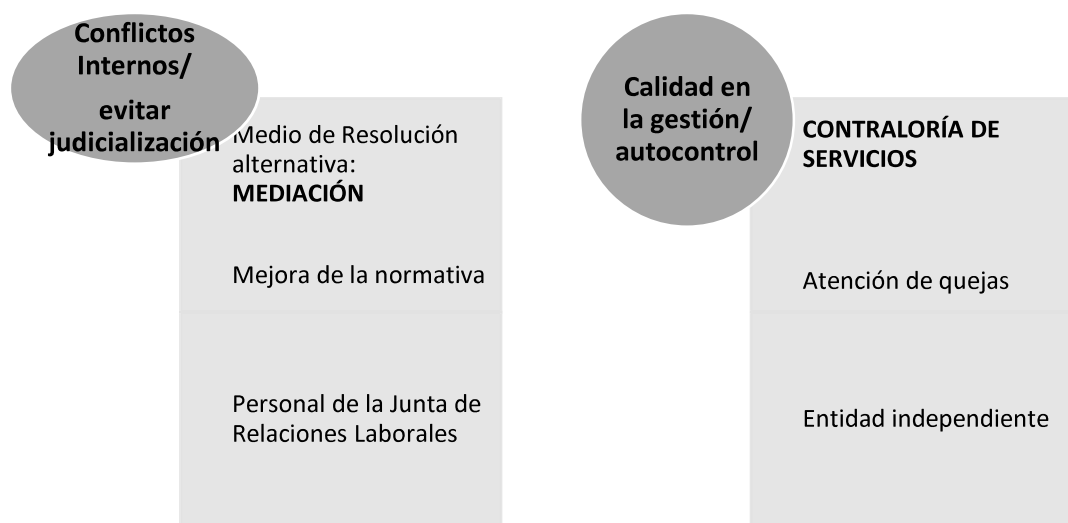
Es así que para el segundo bloque de preguntas: ¿Cómo evitar los conflictos internos en la comunidad de la UNED (personas funcionarias, la administración, población estudiantil, oficinas) que producen inseguridad jurídica y graves cuestionamientos a la institucionalidad desmejorando sus servicios y actividades? ¿Puede representar la figura de la Contraloría de Servicios un mecanismo idóneo para solucionar el problema de la UNED donde no existe un procedimiento formalmente establecido de quejas ni tampoco de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles conflictos que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración? Y si no es una Contraloría



¿Qué procesos pueden ser los más factibles para la mejora del servicio que tienen actualmente la UNED y sean los necesarios e idóneos para resolver los conflictos entre el funcionariado y la institución? La Contraloría de Servicios puede fungir como la entidad que puede dar respuesta a las anteriores preguntas, dado que lo que se pretende es una mejora de la calidad de los servicios institucionales y la debida atención a problemas como burocracia o lentitud de respuestas.

Se tienen así que las problemáticas de inicio que dieron pie a esta investigación deben ser resueltas mediante dos propuestas:

**Figura 14 Dos soluciones a dos problemas**



**Solución 1. Objetivo:** Evitar los conflictos internos y evitar la judicialización de los problemas entre personas funcionarias, cuya solución sería la mejora del mecanismo de resolución alternativa que ya existe y que fue otorgado a la Junta de Relaciones Laborales, constituyendo de manera formal la mediación como una herramienta que evite en la medida de lo posible la apertura de un procedimiento disciplinario o una posible demanda contra la universidad en sede judicial.

**Solución 2. Objetivo:** Crear la primera Contraloría de Servicios de una universidad pública, con base en la Ley 9158 bajo el marco de la autonomía universitaria, para la mejora efectiva de los servicios que brinda la UNED y tener un mecanismo de atención de quejas.

Ambas soluciones se desarrollarán de manera detallada más adelante.

### 3.3.1 Actores de ambos procesos

Es importante detenerse en este punto para analizar cuáles son los actores involucrados en ambas soluciones, a modo de visualizar cuales son las interrelaciones de lo ya existente y de las propuestas nuevas a implementar.

**Tabla 3 Actores de los procesos de la investigación**

<b>Resolución Alternativa de Conflictos</b>	<b>DEFE</b>	Sector Estudiantil- Administración
		Sector Estudiantil- Sector Estudiantil
	<b>Junta de Relaciones Laborales</b>	Funcionariado- Administración
		Relaciones entre pares
<b>Contraloría de Servicios</b>	Persona Usuaría de los servicios- Administración	
		Estudiante- Gestión de la Administración

Como se describe en la tabla 3 y consecuencia del análisis que se realizó en secciones anteriores, la UNED si contiene algunos esbozos de RAC en algunas de las estructuras, en la primera de ellas la DEFE, la cual es una instancia que debe intervenir según la normativa en los conflictos entre el Sector Estudiantil y la Administración, a su vez se estudió que maneja

de cierta forma un procedimiento que pareciera efectivo (aunque con varios puntos mejorables). Esta figura se ha incluido en la presente investigación a manera de exponer un poco su funcionamiento, y poder extraer buenas prácticas para traslaparlo a RAC en personas funcionarias y la manera de proceder ante un conflicto, pero como se ha indicado y es expreso en los objetivos, no es el motivo de interés para esta investigación cuyo enfoque son las personas funcionarias, por lo tanto, no se explicarán sus actores, ni se tendrá propuesta de reforma para este caso.

En el caso del funcionariado de la UNED, existe la Junta de Relaciones Laborales, la cual bajo el marco normativo que regula esta figura se le otorgó la función de “*intervenir conciliatoriamente*” entre el funcionariado y la Administración, ahora bien, se describen los actores del proceso:

#### Junta de Relaciones Laborales

El Reglamento Interno de la Junta, indica en su artículo 6 como se constituye este órgano colegiado:

ARTÍCULO 6: Integración Según lo establece el artículo 113 inciso a) del Estatuto de Personal la Junta de Relaciones Laborales estará integrada por ocho miembros, de la siguiente manera:

- a. Un (a) representante del Sindicato UNEUNED
- b. Un (a) representante de la Asociación de Profesionales de la UNED (APROUNED)
- c. Un (a) representante de la Asociación de Profesores de la UNED (APROFUNED)
- d. Un (a) representante de la Asociación de Funcionarios Administrativos de la UNED (AFAUNED).
- e. Cuatro miembros nombrados por la Administración.

Se puede deducir que la integración de la Junta corresponde a personal de la UNED que de cierta forma vela por intereses de sectores ya agremiados como lo son las asociaciones y el sindicato, por otra parte, se incluye 4 miembros de la Administración, ahora bien, más allá de la pertenencia a esos órganos, el Reglamento no impone ningún otro requisito que por la materia y funciones que se tienen se podrían considerar como lo es tener conocimiento en RAC o Derecho Laboral.

- Funcionariado

El Estatuto de Personal de la UNED en el apartado de definiciones, indica que persona funcionaria es indicada como “*toda persona física que preste sus servicios en forma personal y subordinada a la UNED, a cambio de un salario*”. De las personas funcionarias de la UNED existe una división por Estatuto Orgánico consecuencia de los pesos electorales para los procesos de elección que lleva a cabo la universidad en este caso se tienen: sector profesional, sector administrativo, profesores de jornada especial y personal de las sedes universitarias. A efectos de este estudio, esta división carece de importancia, pues la intervención de conflictos que se pretende tiene el fin de resolver un conflicto para todo el personal de la UNED. En este caso toda la comunidad universitaria a excepción de las personas estudiantes que tienen su normativa especial, podrían ser partícipes de las propuestas de este estudio.

- Administración

Corresponde a todos los órganos universitarios que velan por la buena marcha de la universidad, lo que excluye aquellos que tienen una misión política como lo es la Asamblea Universitaria Representativa y el Consejo Universitario. En este caso, se establece a la persona que ejerce el cargo de Rectoría y Consejo de Rectoría como las principales autoridades de la Administración, luego de forma descendente las Vicerrectorías y las otras dependencias.

En este caso es importante indicar que el artículo 130 del Estatuto de Personal y el inciso d) del Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales, establece las posibles relaciones de los diferendos que se pueden dar y donde la Junta puede intervenir conciliatoriamente:

**Figura 15 Relaciones posibles a intervenir**



#### Contraloría de Servicios

Como se consignó en el marco teórico presentado esta figura surge como un servicio para la ciudadanía a modo que sea participe con su voz en las mejoras que la Administración deberá imponer para avanzar a una mejora en la efectividad de sus servicios y garantizar la calidad en la prestación del servicio.

- Persona Usuaria de los servicios- Administración

Por la naturaleza de la figura de Contraloría de Servicios, el sujeto que se relaciona con la Administración es denominado como persona usuaria, la cual es externa de la institución, es decir aquellas que llaman vía telefónica, llegan a la ventanilla, piden información, peticiona sobre algo, entre otros. Es así que se considera a la ciudadanía en general.

Dentro de ese usuario podría estar incluido la persona estudiante que también usa los servicios de la institución, como se vio líneas atrás, a pesar de que la DEFE ya incluye en su normativa un servicio de quejas, sus necesidades podrían no ser del todo resueltas por esta instancia. De crearse una figura de Contraloría de Servicios en la UNED, esta debería estar estrictamente relacionada con la DEFE para buscar soluciones conjuntas y servir de apoyo para la mejora de los servicios.

### **3.3.2 Solución 1. Un proceso de Resolución Alternativa de Conflictos: una mejora del funcionamiento de la Junta de Relaciones laborales.**

Es de vital importancia a lo interno de una organización que se cuente con mecanismos efectivos que busquen resolver los conflictos internos que pueden tener las personas que conviven dentro de ese organismo, esto no solo mejora los servicios, sino también las relaciones humanas y el desempeño, lo que puede evitar la judicialización de los problemas o la apertura de un procedimiento disciplinario.

En los lineamientos de Política Institucional 2015-2019 de la UNED se planteó en el numeral 133 el siguiente: *deben restituirse –o crearse cuando sea necesario- los mecanismos e instancias institucionales y normativas apropiadas para prevenir los conflictos o resolverlos en sus etapas iniciales, y para imponer el cumplimiento de la reglamentación pertinente para resguardar las relaciones interpersonales armoniosas, el diálogo y respeto.*

Este lineamiento, que ya fue derogado, dejó en evidencia la voluntad de la comunidad universitaria que planteó la política institucional de tener medidas preventivas y de resolución de conflictos en etapas iniciales, es decir un mecanismo bajo los parámetros normativos universitarios para tratar de llegar a medidas resolutivas para prevenir y resolver conflictos a modo de proteger y mantener las mejores relaciones entre las personas funcionarias, fomentado valores como el diálogo y el respeto, mismos que son congruentes con la ideología del llamado RAC.

Es así que pensar en un procedimiento de Resolución alternativa de Conflictos introducido como herramienta en una etapa inicial ya sea en un procedimiento disciplinario, una sanción, o evitar agrandar algún conflicto entre personas funcionarias y sus relaciones puede llegar a ser una salida importante que puede proteger los intereses de la comunidad universitaria con soluciones a lo mejor más justas y efectivas.

Según lo anterior, bajo el marco institucional posible y dado el panorama nacional donde el sector público es altamente atacado y disminuido de recursos, propuestas de esta índole deben plantearse lo más austeras posibles, sin grandes ejecuciones presupuestarias pretenciosas e inalcanzables, por lo que en un uso racional del recurso humano, se debe aprovechar lo que ya existe y abrir ciertos caminos con reformas de algunas reglamentaciones pero que no

generen erogaciones del presupuesto público, a modo de evitar cuestionamientos ya de por sí comunes en estos tiempos de reduccionismo del sector público.

En este sentido, en la exploración normativa que se da en este estudio es la Junta de Relaciones Laborales que se dotó como instancia para intervenir conciliatoriamente en los diferendos entre las personas funcionarios y entre ellas con la Administración, las direcciones y las jefaturas, a nivel individual o colectivo.

Si bien, en la normativa se expresa lo anterior la entrevista realizada dejó impresiones que el personal con el que cuenta la Junta de Relaciones Laborales no es el adecuado para cumplir en plenitud un proceso de “intervención conciliadora”: Es decir la función “conciliadora” no ha sido del todo ejercida ni aprovechada por la comunidad universitaria, dejando evidencias que este proceso no es del todo conocido.

Otro de los puntos, es que el Reglamento si bien contempla la “intervención conciliadora” lo inserta como uno de los casos que se someten a su conocimiento y que se desarrollan dentro del cuerpo normativo, circunscribiendo que la Junta debe emitir un informe que no es de carácter no obligatorio, al respecto los artículos 19 y 20 indican:

ARTÍCULO 19: Instrucción de los casos. Los asuntos que se sometan a conocimiento de la Junta de Relaciones Laborales se regirán por lo establecido en el artículo 113 bis del Estatuto de Personal. Cuando se trate de asuntos relacionados con lo indicado en los incisos b, c y d del artículo 113 bis del Estatuto de Personal, la Junta deberá conformar a lo interno una comisión compuesta por cuatro de sus miembros, respetando la naturaleza bipartita y paritaria de la Junta, para que se conviertan en el órgano instructor, debiendo presentar el informe en un plazo no mayor a los diez días hábiles pudiendo ser prorrogado por diez días más a solicitud de dicho órgano, con las justificaciones respectivas.

ARTÍCULO 20: Recomendaciones La Junta de Relaciones Laborales emitirá recomendaciones sobre los casos sometidos a su conocimiento, las que serán adoptadas por simple mayoría. En todos los casos, las votaciones a favor o en contra de la recomendación, se realizarán de manera nominal. Dichas votaciones deberán aparecer en la recomendación. Las recomendaciones con las respectivas votaciones quedarán registradas en el acta de la sesión correspondiente y solo podrán ser

comunicadas una vez que se apruebe el acta respectiva. En virtud de su naturaleza, así como de la propia instancia, dichas recomendaciones no son de acatamiento obligatorio para la Administración, por lo que carecerán del régimen de impugnación que se establece en los artículos 57 a 62 del Estatuto Orgánico y demás normas afines.

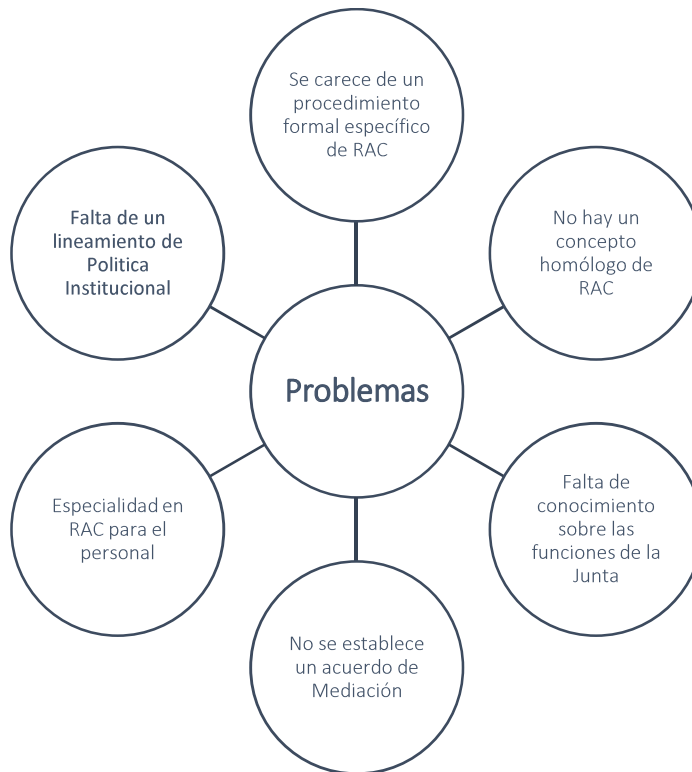
ARTÍCULO 21: Sobre la vinculación de las recomendaciones De acuerdo con el artículo 113 inciso j) del Estatuto de Personal, las recomendaciones de la Junta de Relaciones Laborales no son de acatamiento obligatorio. Sin embargo, para que un jefe de rango inferior al Rector se aparte acoge parcialmente cualquiera de ellas, deberá informarlo motivadamente al Rector.

Si un proceso se incluye formalmente como Mediación, pensando en que esa función conciliadora no obedece a la inclusión de la Junta en un procedimiento disciplinario, debería estar de forma independiente, siendo que se llegará por su naturaleza a un llamado acuerdo de mediación, que, si debería ser de ejecución obligatoria por las partes, pues es de forma voluntaria que se someten al proceso.

Entonces, según lo antes expuesto, los problemas que se presentan actualmente para que la UNED tenga un ejercicio efectivo de mecanismo RAC para sus personas funcionarias serían los siguientes:



**Figura 16 Problemas que limitan un RAC efectivo**



Así, siguiendo los postulados del RAC vistos desde la teoría y los objetivos a seguir para que en la UNED exista un mecanismo efectivo que resuelva conflictos de forma mediada y atendiendo lo ya existente, se presentan los siguientes puntos como medidas de solución posibles. Al respecto para realizar lo anterior, se presenta el tema, una explicación y seguidamente una propuesta específica para cada ítem:

#### 3.3.2.1 Capacitación del Personal

El presidente de la Junta de Relaciones Laborales indicó en la entrevista realizada que, bajo su mandato, empezó a existir una preocupación de la importancia de capacitar a las personas que integran la Junta sobre materia de RAC, precisamente para dar un cumplimiento efectivo de las funciones que les fueron otorgadas por la norma:

la junta su coordinación cambia año con año, digamos un año le toca a la administración el año siguiente le toca alguna de ya sea al sindicato o los gremios o

asociaciones entonces va cambiando su administración (...), este año me toco a mi coordinarla como representante de la administración y por el tema este del teletrabajo y de la virtualidad se vio como una oportunidad (...) de mejora de la gestión de hecho existen se crearon tres comisiones distintas (...)la de actualización del reglamento hay una comisión de capacitación verdad que es la que capacitación interna de la junta (...)la conciliación es un elemento legal no competencia de una junta entonces esas capacitaciones nos dieron esas habilidades esas capacidades para entender esas situaciones verdad y abordarlas de la mejor manera tal vez las que se dieron en el pasado no fueron las mejores pero considero que ahora ya tenemos las herramientas básicas para poder enfrentarlas de la mejor manera (Entrevista a profundidad, 2022)

Si bien, este paso que ya realizó la Junta es aplaudible, resulta insuficiente si se piensa que el tema de capacitaciones resulta esencial, puesto que las personas que integran este órgano no se les exige ningún requisito previo para su nombramiento, con la excepción de la pertenencia al sector que representa. Por ello, no son personas especialistas ni en el tema laboral, que como competencia de la Junta resulta preciso al ser parte de procedimientos disciplinarios donde sean llamados, sino tampoco tiene una especialidad en tema de RAC.

Resulta entonces esencial que las personas integrantes de la Junta de Relaciones Laborales no solo tengan una capacitación integral sobre el tema del RAC, que para el caso debe ser obligatoria, sino que posean certificación de las autoridades oficiales nacionales que lo otorgan.

**Propuesta:**

- La obligatoriedad de las personas que integran la Junta de Relaciones Laborales de la UNED de tener una certificación oficial de la DINARAC sobre el tema de Mediación con la intención de que se cumplan los parámetros nacionales para el ejercicio del procedimiento.
- Establecer dicho requisito para el nombramiento de las personas que integran la Junta de Relaciones Laborales y que sea consignado en su Reglamento Interno.

### 3.3.2.2 Realizar un Procedimiento específico de Mediación

Las normas que contienen la posibilidad de realizar un proceso de RAC entre el personal unediano son vagas y poco integrales, y no define el cómo y bajo que parámetros se debe realizar dicho proceso, por lo que si en algunas ocasiones se ha realizado ha sido de forma improvisada, esto es referido en algunas frases de la entrevista: *generalmente los casos que llegan a la junta son los que tienen que ver con lo que indica el a y el b (...) en la Junta te puedo mencionar como son pocos los casos verdad decirte uno en específico que si es un proceso de conciliación, donde las partes aceptaron llevar el proceso y además aceptaron los términos y las conclusiones del proceso que ayudó a mejorar la situación que se estaba dando en un área respectiva de la Universidad* (Entrevista a profundidad, 2022)

Por su parte el propio Reglamento Interno, lo inserta como un caso, en igualdad de condiciones en la elaboración de una recomendación como si fuese una intervención de la Junta en un proceso disciplinario, lo que omite y limita que un proceso de Mediación es posible, pero bajo los parámetros correctos para que sea efectivo, por lo que no puede verse de manera homóloga a las otras funciones, sino que debe ser considerado de manera independiente y con su propio procedimiento.

En este caso también fue visible que fueron necesarias las capacitaciones a lo externo para poder realizar dicho procedimiento, por ello es importante que dentro de la reglamentación universitaria se encuentre establecido los pasos que deben seguirse para llevar a cabo un proceso de mediación efectivo y en cumplimiento de todos sus principios, derechos y deberes de las partes. Para alcanzar el objetivo propuesto y dadas las características que son necesarias para ejecutar esta propuesta de forma realista, se aprovecha el recurso humano existente y los recursos de la mejor manera posible.

#### **Propuesta:**

- Modificar el Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales

Actual	Propuesta
<p>ARTÍCULO 19: Instrucción de los casos. Los asuntos que se sometan a conocimiento de la Junta de Relaciones Laborales se registrarán por lo establecido en el artículo 113 bis del Estatuto de Personal. Cuando se trate de asuntos relacionados con lo indicado en los incisos b, c y d del artículo 113 bis del Estatuto de Personal, la Junta deberá conformar a lo interno una comisión compuesta por cuatro de sus miembros, respetando la naturaleza bipartita y paritaria de la Junta, para que se conviertan en el órgano instructor, debiendo presentar el informe en un plazo no mayor a los diez días hábiles pudiendo ser prorrogado por diez días más a solicitud de dicho órgano, con las justificaciones respectivas.</p>	<p>ARTÍCULO 19: Instrucción de los casos. Los asuntos que se sometan a conocimiento de la Junta de Relaciones Laborales se registrarán por lo establecido en el artículo 113 bis del Estatuto de Personal. Cuando se trate de asuntos relacionados con lo indicado en los incisos b, c y <del>d</del> (eliminar) del artículo 113 bis del Estatuto de Personal, la Junta deberá conformar a lo interno una comisión compuesta por cuatro de sus miembros, respetando la naturaleza bipartita y paritaria de la Junta, para que se conviertan en el órgano instructor, debiendo presentar el informe en un plazo no mayor a los diez días hábiles pudiendo ser prorrogado por diez días más a solicitud de dicho órgano, con las justificaciones respectivas.</p>
<p>ARTICULO 19 BIS (Nuevo):</p> <p>En el caso del inciso d) del artículo 113 bis del Estatuto de Personal si las partes involucradas están de acuerdo se iniciará el respectivo Procedimiento de Mediación el cual será realizado por una de las personas integrantes de la Junta. El Acuerdo de Mediación será de acatamiento obligatorio para ambas partes, pero su incumplimiento no conlleva a sanciones, pero podrá ser tomado en cuenta en procedimientos disciplinarios posteriores de la parte infractora.</p>	

- Realizar el respectivo Procedimiento de Mediación, con el acompañamiento del El Centro de Planificación y Programación Institucional, el aval de la Oficina Jurídica y aprobado por el Consejo de Rectoría, según la normativa institucional (**Anexo 2**)

### 3.3.2.3 Cambiar y unificar la nomenclatura

La normativa que contempla un medio de RAC en las funciones de la Junta de Relaciones Laborales indica que deben “*Intervenir conciliatoriamente en los diferendos*”, es decir habla con el nombre de conciliación, como una de las formas que existen de RAC, pero al hacer el estudio teórico y sumado al procedimiento que actualmente se está realizando, la nomenclatura correcta de la figura es la Mediación, recordando que quienes integran la Junta no son personas abogadas que sean jueces conciliadores, por lo que no es correcto dicha definición y todo apunta una mediación.

#### **Propuesta**

- Reformar la normativa para cambiar la nomenclatura de Conciliación a “proceso de mediación”.

<b>Actual</b>	<b>Propuesta</b>
<p>ARTÍCULO 3: Funciones</p> <p>En concordancia con el artículo 113 bis del Estatuto de Personal a la Junta de Relaciones Laborales le compete: (...)</p> <p>d. Intervenir conciliatoriamente en los diferendos entre funcionarios (as) y entre éstos (as) con la Administración, las Direcciones y las Jefaturas, a nivel individual o colectivo.</p>	<p>ARTÍCULO 3: Funciones</p> <p>En concordancia con el artículo 113 bis del Estatuto de Personal a la Junta de Relaciones Laborales le compete: (...)</p> <p>Intervenir <del>conciliatoriamente</del> en los diferendos entre funcionarios (as) y entre éstos (as) con la Administración, las Direcciones y las Jefaturas, a nivel individual o colectivo.</p> <p>Para lo anterior y en la medida de lo posible realizará un proceso de Mediación.</p>

#### 3.3.2.4 Obligatoriedad del acuerdo de mediación

Según lo propuesto en el punto 3.3.2.2 de darse el proceso de Mediación de forma efectiva y bajo el acuerdo de dichas partes, este no debe estar considerado bajo el carácter de una recomendación, sino que se debe consignar como un Acuerdo de Mediación bajo los principios que este tiene y es que dentro de ellos es que ese documento merece tener un carácter de obligatorio.

Desde su concepción, y bajo la premisa de que son las partes que tienen el conflicto las que se someten de forma voluntaria al proceso, el acuerdo de dichas voluntades y bajo la mediación de un tercero, se consigna en una especie de acta final que tendrá obligaciones para ambas partes, el mismo debe ser firmado. Por otra parte, la mediación también establece que en cualquier fase del proceso la parte puede desistir del mismo hasta antes de firmado el acuerdo.

Ahora bien, dado que no es una mediación del ámbito judicial, no parece viable que el incumplimiento del acuerdo conlleve a una sanción, pues no nos encontramos ante un procedimiento disciplinario, pero podría ser tomado en cuenta como un antecedente.

#### **Propuesta**

- Establecer en la normativa el Acuerdo de Mediación como un contrato de cumplimiento obligatorio para las partes.

#### 3.3.2.5 Divulgación de la normativa y las funciones de la Junta

En el proceso de investigación y en específico cuando se realizó la búsqueda interna sobre mecanismos de resolución, no fue de fácil acceso encontrarlo, pues esto se encuentra difuminado, y no ha sido del todo divulgado a la comunidad universitaria. Este tema fue consultado al Sr. Greivin Solís, puesto que la perspectiva de la junta está más enfocada en su intervención dentro de los procedimientos disciplinarios, y no tanto en las demás funciones que realiza, al respecto dijo:

“y existe una comisión precisamente de divulgación, que está trabajando en el tema de hecho ya tenemos un video explicativo sobre los elementos generales de la junta estamos en las revisiones finales con la dirección de producción con el programa de producción de material audiovisual tenemos varias instancias nos han solicitado procesos de capacitación (...) nosotros evidenciamos esa falta de divulgación no hay ese conocimiento y además también algo más delicado es las expectativas que tienen de la junta verdad a veces creen que la junta a veces nos escriben verdad que la junta resuelva x y cosas y cosas que la junta no tienen en sus facultades de resolver”. (Entrevista a profundidad, 2022)

**Propuesta:**

- Buscar alianzas con la Oficina de Mercadeo y Comunicación de la UNED para que realice una campaña de divulgación de cada una de las funciones de la Junta de Relaciones Laborales. Una vez se apruebe el Reglamento de la Mediación, sea divulgado por medio del correo electrónico, afiches, entre otros.

3.3.2.6 Crear un lineamiento específico de Resolución Alternativa de Conflictos

En el transcurso de la realización de esta investigación, la Asamblea Universitaria Representativa, como máximo órgano de la Universidad aprobó los lineamientos de Política Institucional 2021-2025 que derogaron los anteriores del periodo 2015-2019, para el caso del RAC esto significó de cierta manera un retroceso, pues en los vigentes no existe un lineamiento que se avoque a que la universidad tenga una línea en tema de resolución alternativa de conflictos

**Propuesta:**

- Restablecer nuevamente a la vida jurídica de la UNED el lineamiento 133 que dice: *deben restituirse –o crearse cuando sea necesario- los mecanismos e instancias institucionales y normativas apropiadas para prevenir los conflictos o resolverlos en sus etapas iniciales, y para imponer el cumplimiento de la reglamentación pertinente para resguardar las relaciones interpersonales armoniosas, el diálogo y respeto*

### **3.3.3. Solución 2. La importancia de una Contraloría de Servicios en la UNED**

La necesidad de que las instituciones públicas tengan mecanismos de control es uno de los hallazgos más importantes de la investigación, por tanto, proponer la figura de la Contraloría de Servicios en la UNED es ineludible. Hace más de dos décadas esta necesidad fue puesta en práctica en el Poder Judicial, siendo una de las Contralorías de Servicios más exitosas, al respecto una de las personas que fue parte de su creación, la Sra. Nancy Hernández actual Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos comenta:

“Se inicia la transformación, que vivía en la opacidad, yo no le puedo dar explicaciones porque yo soy independiente otra cosa es el deber de servicio público de transparencia y rendición de cuentas, y se empieza a cambiar el paradigma y entonces la contraloría de servicios se inserta, es un eslabón más dentro de una política de cambio más amplia transformar completamente como se conocía, una justicia más cercana al ciudadano, introducción de la oralidad, la justicia oral era la más cercana al ciudadano(...) de participación ciudadana y se inserta esta figura primero por decreto y luego por ley, ahí es donde entro yo como mano derecha de él (se refiere al Sr. Luis Paulino Mora Mora) y ahí es donde me toca buscar el presupuesto, (...) en una mentalidad donde la gente decía que suficiente con el buzón de sugerencias, que realmente llenaba un vacío y que además tratar de resolver el problema y que esto le la figura paulatinamente terminara siendo aceptada el crear las comisiones de usuarios por circuito para que la Contraloría de Servicios no trabajara sola, incluir personas de la comunidad y que trabajara con la administración y la contraloría integrada fue muy útil en comunidades pequeñas” (Entrevista a profundidad, 2022).

En la misma línea la entrevista con la Sra. Silvia Calderón se esbozó la idea de la importancia de que las universidades públicas se integren al sistema, pues a la fecha ninguna cuenta con una Contraloría de Servicios:

“Existe una doble línea digámoslo así hay una línea que es perceptiva obligatoria que es para el Poder Ejecutivo, y sus adscritas y otra que es facultativa (...) es para voluntariamente para las instituciones autónomas, Poderes de la República y demás



los que no tienen esa obligación de responder un mandato directamente como si es el Poder Ejecutivo de definir si la crean o no, (...) la importancia de lo que es una contraloría de servicios para una institución de cara en brindar servicios de calidad y promover una mejor atención a las personas usuarias, (...) la idea es ir progresivamente pues tratar de ir posicionando la unidad y sobre todo una idea de apertura verdad de la barrera que existe en la institución pública y las personas usuarias (...) en algunos casos siempre se ha tenido como ese temor de la evaluación con los ojos externos de las personas usuarias”. (Entrevista a profundidad, 2022)

Para el caso de las instituciones autónomas no es obligatorio la creación de una Contraloría, es por esta razón que hoy por hoy ninguna universidad pública cuenta con esta figura, pero esto crea un vacío institucional para cumplir otras cuestiones como las decisiones que se deben tomar para el tema de simplificación de trámites y derecho de petición.

#### 3.3.3.1 Oficinas de Información a la Ciudadanía.

Uno de los puntos que se deben resaltar hoy por hoy de tener una Contraloría de Servicios es la impuesta por el Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos No. 37045- MP-MEIC que impuso que las instituciones tienen la obligatoriedad de tener una Oficina de Información al Ciudadano. Esto dicho expresamente en el artículo 16:

Artículo 16-Obligatoriedad de la Oficina de Información al Ciudadano. Todos los órganos y entes que conforman la Administración Pública deberán contar con una oficina encargada de explicarle al usuario los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones. En primera instancia asumirán esta tarea las Contralorías de Servicios, las Unidades de Plataforma de Servicios, el departamento o persona designados para este fin. En caso de no contar con tales instancias, o por considerarlo conveniente para el ciudadano, la institución deberá crear una Oficina de Información al Ciudadano para que asuma estas tareas.

De tener una Contraloría de Servicios, esta sería la instancia que debería atender estos asuntos, cuestión que en la UNED sería de suma importancia dado que las funciones que impuso la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (la cual si es de acatamiento obligatorio para la Universidad) no existe claridad quien a lo interno debe asumirlo, lo que conlleva a estar creando comisiones temporales, esto se ejemplifica en el acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría de la sesión 2123-2020, Artículo I, inciso 1-a), celebrada el 19 de octubre del 2020 donde se acordó:

1. Manifestar el interés del Consejo de Rectoría para realizar una revisión integral con el fin de actualizar y simplificar todos los procedimientos de la Universidad, para la inclusión en el catálogo nacional de trámites cuando corresponda. Para este fin, se solicita al Centro de Planificación y Programación (CPPI) presentar una propuesta a este Consejo de los trámites que, por su naturaleza y calidad de usuarios, ameritan incluirse en el catálogo nacional de trámites.

2. Integrar una comisión institucional de mejora regulatoria conformada por las siguientes personas: (...) con el propósito de elaborar una propuesta que permita revisar y simplificar toda la normativa institucional durante el año 2021. Se brinda plazo de hasta el 15 de diciembre del 2020 para la elaboración de dicha propuesta. (...)

De haber contado con la instancia de Contraloría de Servicios, la Universidad no tendría que crear “una comisión” extraordinaria para la atención de estos asuntos, pues esta función le correspondería por ley a esta instancia.

### 3.3.3.2 Oficial de Acceso a la Información

Bajo el amparo del tema de Gobierno abierto, nace el Decreto Ejecutivo número 40200-MP-MEIC-MC que otorgó otra nueva función para las oficinas de Contraloría de Servicios la cual está consignada en el artículo 12 que dice textualmente:

Oficial de Acceso a la Información. Cada jerarca institucional deberá designar en su dependencia a un Oficial de Acceso a la Información, en adelante OAI. Dicha

designación recaerá sobre la Contraloría de Servicios de la institución, o en su defecto, sobre otro funcionario de la institución. El Oficial de Acceso a la Información tendrá la competencia para atender las quejas relacionadas con la falta de atención de las solicitudes de información pública presentadas ante instancias internas de la institución, regulado del 3 al 11 de este Decreto. El Oficial de Acceso a la Información deberá incluir en su informe anual de labores los datos estadísticos y acciones en torno al derecho de acceso a la información pública y deberá poner en conocimiento del Oficial de Simplificación de Trámite dicha información. Además, el OAI deberá coordinar los procesos de acceso a la información pública y transparencia proactiva con los departamentos y/o direcciones de Tecnologías de Información, Planificación Institucional y Comunicación.

En este caso si bien es cierto, este decreto no rige para una institución con el grado más alto de autonomía como la UNED, si se contara con una Contraloría de Servicios en la universidad, esta podría ser la instancia que vele por el derecho de petición efectivo de la ciudadanía, pues son múltiples los casos que se dan de amparos de legalidad por cuestiones no respondidas.

#### 3.3.3.3 Propuesta: Creación de la Contraloría de Servicios en la UNED

**Objetivo:** Crear la primera Contraloría de Servicios de una Universidad Pública, con base en la Ley 9158 para la mejora efectiva de los servicios que brinda la UNED y mecanismo de atención de quejas.

**Personal:** Una persona que ejerza como contralora de servicios y una asistencia administrativa. Estas personas deben tener un perfil con características como: mediadora, amable, discreción, optimas relaciones humanas y amplio respeto dentro de la institución La persona contralora debe trabajar con total independencia, siguiendo las políticas institucionales, las normas, los procedimientos técnicos y legales aplicables a su actividad; es responsable de la organización técnica y del buen funcionamiento de la Contraloría de Servicios.

**Ubicación y naturaleza:** adscrita a la Rectoría y con independencia de criterio.

**Funciones:**

- Velar por el establecimiento de medios de información sobre los servicios que presta la institución.
- Velar para que se tomen las acciones preventivas respecto de los servicios que manifiesten potencialmente situaciones difíciles (prevención de las quejas).
- Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la institución.
- Instalar un sistema de quejas institucional y dar seguimiento.
- Velar porque la institución responda a las personas que usen sus servicios
- Elaborar guías de servicio para las personas que usen sus servicios.
- Ejecutar sus funciones con independencia de criterio respecto a las demás dependencias operativas de la institución.
- Preparar un plan de trabajo que contemple todas las acciones.
- Elaborar y remitir un informe de labores semestral al máximo jerarca de la Institución con copia al Sistema Nacional de Contralorías de Servicios
- Divulgar los procedimientos establecidos.
- Velar por establecimiento de indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas.
- Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución.
- Coadyuvar el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la Institución, intercediendo a favor de los usuarios.
- Promover que las unidades técnicas apliquen acciones correctivas en los servicios que presentan dificultades.
- Discriminar entre las diferentes quejas para elevar a la persona que ejerza la Rectoría, aquellas que ameriten su intervención.
- Impulsar el establecimiento de instrumentos de información y procedimientos accesibles para formular quejas.
- Propiciar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistemática, el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.

- Presentar propuestas ante la persona que ejerza la Rectoría para adoptar políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz.
- Promover procesos de modernización en la prestación de servicios

**Producto:** Crear un Reglamento propio y la respectiva introducción de la figura dentro del Estatuto Orgánico de la Universidad. Ver **Anexo 1.**

#### 3.3.3.4 Una Contraloría de Servicios bajo el marco de la autonomía Universitaria

Si bien, esta investigación propone crear la Contraloría de Servicios en la UNED, es importante indicar que la propuesta debe enmarcarse dentro de la autonomía que tiene la universidad desde el ámbito constitucional y su amplio desarrollo jurisprudencial y doctrinal, por ello la propuesta es crear su reglamento propio interno si basado en lo ya consignado a nivel legal, pero adaptado a las necesidades básicas de la institución y en su marco autónomo.

Este postulado incluso está explícito en el artículo 3 de la Ley 9158 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2013)<sup>17</sup> cuando indica el ámbito de aplicación siendo claramente una ley aplicable al gobierno central, instituciones semiautónomas y empresas públicas, mientras que para los poderes con autonomía y las instituciones descentralizadas y autónomas, como es el caso de las universidades públicas, su aplicación es totalmente voluntaria en el tanto quieran inscribirse al sistema, indicando que todos los decretos subsecuentes no pueden ser de aplicación obligatoria, por su propia autonomía, y en el caso de la UNED con mayor razón, al tener el mayor grado de autonomía constitucional, es decir administrativa, política, organizativa y financiera.

---

<sup>17</sup> ARTÍCULO 3.- Ámbito de aplicación La presente ley es aplicable a los ministerios del Poder Ejecutivo, sus dependencias y sus órganos, las instituciones semiautónomas, así como a las empresas públicas cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad del Estado y que esté representado por el Consejo de Gobierno. **También, será aplicable** a los Poderes Legislativo y Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, a las municipalidades, a las instituciones descentralizadas o **autónomas, a las universidades estatales**, a las empresas públicas propiedad de algunas de las organizaciones mencionadas en este párrafo, a los entes públicos no estatales y a las empresas propiedad mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos, **en el tanto cualquiera de las organizaciones señaladas inscriban en el Sistema sus Contralorías de Servicios.** Se exceptúan de la aplicación de esta ley y su reglamento, las Contralorías de Servicios del sector salud, tanto público como privado, las cuales se regirán por las disposiciones de la Ley N.º 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados, de 2 de abril de 2002, y sus reformas.

Al respecto es icónica la sentencia de la Sala Constitucional No. 1993-01313, del 26 de marzo de 1993, donde conceptualiza la autonomía indicando que:

“las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (...) Las universidades públicas han sido dotadas de facultades y poderes administrativos para llevar adelante el fin que se les ha encomendado, sin injerencias externas. Pueden establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio, regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal. Todas estas las modalidades: administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía, se han considerado como indispensables para asegurar la democracia de las universidades en el importante servicio que brindan a toda la sociedad” (Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución 1993-01313).

Por su parte en la entrevista realizada a la experta de la Secretaría Técnica quien claramente esboza el respeto a la autonomía de las instituciones que la contienen, en el entendido que será una decisión de las personas jerarcas quienes deseen integrar una figura importante para el control de la gestión institucional en sus cuerpos normativos:

“como ud lo señaló, hay instituciones que la eliminan ya es decisión del jerarca y si la ley no las obliga pues MIDEPLAN no puede contener eso más verdad más si hay nivel de autonomía en el que no podemos intervenir pero siempre si tratamos de señalar la importancia de lo que es una contraloría de servicios para una institución verdad de cara en brindar servicios de calidad y promover una mejor atención a las personas usuarias, pero si hay cierto rotación sobre todo en las municipalidad a veces algunas la cierran y luego curiosamente vamos sobre todo en ese movimiento con las municipalidades verdad unas las cierran y otras las abren, entonces ahí como que este las municipalidades mantienen su número porque mientras van unas vienen otras entonces este ahí vamos la idea es ir progresivamente pues tratar de ir posicionando la unidad y sobre todo una idea de apertura verdad de la barrera que existe en la

institución pública y las personas usuarias porque este en algunos casos siempre se ha tenido como ese temor de la evaluación con los ojos externos de las personas usuarias” (Entrevista a profundidad, 2022).

### **3.3.4 Realización de encuesta de percepción en la UNED**

Como se ha expuesto, los mecanismos de control no deben ser diseñados sin la real y efectiva participación de la ciudadanía y las necesidades que se tenga, pues de lo contrario se convierten en intervenciones no legitimadas y poco efectivas. Por ello parte de los productos de esta investigación es la siguiente propuesta de una encuesta que las autoridades universitarias pueden realizar en la UNED como punto inicial para implementar las anteriores propuestas:

#### **3.3.4.1 Definición del objetivo:**

Significa responder a la pregunta ¿qué se desea investigar y con qué propósito? Es el ¿qué y el para qué?

Respuesta: - Se obtiene el contexto social-político de la vivencia en la UNED

- No existe mecanismo de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles conflictos que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la Administración
- Evidenciar las violaciones a los derechos de las personas funcionarias de la UNED que se producen por la carencia de procedimientos internos y generar una propuesta institucional que mejore los servicios y las relaciones entre el funcionariado y la gestión pública.

#### **3.3.4.2 Diseño muestral**

En una relación con el trabajo de investigación la cual tiene como finalidad realizar un análisis de los controles organizativos que deben tener las instituciones para asegurar la

eficacia y eficiencia de la gestión pública y en específico la búsqueda de una solución a la problemática que se presenta en la UNED que no tiene un procedimiento formalmente establecido de quejas ni tampoco de resolución de conflictos a nivel interno en el ámbito de las relaciones entre los posibles conflictos que emanen de las personas funcionarias y las actuaciones de la administración y mucho de ellos se van a las vías judiciales, y así lo que quiere lograr es plantearse ciertos escenarios y buscar soluciones como un replanteamiento de la normativa interna.

Para la efectividad de la investigación propuesta resulta necesario realizar un cuestionario cerrado pues se quieren saber las percepciones de las personas y detectar de alguna forma si existen violaciones a los derechos de las personas funcionarias de la UNED que se producen por la carencia de procedimientos internos y generar una propuesta institucional que mejore los servicios y las relaciones entre el funcionariado y la gestión pública. Para aplicar dicha propuesta metodológica se necesita hacer una muestra. Por la clase de estudio la muestra es no probabilística y la unidad de estudio es las personas funcionarias de la UNED

Como se dijo, el universo son las personas funcionarias que tiene la UNED, Ahora bien, no resultaría realista preguntarles a todas quienes cumplen ser parte del funcionariado pues para agosto de 2019, la universidad contaba con un total de 3082 personas trabajadoras. Así las cosas, se debe acotar la muestra y tomar decisiones respecto a ello. En este caso se acude a la propia normativa de la UNED que hace una división de las personas funcionarias, cuando se integran los pesos para formar parte de la Asamblea Universitaria Representativa.

Al respecto dice el Estatuto Orgánico de la UNED:

ARTÍCULO 4: (1) La Asamblea Universitaria es la máxima autoridad de la Universidad en sus respectivas competencias. Estará conformada por dos órganos, que funcionarán en forma complementaria, cada una con su propia organización y funciones (...)

ARTÍCULO 6: (3) Integran la Asamblea Universitaria Representativa:

a) Los Miembros del Consejo Universitario, Vicerrectores, Auditor, Directores y Jefes de Oficina, quienes representarán el 40% de la totalidad de los miembros de la Asamblea. Los Directores y Jefes de Oficina formarán parte de la Asamblea tres



meses después de haber sido designados en tales cargos. Los anteriores servidores no podrán ser electos en los sectores indicados en el inciso siguiente.

b) Una representación de:

1. Los profesionales incluidos en Carrera Profesional, nombrados en propiedad al menos tres meses antes de la elección correspondiente y que no ocupen ningún puesto de los señalados en el inciso anterior.

2. Los profesores incluidos en el régimen de jornada especial, nombrados en propiedad al menos tres meses antes de la elección correspondiente.

3. Los administrativos, incluidos en Carrera Administrativa, nombrados en propiedad al menos tres meses antes de la elección correspondiente.

4. Los estudiantes tendrán el 25% de la totalidad de los miembros de la Asamblea Universitaria Representativa. Para elegir y ser electos, los estudiantes deben haber ganado al menos 24 créditos en la UNED y estar matriculados en el período académico en que se realice la elección o en el período académico anterior, en caso de que la elección se efectúe en período de vacaciones.

5. Los funcionarios de los Centros Universitarios nombrados en propiedad al menos tres meses antes de la elección correspondiente. En cuyo caso serán excluidos del sector profesional o administrativo, según corresponda.

6. Cada sector de los contemplados en el inciso b), elegirá a sus representantes.

7. Los sectores indicados en el inciso b), numerales 1, 2, 3 constituirán el 60% de los miembros de la asamblea, porcentaje que se distribuirá de la siguiente manera:

Los Profesionales 40%

Los Administrativos 30%

Profesores de Jornada Especial 15%

Funcionarios de los Centros Universitarios 15% (...)

El diseño muestral tendrá como base los pesos de la Asamblea Universitaria Representativa incluidos en el inciso 7 de artículo 6 del Estatuto Orgánico de la UNED, a saber: Sector Profesional, Administrativo, Jornada Especial, Personal de Sedes Universitarias. La razón es

que se excluye a las personas estudiantes y a las personas del inciso a por las siguientes razones:

Estudiantado: a pesar de que el interés del estudio enfocarse más al sector de personas funcionarias, no se deja de lado el estudiantil dado que a pesar de que este ya cuenta con la estructura de la Defensoría de los Estudiantes, el cual presenta un mecanismo de resolución alternativa de conflictos brindado por el Reglamento de la Defensoría Estudiantil se realizará una indagación para valorar si realmente tiene efectividad a través de un grupo focal y entrevistas focalizadas para explorar esas percepciones por parte de este grupo poblacional.

Puestos jerárquicos: Como indica el inciso a del artículo 6 antes mencionado, *los Miembros del Consejo Universitario, Vicerrectores, Auditor, Directores y Jefes de Oficina, quienes representarán el 40% de la totalidad de los miembros de la Asamblea. Los Directores y Jefes de Oficina formarán parte de la Asamblea tres meses después de haber sido designados en tales cargos.* Por las características del estudio, aplicar el cuestionario de percepciones sobre manejo de conflictos con las personas que ocupan puestos jerárquicos puede traer sesgo de la información, pues es posible que por el cargo de representación, estos lleguen a dar respuestas políticamente correctas, y lo que se pretenden es llegar a entender las relaciones conflictivas, algunos de ellos si serán entrevistados en su calidad de jerarca experto.

**Figura 17 Representación de la Asamblea Universitaria Representativa UNED**



Presentación del Tribunal Electoral de la UNED, 2021

Para la muestra antes indicada, se tomará entonces como base los porcentajes por sector respecto a la integración a la Asamblea Universitaria Representativa, y se buscará aplicar un cuestionario cerrado a:

40% de profesionales 30% Administrativos 15% Jornada Especial y 15% Centros Universitarios.

Si lo anterior no se logra en el tiempo destinado y al ser una muestra no probabilística, se tendrá por satisfecho si se logra la mitad de esos porcentajes, es decir 20% de profesionales, 15% administrativos 7,5 % Jornada Especial y 7.5 % Centros Universitario.

#### 3.3.4.3 Cuestionario

Se dice que *“seis elementos resultan fundamentales para plantear un problema cualitativo: objetivos de investigación, preguntas de investigación, justificación de la investigación, viabilidad de ésta, evaluación de las deficiencias en el conocimiento del problema y definición inicial del ambiente o contexto* (Hernández, Fernández & Baptista, 2014)

En este momento, se han superado dichos elementos, y se hace un paso a la llamada recolección de datos, al respecto una vez se tiene la unidad de análisis antes vista, lo atinente es realizar un cuestionario, la encuesta como un conjunto de preguntas que se formulan con el fin de interrogar a personas en este caso sobre los asuntos del interés de la presente investigación. En este caso se implementará a través del producto de Office 365 denominado Forms por razones de conveniencia y facilitación pues el paquete de Software es facilitado por la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones de la UNED.

#### 3.3.4.3 Diseño del cuestionario

La encuesta propuesta tiene un parte a modo de exponer datos cuantitativos, como lo son: sexo, sector, puesto, relación de jerarquía. Luego de eso se hace el interrogatorio cualitativo, al respecto se han planteado las siguientes preguntas, en este caso son preguntas abiertas pues *“las preguntas abiertas son particularmente útiles cuando no tenemos información sobre las posibles respuestas de las personas o cuando esta información es insuficiente”* (Hernández, Fernández & Baptista, 1998)

Es importante que se tenga una introducción y se presente a su vez el consentimiento informado:

## **Modelo de Presentación de la Encuesta**

### **Presentación**

El presente formulario en línea forma parte de los instrumentos de recolección de información del proyecto “Creación de una Contraloría de Servicios y procesos de Mediación en la UNED”

### **Propósito**

El formulario en línea busca recolectar información respecto al conocimiento y experiencias de las personas participantes en cuanto a resolución de conflictos y la gestión de servicios dentro de la UNED. Asimismo, busca generar información para apoyar la creación de dichos mecanismos y de una Contraloría de Servicios en la UNED

Este formulario está dirigido a personas funcionarias de la UNED que al momento de la aplicación sean funcionarios y funcionarias activas. El mismo tendrá ítems de datos generales e ítems específicos con los cuales se pretende conocer percepciones sobre la resolución de conflictos en la UNED

Las preguntas se contextualizan en las relaciones sucedidas en la UNED entre personas funcionarias, personas externas y sus relaciones con la institución

### **Consentimiento informado**

### **Investigación**

Mecanismos de control institucional: una propuesta integral para la UNED

### **Propósito:**

El presente formulario en línea se enmarca dentro del proyecto “Creación de una Contraloría de Servicios y procesos de Mediación en la UNED”

El objetivo de la investigación es indagar acerca de los derechos de las personas funcionarias de la Universidad Estatal a Distancia donde existe una posible carencia de procedimientos internos para resolver conflictos entre las personas funcionarias y la

institución para así generar una propuesta institucional que mejore los servicios y las relaciones entre el funcionariado y la gestión pública.

### **Riesgos y beneficios**

Esta investigación no conlleva a riesgos de las personas participantes, es confidencial por lo que la información solo será conocida por mi persona y las personas tutoras de tesis.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación.

La participación no reporta ningún beneficio personal, pero en general esta investigación espera ser un producto importante para la academia y en especial un aporte y recomendaciones para la institución en la que se pretende aplicar.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber a la persona investigadora o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

### Información general

Es importante que el cuestionario inicie con preguntas generales, a modo de cuando se realice la sistematización se pueden hacer correlaciones de importancia como lo son: sexo, sector al que pertenece, Ubicación de organigrama donde trabaja, Tipo de nombramiento, años de trabajar en la UNED, su puesto tiene grado de jerarquía o no, entre otros posibles.

### Cuestionario.

1. ¿Si usted tiene un conflicto con su jefatura a que instancia de la UNED recurre para resolverlo?

2. Relación horizontal: ¿Si usted tiene un conflicto con un compañero (a) a que instancia de la UNED recurre para resolverlo?
3. Relación hacia abajo: ¿Si usted tiene un conflicto con un subalterno a que instancia de la UNED recurre para resolverlo?
4. ¿Si usted tiene un conflicto con un estudiante a que instancia de la UNED recurre para resolverlo?
5. Si usted tiene un problema laboral ¿a que instancia de la UNED recurre para resolverlo?
6. ¿Hay alguna instancia en la UNED para resolver problemas laborales? SI NO ¿cuáles?
7. Si usted tiene algún problema con algún servicio que brinda la universidad ¿a quien recurre para resolverlo?
8. Si usted tiene algún problema con una gestión interna dentro de la universidad ¿a quien recurre para resolverla?
9. Si una instancia que no le responde en tiempo ¿que acciones realiza usted dentro de la UNED?
10. ¿Ha tenido alguna vez que recurrir a instancias judiciales en contra de la UNED por algo que no se le resolvió a lo interno?
11. ¿Cuáles creen que son los mecanismos de resolución de conflictos que existen en la UNED?
12. Para usted: existen instancias en la UNED que ayudan a las soluciones de conflictos entre el funcionariado y la institución Si. No. ¿Cuáles?
13. Piensa que en la UNED hace falta instancias que ayuden a las soluciones de conflictos entre el funcionariado y la institución Si. No. ¿Cuál es su propuesta?

Por otra parte, se realizarán unas preguntas bajo Escala Likert que “*consiste en un conjunto de ítems presentados en forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se pide la reacción de los sujetos*” (Hernández Sampiere, Fernández Collado, & Baptista Lucio, Metodología de la Investigación , 1998) en parámetros de respuesta entre

Muy de acuerdo	De acuerdo	Parcialmente de acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
----------------	------------	-------------------------	---------------	-------------------

1. Cuando usted realiza una gestión interna en la universidad para un trámite personal esta es atendida de forma satisfactoria respecto al factor tiempo
2. Cuando usted realiza una gestión interna en la universidad para un trámite personal esta es atendida de forma satisfactoria respecto al factor calidad
3. La atención al público física en la UNED es eficiente
4. La atención a estudiantes física en la UNED es eficiente
5. La atención virtual al pública en la UNED es eficiente
6. La atención a estudiantes virtual en la UNED es eficiente
7. La resolución de conflictos entre personas estudiantes y la Administración es eficiente
8. La resolución de conflictos entre las personas funcionarias y la Administración es eficiente
9. Luego de transitar por este formulario, tiene usted alguna propuesta/idea/recomendación que pueda mejorar algo en la UNED respecto alguno de estos temas.

## CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

### 4.1 Conclusiones generales

- La ciudadanía en su interacción y sus relación con el Estado y su institucionalidad necesita y espera que existan ciertos cumplimientos de eficacia y eficiencia de los servicios que éste debe brindar, de lo contrario es posible que sucedan problemas de ilegitimidad del sistema, provocando desconfianza en la Administración Pública y por ende ingobernabilidad, latencia por cambios abruptos del sistema, abstencionismo consciente y falta de valorización sobre lo público creando falseamientos populares que hacen un imaginario social débil hacia el sector publico prevaleciendo entonces lo privado como mejor y más eficiente y creando serias rupturas entre ambos sistemas.
- En la presente coyuntura nacional e internacional, la construcción democrática es permeada por la intervención de la ciudadanía que con más vehemencia hace exigible las capacidades y compromisos de la Administración Pública, la cual tiene objetivos y metas por cumplir mediante procesos, operadores, recursos, programas y políticas; todo lo cual en conjunto debe responder a las pretensiones del pueblo pues su función se debe a dichas necesidades de forma que se contribuya a la armonía del sistema.
- Las soluciones que debe dar la Administración no solo deben ser efectivas, sino que realistas, es decir acoger las necesidades de las condiciones sociales, en el entendido de que la funcionalidad del sistema es variante, inestable, heterogénea, pues existen correlaciones de fuerza, de intereses, lo que crea un dinamismo y realidades que si no son controladas, identificadas y entendidas podría crear un caos tanto social, como en el espacio público. Se observa así, una complejidad sistémica que además recae en las expectativas ciudadanas.
- El diseño institucional debe ser el más adecuado posible para que brinde satisfacción a las personas y por ello los autocontroles, entendidos como aquellos que se fomentan en el seno de las instituciones colaboran a que los servicios públicos sean entregados con calidad, con una atención adecuada y sometidos a una eficiencia que englobe



dicho accionar, así logran darle contenido a la consecución de los derechos y necesidades de las personas que usan y necesitan dichos servicios.

- Cuando falla ese diseño y lo anterior no se cumple se crea un ambiente de desprestigio e inconformidad, provocando una deslegitimación del sistema y por ende la gobernabilidad se desquebraja, lo que es sumamente dañino para la vida en democracia. Atender debidamente estas fallas y además generar los controles adecuados internos, puede crear acciones debidas que aumente la confianza de las personas mejorando sus condiciones y su relación con el Estado. Además, con su intervención se puede de forma recíproca buscar soluciones a problemas sociales y también a sus condiciones de vida.
- Los entes públicos deben atender las necesidades colectivas y tener como fin el interés general, de ahí que surjan principios rectores que orientan en ese sentido y en tres ámbitos: desde el régimen jurídico de organización de la Administración Pública, la organización interna de sus organismos, oficinas y dependencias y el ámbito de las relaciones inter-organizativas o inter-administrativas. Para ello, la actuación administrativa mientras planifique y gestione adecuadamente y reciba controles y evaluaciones permanentes podrá ser calificada como eficiente y eficaz.
- Es amplia la jurisprudencia constitucional que presenta que el buen funcionamiento de los servicios públicos es un derecho fundamental de la ciudadanía y el mismo debe ser célere, de calidad, efectivo y continuo. Por su parte el ejercicio del servicio público está estrictamente ligado a la eficiencia y eficacia y debe verse como una condición sine qua non, al respecto las reflexiones del tema han sido expuestas por la Sala Constitucional basadas en el artículo 11 de la Constitución Política y la Ley General de Administración Pública donde existe una obligación para las administraciones públicas de su debido cumplimiento.
- Los conceptos de eficiencia y eficacia en la Administración Pública pueden ser vistos como valores éticos, como principios constitucionales rectores y como indicadores medibles de rendimiento administrativo. En otras palabras, los podemos concebir desde el plano axiológico siendo esos “valores” que se le exigen a la persona que ejerce un puesto público; a su vez se han construido como principios de derecho y

específicos de la Administración Pública; por último, se han analizado como indicadores medibles de actuación.

- La eficiencia y la eficacia son los principios que cimientan el actuar de la Administración Pública en la consecución efectiva de sus fines, metas y objetivos basados en una organización que de forma integral logre productos adecuados, pertinentes y necesarios para la solución de problemas, el control de los procesos y en general la satisfacción del fin público. Estos principios han terminado convirtiéndose en un derecho de quien recibe el servicio o gestión siendo además participe activo en la vigilancia y auditoría para que el estado actúe eficazmente y haga un uso eficiente de los recursos.

#### **4.2 La implementación del RAC en la institucionalidad pública.**

- Dentro del diseño institucional un análisis prioritario se enmarca a lo interno de los ambientes laborales, donde el conflicto es parte de esas interrelaciones. Para sostener la armonía, las instituciones pueden establecer sus propios mecanismos para la prevención y resolución de conflictos lo cual es fundamental para minimizar la incidencia y las consecuencias de las divergencias en el lugar de trabajo. Tener una salud institucional donde existe un ejercicio interno para la prevención y resolución de conflictos entre las personas funcionarias hace que se fortalezcan las relaciones internas, la productividad aumente, y por ende los servicios y la calidad de los productos que se ofrecen mejoren.
- Los conflictos que suceden a lo interno de una institución pública no necesariamente deben resolverse únicamente a través de las instancias formales del proceso como lo son los recursos ordinarios, procedimiento disciplinario sancionatorio y la vía judicial, pues existen métodos alternos para la solución de conflictos, como lo es la mediación. Su implementación requiere un replanteamiento normativo dentro de la institución interesada o de existir el mismo sea constantemente fortalecido.
- El RAC es concebido como aquellas formas alternativas de solución de conflictos, refiriéndonos a opciones diferentes al proceso judicial y para caso de la Administración Pública el procedimiento administrativo, los cuales resuelven dichas

divergencias a través del diálogo, la tolerancia y el respeto a las diferencias, lo que puede resultar en mejores relaciones internas en una institución.

- La importancia de estos mecanismos en la actualidad es que su aplicación garantiza en mayor medida resultados positivos, pues las partes tienen una intervención más activa en la búsqueda de sus propias soluciones. Hoy en día se han impuesto en diversas lides no solo en lo judicial sino en los ambientes empresariales, por otra parte, se ha consolidado su teorización que define sus características y particularidades, la tipología de conflictos en los que puede ser aplicado cada uno, así como los procedimientos que ya son claros y universales, por lo que resulta viable que cualquier entidad u organización donde confluyan personas puedan utilizarlos.
- El RAC está compuesto por varios métodos con un objetivo en común: lograr que las personas que tienen un conflicto puedan resolver sus controversias a través de un diálogo pacífico, ya sea por ellas mismas o a través de un tercero que tratará de buscar soluciones justas y bajo el consenso de ambas partes, lo que evita acudir a una colapsada vía judicial y una extensa inversión de recursos y tiempo.

#### **4.3 Mecanismos de control en las instituciones**

- En el diseño institucional, es vital analizar la importancia de que las instituciones cuenten con mecanismos de control que regulen, prevengan y corrijan situaciones de su gestión, lo que mejora la eficiencia y eficacia de sus servicios, provocando grados altos de satisfacción de la ciudadanía lo cual es necesario para tener un efectivo Estado social de derecho.
- Estos controles desarrollados por leyes de la República pueden ser ejercidos desde entes externos como el que despliega la CGR, en el marco de la hacienda pública, e internos (autocontrol), como el impuesto por la Ley de Control Interno, como mecanismo que evalúa las acciones institucionales en el buen manejo de los recursos. En este sentido, se analizan las Contralorías de Servicios, como mecanismos que controlan la gestión de los servicios, así la institución desde su seno, tiene personas funcionarias que ejercen ese control.

- Entonces, en sistemas complejos el control surge como un mecanismo esencial y necesario y no debe verse como algo que coarte o que reduzca las capacidades de la institucionalidad, al contrario, surge como una figura transcendental que será variable y amoldable según la organización/institución a la que se debe y es una respuesta misma a la propia responsabilidad que tienen las personas que gobiernan con la ciudadanía.
- El control no es un fin, sino que converge en la práctica misma de la función administrativa, siendo un sistema que contiene una serie de procedimientos, operaciones y reglas cuyo fin es que se atiendan los problemas, las demandas de las personas que usan dicho sistema, se agilicen los trámites internos y la manera en que la Administración Pública da respuesta efectiva de sus propias actividades y responsabilidades.
- Los controles pueden darse de forma previa, así como posterior siendo el primero una serie de acciones de tipo preventivo bajo ciertas normas, reglas y procedimientos que pueden orientar las acciones que proceden, mientras que el segundo sería la aplicabilidad de los instrumentos proyectados, a modo de cumplir obligaciones que condensan objetivos, metas y proyectos a cargo de instancias y responsables. Esta investigación agrega el control intermedio como aquel que debe ser permanente, y que requiere una evaluación de las situaciones del momento.
- Los mecanismos de control de las instituciones tienen el fin de regular prevenir corregir situaciones y acciones que vigilan, supervisan, inspeccionan y fiscalizan el ejercicio de la función, que en este caso al ser pública tiene un deber de ser eficaz y sometida al escrutinio de la ciudadanía. Por lo que el control debe ser diseñado bajo las necesidades que tienen las personas y adaptarse a la coyuntura y cambios del sistema, a fin de que contribuya a la mejora de las relaciones y conductas dentro y fuera de la institución. El control debe ser vivo y adaptado pues constituye un punto de referencia y por ello debe estar sujeto y congruente con la misma institución de la cual nace, siendo racional de cuales instrumentos utiliza, sus objetivos y sus alcances.

### 4.3.1. Las Contralorías de Servicios

- Las Contralorías de Servicios parten conceptualmente de los llamados sistemas de vigilancia burocrática como mecanismo de la búsqueda de la eficiencia de las instituciones. Es así que nacen del interior de las instituciones para frenar y darle un contrapeso a la propia funcionalidad de esta con el fin de ejercerla de la mejor forma posible en la vida dialéctica entre institución- persona ciudadana. Estos parámetros enmarcan cualquier propuesta que lleve al cumplimiento de los principios de la institución y que garantice mejoras internas que faciliten el buen devenir de la gestión. Existe un amplio desarrollo de esta figura legal e institucional que refuerza a nivel nacional la importancia de esta instancia quien vela para sostener mecanismos de atención de quejas, que se cumplan la simplificación de trámites y el derecho de petición dentro de la institución.
- Tener una Contraloría de Servicios en una institución es una forma de generar mejores y más sofisticados mecanismos para la participación de la ciudadanía, en donde sea parte de la toma de decisiones dentro del estado a modo que les sea generado para su propio beneficio, y sus necesidades puedan ser suplidas de la mejor forma. Además, son figuras que en sí mismas son auditoras de las formas y el control de los servicios públicos.
- Cuando se da una mejora de las prestaciones de los servicios mejora la consecución y realización real de sus derechos, además de que se moderniza todo el engranaje administrativo, mejorando los niveles de eficacia, lo que es posible si existen efectivos sistemas de control, tanto externamente (a través de mecanismos estatales) como a nivel interno (autocontroles del servicio).

## 4.4 Conclusiones por objetivo de investigación

### 4.4.2 Objetivo específico 1.

*Realizar un análisis de los distintos mecanismos de control que existen sobre las actuaciones del Estado a fin de contar con el marco teórico necesario para examinar si*

*dichos mecanismos sirven para que la UNED ofrezca una prestación eficiente de los servicios públicos educativos*

- Las instituciones deben contar con mecanismos de autocontrol que evalúen y vigilen el accionar de los organismos que lo componen, en este sentido se crean figuras e instancias que cumplen ese rol. Estos mecanismos de control regulan, previenen y corrigen situaciones de su gestión, lo que mejora la eficiencia y eficacia de sus servicios.
- Para el ejercicio de una buena Administración, los mecanismos de control buscan en buena lid la eficiencia de las instituciones. Es así que, pueden surgir de normas externas a la institución que los imponen, pero también nacen del interior de las instituciones para frenar actuaciones mediocres y que no sean satisfactorias para el público meta, en el entendido de que la gestión institucional tiene un fin público que cumplir.
- La UNED en la actualidad, no cuenta con la figura de Contraloría de Servicios por lo que una premisa de esta investigación era analizar las dependencias que la UNED tiene que controlen la gestión y las actividades internas.
- Los entes a lo interno de la UNED que velan por la eficiencia y eficacia del servicio fueron los siguientes: lineamientos de Política Institucional, Defensoría de los Estudiantes, Auditoría Interna y Programa de Control Interno. Esta investigación analizó cada uno de ellos evidenciando que a pesar de que tienen algunas funciones que encausan a la mejora de servicio no contienen un sistema programático para encausar las quejas de las personas usuarias de los servicios y llevar el control sistematizado de sus mejoras.
- Por lo tanto, la UNED debe contar con una Contraloría de Servicios siendo así la primera universidad pública en contar con esta figura importante para la mejor atención de las personas cumpliendo de forma efectiva con su misión y visión, pues es la entidad perfecta para atender esas necesidades de las personas usuarias de los servicios lo que puede mejorar no solo la seguridad jurídica, sino que evita cuestionamientos a la institucionalidad.
- Con la creación de una Contraloría de Servicios, se puede establecer un procedimiento formal de quejas a nivel interno que hace factible una mejora del

servicio para la UNED satisfaciendo así las necesidades de las personas usuarias y en general de la ciudadanía, pero en el respeto de su autonomía, donde será una decisión de las personas jerarcas de la universidad y no una imposición por parte del gobierno central.

#### **4.4.3 Objetivo específico 2.**

*Analizar los procedimientos administrativos internos existentes que tiene la UNED para la debida **resolución de conflictos** con el fin de analizar si estas se ajustan a las necesidades de la comunidad universitaria*

- Todos los organismos donde interactúan personas suceden conflictos. Si bien es cierto la UNED cuenta con las instancias formales para resolverlos como lo son las vías recursivas o los procesos administrativos, estos podrían no ser utilizados o eficaces en todos los casos de conflicto, pues sus resultados finalmente son imposiciones de la Administración, sin que resulte prioritario las necesidades, pensamientos, o visión de la otra parte afectada. Es así que según lo demostró la teoría presentada, existen mecanismos de resolución alternativa de conflictos como lo es la mediación que puede ser una herramienta que condense de mejor forma la resolución de dicho conflicto con un grado más alto de satisfacción e involucramiento de las partes del proceso que quieren y necesitan resolver su divergencia.
- La UNED cuenta con diversas dependencias, oficinas, órganos universitarios que bajo el marco de la legalidad que caracteriza a las actuaciones del sector público cumplen con los objetivos institucionales bajo el marco del quehacer que tienen las universidades para la sociedad. Se analizó si dentro de dichas dependencias existen algunos encuentros con procesos de Mediación, entendiendo que esta figura es el mejor modelo a seguir dentro de las relaciones institucionales por ser un mecanismo efectivo de solución de conflictos basado en la voluntad de las personas, a través del diálogo pacífico, involucrándose una tercera persona “la mediadora” que debe ser imparcial y que lo que hace es facilitar el diálogo, también puede proponer algunas posibles soluciones de forma muy introvertida, sin ejercer presiones, con el fin de que

ambas partes lleguen a entablar un acuerdo, que sea a satisfacción de ambos intereses, lo cual deben firmar y cumplir a cabalidad.

- Existen, en la UNED, dos instancias que su normativa presenta ciertos esbozos de mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos: 1. la Defensoría de los Estudiantes, que surge como una entidad universitaria que interviene en los conflictos que suceden entre las personas estudiantes y la administración, cuerpo docente o entre ellos mismos con un procedimiento que en sustancia resulta plenamente como mediación y 2. Junta de Relaciones Laborales, que la normativa indica que puede “*intervenir conciliatoriamente*” entre el funcionariado y la Administración, pero no constituye una instancia robusta y existe carencias en la divulgación del sistema, por lo tanto, la UNED debe mejorar los mecanismos de Resolución alternativa de Conflictos que tiene actualmente su normativa.
- Para que la UNED pueda contar con un proceso de RAC efectivo se deben resolver algunos problemas que se presentan como lo son: la falta divulgación, capacitación y especialización profesional, la creación de un procedimiento claro de mediación para que las personas tengan claridad de que pueden acudir a esta instancia de tener alguna discrepancia con su par, su jefatura o con subalternos para que la dirimen sin tener que incoar una denuncia interna ni externa. Asimismo, la UNED debe volver a contar con un Lineamiento de Política Institucional específico que incluya el tema RAC con el fin de propiciar espacios laborales favorables y agradables para las personas funcionarias, así como la homologación del concepto de mediación en la normativa interna.

#### **4.4.4 Objetivo específico 3.**

***Realizar una propuesta*** para los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la UNED y procedimientos de autocontrol en la UNED a efectos de mejorar la situación existente.

- Como resultado de los dos primeros objetivos es importante dar soluciones efectivas a los problemas analizados, es así que para la UNED se propone la Mediación, como



mecanismo de RAC mejorando lo ya existente en la normativa universitaria y también se pretende una mejora de la calidad de los servicios institucionales y la debida atención a problemas como burocracia o lentitud de respuestas, con la implementación de la figura de la Contraloría de servicios.

- Siendo así las soluciones ante los problemas que se tomaron como punto de partida:
  - 1) Evitar los conflictos internos y evitar la judicialización de los problemas entre personas funcionarias, cuya solución sería la mejora del mecanismo de resolución alternativa que ya existe y que fue otorgado a la Junta de Relaciones Laborales, constituyendo de manera formal la mediación como una herramienta que evite en la medida de lo posible la apertura de un procedimiento disciplinario o una posible demanda contra la universidad en sede judicial y 2) Crear la primera Contraloría de Servicios de una universidad pública, con base en la Ley 9158 para la mejora efectiva de los servicios que brinda la UNED y mecanismo de atención de quejas, pero en el respeto de su autonomía constitucional.
- Finalmente, se presenta un modelo de encuesta de percepción como paso inicial para que las dos propuestas antes indicadas contengan las necesidades reales de la población UNED que como se ha dicho, es acatar la importancia de la intervención de la ciudadanía en el diseño de estos mecanismos, tanto RAC como de control del servicio.

#### **4.5 Objetivo General. Conclusiones finales**

*Examinar los procedimientos administrativos para la solución de conflictos internos y gestión que tiene actualmente la UNED a efectos de evidenciar sus carencias y de generar una propuesta que mejore las relaciones entre el funcionariado y la prestación de los servicios públicos educativos que presta.*

- Articulando la base teórica presentada en la investigación y lo desarrollado en los objetivos específicos, se puede concluir que se ha cumplido el objetivo general del presente trabajo puesto que se han examinado de forma detallada los procedimientos

internos de la UNED tanto de mecanismos RAC como formas de control de gestión y servicios en la UNED.

- En relación con el marco teórico presentado, en el cual se propusieron temas que pueden ser desarrollados de forma efectiva en el centro de implementación que es la UNED, se analizó lo que sucede a lo interno de esta institución y por tanto se generó una propuesta para los mecanismos de resolución alternativa de conflictos y gestión.
- La UNED ante ambas visiones, puede usar tanto un mecanismo de resolución alternativa de conflictos eficiente como incluir mecanismos de control para que ofrezca una prestación más eficiente de los servicios públicos educativos lo que encausa a una mejora en sus servicios y sus relaciones internas y externas. Esto puede evitar que los conflictos tengan que irse a la vía judicial, lo que agota los recursos financieros y humanos, los cuales son escasos para la atención de más de 3000 personas funcionarias que tiene la UNED. Visto lo anterior, esta investigación propone dos cuestiones: 1) mejorar el mecanismo RAC que se encuentra incluido en el Reglamento de la Junta de Relaciones Laborales, como respuesta al problema de investigación que mejoraría las relaciones laborales y crea un mecanismo en defensa de los derechos de las personas funcionarias y 2) creación de la Contraloría de Servicios de la UNED que resuelve el problema de la falta de mecanismos de control en el tema de los servicios y la atención de quejas, peticiones y simplificación de trámites de la universidad.
- A partir de lo anterior, la presente investigación muestra como productos finales los siguientes: una propuesta de Reglamento de Contraloría de Servicios de la UNED, así como su incorporación al Estatuto Orgánico, un procedimiento específico para llevar a cabo una mediación según el Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Labores y una encuesta de percepción para aplicarla con las personas funcionarias de la UNED.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### **Propuesta de la Contraloría de Servicios en la UNED: Reforma Normativa**

<b>Estatuto Orgánico de la UNED</b>
<b>(NUEVO) CAPÍTULO VI <sup>18</sup></b>
<b>DE LA CONTRALORÍA DE SERVICIOS UNIVERSITARIA (CSU)</b>
<b>Artículo 55</b>
La Contraloría de Servicios Universitaria es la oficina universitaria que recibe, atiende, investiga y sistematiza todas aquellas gestiones, inconformidades, quejas, denuncias, reclamos, consultas, sugerencias, recomendaciones o felicitaciones que interpongan las personas usuarias de los servicios que brinda la universidad. Su propósito es promover el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brinda la institución, a tal efecto, podrá emitir recomendaciones de mejora. También le corresponde brindar a las personas usuarias la información que requieran para orientar y facilitar su contacto y trámites con la institución. Es un órgano canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias. La CSU estará adscrita a la Rectoría
<b>Artículo 56</b>
La CSU ejercerá sus funciones con independencia de criterio, no realiza funciones ni actuaciones de la Administración, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones. Sus recomendaciones se sustentarán en la normativa interna de la institución, manuales, reglamentos, criterios legales, técnicos y buenas prácticas administrativas y de control interno que fundamenten su gestión. Será competente para realizar investigaciones de oficio y/o formular propuestas institucionales, con el fin de incrementar la eficiencia y la calidad en los servicios que presta la institución. También tendrá a su cargo la responsabilidad de atender a las personas usuarias, recibir sus gestiones y darles trámite conforme lo indique su reglamento interno. Para cumplir con tales propósitos, tendrá libre acceso a todas las direcciones, jefaturas y sus departamentos, unidades y oficinas de la UNED, tanto de la sede central como de las sedes universitarias. La CSU se registrará por lo dispuesto en el reglamento interno aprobado por el Consejo Universitario
<b>(NUEVO) REGLAMENTO DE LA CONTRALORÍA DE SERVICIOS UNIVERSITARIA (CSU)</b>
<b>CAPÍTULO I</b>
<b>GENERALIDADES</b>
<b>ARTÍCULO 1.- OBJETO.</b>
El presente reglamento tiene como fin regular el funcionamiento de la Contraloría de Servicios Universitaria (CSU) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), según lo establecido los artículos 55 y 56 del Estatuto Orgánico

<sup>18</sup> Modificaría el orden actual, siendo el actual capítulo VI “Del régimen disciplinario” el cual pasa a capítulo VII y así los sucesivos, de igual forma los artículos.

## **ARTÍCULO 2.- NATURALEZA**

La Contraloría de Servicios Universitaria es la oficina universitaria que recibe, atiende, investiga y sistematiza todas aquellas gestiones, inconformidades, quejas, denuncias, reclamos, consultas, sugerencias, recomendaciones o felicitaciones que interpongan las personas usuarias de los servicios que brinda la universidad. Su propósito es promover el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brinda la institución, a tal efecto, podrá emitir recomendaciones de mejora. También le corresponde brindar a las personas usuarias la información que requieran para orientar y facilitar su contacto y trámites con la institución. Es un órgano canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias. La CSU estará adscrita a la Rectoría y tiene la categoría de Oficina.

## **ARTÍCULO 3.- INDEPENDENCIA**

La CSU tiene independencia funcional y de criterio no deberán realizar funciones ni actuaciones de la administración activa, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones. Sus recomendaciones se sustentarán en la normativa interna de cada organización, manuales, reglamentos, criterios legales, técnicos y buenas prácticas administrativas y de control interno que fundamenten su gestión.

## **ARTÍCULO 4.- FUNCIONES**

- a) Velar por el establecimiento de medios de información sobre los servicios que presta la institución.
- b) Velar para que se tomen las acciones preventivas respecto de los servicios que manifiesten potencialmente situaciones difíciles (prevención de las quejas).
- c) Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la institución.
- d) Instalar un sistema de quejas institucional y dar seguimiento.
- e) Velar porque la institución responda a las personas que usen sus servicios
- f) Elaborar guías de servicio para las personas que usen sus servicios.
- g) Ejecutar sus funciones con independencia de criterio respecto a las demás dependencias operativas de la institución.
- h) Preparar un plan de trabajo que contemple todas las acciones.
- i) Elaborar y remitir un informe de labores semestral a la persona que ejerce la Rectoría con copia al Sistema Nacional de Contralorías de Servicios
- j) Divulgar los procedimientos establecidos.
- k) Velar por establecimiento de indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas.
- l) Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución.
- m) Coadyuvar el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la Institución, intercediendo a favor de los usuarios.
- n) Promover que las unidades técnicas apliquen acciones correctivas en los servicios que presentan dificultades.
- o) Discriminar entre las diferentes quejas para elevar a la persona que ejerza la Rectoría, aquellas que ameriten su intervención.
- p) Impulsar el establecimiento de instrumentos de información y procedimientos accesibles para formular quejas.
- q) Propiciar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistemática, el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.

- r) Presentar propuestas ante la persona que ejerza la Rectoría para adoptar políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz.
- s) Promover procesos de modernización en la prestación de servicios

## CAPÍTULO II DERECHOS

### ARTÍCULO 5.- DERECHOS DE LA PERSONAS QUE RECIBEN SERVICIOS DE LA UNED

- a) **Transparencia:** Significa dejar constando claramente cuáles son las reglas y procedimientos atinentes a cada uno de los procesos o trámites que se estilan en cada una de las oficinas de servicio.
- b) **Información:** Se debe de dar toda la información necesaria para que la usuaria o usuario pueda realizar su diligencia oportunamente. Ésta debe ser sencilla y que le permita orientarse correctamente.
- c) **No discriminación:** Debe de darse a todos por igual, o sea, que el servicio es dado con equidad e igualdad a todos los que visitan la institución
- d) **Acceso:** Todos los ciudadanos deben tener facilidad de acceder a la justicia costarricense, por lo que se debe de desconcentrar funciones para simplificar en las zonas alejadas los trámites correspondientes. Aunado a ello, se debe disponer de horarios flexibles, rampas adecuadas para los que presentan algún impedimento físico y oficinas especializadas de trámites rápidos
- e) **Rendición de cuentas:** Es un medio de transparencia en las actuaciones de las diversas oficinas o instituciones. Así las personas usuarias pueden vigilar y evaluar el actuar responsables de las personas funcionarias. Debe existir un compromiso por dar toda la información pertinente.

## CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN

### ARTÍCULO 6.- ESTRUCTURA.

La CSU tendrá al menos la siguiente estructura:

- a) Una Persona Contralora: es quien lidera con categoría de Jefatura la CSU. Este cargo no es compatible con el ejercicio de ningún otro cargo dentro de la UNED, excepto integrante de la AUR. Debe cumplir con los requisitos que contenga el Manual de Puestos de la UNED y sus funciones no son teletrabajables.<sup>19</sup>
- b) Personal administrativo que requiera

### ARTÍCULO 7.- UBICACIÓN FÍSICA DE LA CSU

---

<sup>19</sup> Se recomendaría como perfil del puesto que se tengan las siguientes características: mediadora, amable, discreción, optimas relaciones humanas y amplio respeto dentro de la institución La persona contralora debe trabajar con total independencia, siguiendo las políticas institucionales, las normas, los procedimientos técnicos y legales aplicables a su actividad; es responsable de la organización técnica y del buen funcionamiento de la Contraloría de Servicios. Y en el caso del perfil académico: profesional con grado de maestría y con una especialización en Mediación certificada.

Las CSU debe ubicarse en un área cercana a las oficinas que prestan atención directa al público y deben ser de fácil y adecuado acceso para la atención de las personas usuarias. Asimismo, el espacio físico asignado debe contar con condiciones adecuadas de ventilación, limpieza, comodidad, privacidad, accesibilidad e iluminación.

#### **CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES**

##### **ARTÍCULO 8.- IMPULSO DE LAS ACTUACIONES DE LA CSU**

La CSU podrá actuar de oficio en procura del mejoramiento continuo e innovación de los servicios o a petición de parte, para realizar investigaciones, visitar las dependencias y requerir la información pertinente para el cumplimiento de sus funciones. Cuando una gestión no se refiera a las competencias propias de las Contralorías de Servicios o cuando se trate de asuntos propios de la auditoría interna, serán trasladados a los órganos o unidades competentes.


##### **ARTÍCULO 16.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA CSU**

La CSU podrá emitir conclusiones y recomendaciones como producto de las investigaciones que realicen, de conformidad con sus competencias.

**ARTÍCULO 9: DEBER DE COLABORACIÓN** Toda persona miembro de la comunidad universitaria de la UNED está en la obligación de brindar la colaboración necesaria cuando así se solicite por la CSU, para facilitar su labor y el cabal desempeño de sus funciones.

## ANEXO 2.

### Procedimiento del inciso d) artículo 3 Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales.

Universidad Estatal a Distancia Junta de Relaciones Laborales			
			
<i>Proceso de conciliación de la Junta de Relaciones Laborales</i> PUNED JRL 01			
<b>Elaboración</b>			
Nombre		Puesto	Instancia
Evita Henríquez Cáceres		Asistente Jurídica	Oficina Jurídica
<b>Validación</b>			
Nombre	Puesto	Instancia	Fecha
	Jefatura	Oficina Jurídica	
<b>Aprobación</b> [Se debe indicar el número de acuerdo del CONRE de aprobación del documento]			
<b>Asesoría Técnica</b> Licda., Centro de Planificación y Programación Institucional			
<b>Propósito</b> Describir el procedimiento de Mediación del inciso d) artículo d) Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales.			
<b>Alcance</b> Este procedimiento es aplicable a cualquier persona solicitante y deberá ser ejecutado por el personal de la Junta de Relaciones Laborales			
<b>Responsabilidades</b>			

La persona solicitante es la responsable de cumplir con los requisitos respectivos para realizar el proceso de mediación, en el entendido que es absolutamente voluntario.

La persona mediadora es la responsable de llevar a cabo el procedimiento de mediación y brindar el Acta de Acuerdo de Mediación.

Las jefaturas velarán por el cumplimiento efectivo de los acuerdos tomados.

### **Definiciones**

**Mediación:** mecanismo de solución de conflictos basado en la voluntad de las personas. se logra a través del dialogo pacífico. Es voluntario, privado, secreto.

**Persona mediadora:** debe ser imparcial, lo que hace es facilitar el diálogo, pero también puede de cierta forma proponer algunas posibles soluciones, sin ejercer presiones, de tal forma que armonizando intereses y buscando la verdadera motivación del conflicto, las personas puedan encontrar una solución a través de un acuerdo que sea satisfactorio para ambas. Debe excusarse de intervenir, en los casos que le representen conflicto de intereses,

**Audiencia de mediación:** Se convoca a las partes a un lugar que tengan las condiciones de espacio, sonido y ambiente para llevar a cabo un dialogo pacífico. Es privada.

**Acta de acuerdo de mediación:** Documento final que condensa los acuerdos tomados por las partes y donde existe un deber de cumplir lo acordado, debe ser firmado por todas las partes.

### **Normativa relacionada**

Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales, inciso d) artículo 3.

### **Abreviaturas**

**JRL:** Junta de Relaciones Laborales

**UNED:** Universidad Estatal a Distancia

### **Descripción del Proceso**

1. La persona solicitante<sup>20</sup> remite su caso por correo electrónico a la dirección: [juntarelacionesuned@uned.ac.cr](mailto:juntarelacionesuned@uned.ac.cr) , presentando una descripción del conflicto que le aqueja. Para esto, la persona solicitante deberá presentar los siguientes requisitos: nombre completo de la persona consultante y la dependencia en la que trabaja, y presentar de forma detallada las quejas, el conflicto, los diferendos que lo aquejan, debe indicar contra quien es quienes tiene el conflicto y la información pertinente.
2. La persona encargada de la recepción del correo presentará el caso en la siguiente sesión de la Junta de Relaciones Laborales quien en dicha sesión priorizará la asignación de la persona que fungirá como mediadora para atender el caso
3. La persona encargada de la comunicación de los acuerdos comunicará a la persona solicitante al correo electrónico por medio del cual se remitió el caso, la asignación de la persona mediadora que la atenderá. El correo electrónico se enviará con copia a la persona mediadora asignada. En dicho correo se indicará si desea llevar a cabo el proceso de mediación.
  - 3.1 Si responde que sí, pasa al punto 4.
  - 3.2 Si responde que no, **fin de proceso.**

<sup>20</sup> Puede ser individual o colectivo



4. La persona mediadora iniciará un expediente administrativo que puede ser digital o físico donde consignará todas las actuaciones del proceso.
5. La persona mediadora revisa toda la documentación y hace un análisis de si la situación amerita un proceso de mediación en un plazo no mayor a cinco días hábiles.
  - 5.1 Si decide que no es meritorio, le informará a la persona solicitante que su situación puede ser solventada de forma individual y le explicará la no necesidad de llevar el procedimiento, asimismo informará a la JRL la decisión y archivará el expediente. **Fin del proceso.**
  - 5.2 Si decide que existen méritos suficientes para llevar a cabo la mediación pasa punto 6.
6. La persona mediadora localiza a la(s) otra(s) partes del proceso que han sido denunciadas ya sea por correo electrónico y por teléfono. Les indica la situación y la posibilidad de realizar un proceso de mediación, y les consulta su interés de continuar:
  - 6.1 Si la parte decide continuar pasa al punto 7.
  - 6.2 Si la parte no acepta la mediación. **Fin del Proceso.**
7. La persona mediadora citará a las partes a una Audiencia de Mediación dentro de los cinco días hábiles siguientes.
8. En la audiencia de conciliación la persona mediadora iniciará explicando que es la mediación, los deberes de las partes para que el proceso sea efectivo y la importancia de mantener el dialogo pacifico ya que de no hacerlo el proceso se finaliza de forma inmediata.
9. La persona mediadora le dará un espacio amplio para hablar primero a la persona consultante y luego a la otra parte.
10. Seguidamente cada parte debe indicar sus propuestas de acuerdos para mejorar el y evitar los conflictos presentados. En este caso la persona mediadora también puede dar alguna propuesta.
11. Una vez llegado a un acuerdo, la persona mediadora levantará el Acta de Mediación, y la leerá detenidamente, haciendo las correcciones de ser el caso.
12. Una vez aceptada el acta ambas partes deben firmar. <sup>21</sup>
13. La persona mediadora le entregará copia del acuerdo a todas las partes y finaliza la audiencia
14. En los próximos tres días hábiles la persona mediadora redactará un informe que entregará a la JRL en la próxima sesión, asimismo completará el expediente y procederá a su archivo.

### **Fin del Procedimiento**

---

<sup>21</sup> Según lo que se ha propuesto a lo largo de la tesis el acuerdo de Mediación será de acatamiento obligatorio para ambas partes, pero su incumplimiento no conlleva a sanciones, pero podrá ser tomado en cuenta en procedimientos disciplinarios posteriores de la parte infractora

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Rodriguez, A. (2008). Marco Político-Institucional de las Contralorías de Servicios en Costa Rica. *Revista Reflexiones* 87(2), 39-50.
- Abarca Rodriguez, A., Alpizar Rodriguez, F., Sibaja Quesada, G., & Rojas Benavides, C. (2012). *Técnicas cualitativas de Investigación*. San José : UCR.
- Acontecer, D. (2010). *UNED presentó su Manual de Principios Eticos*. Obtenido de <https://www.uned.ac.cr/acontecer/a-diario/sociedad/232-uned-presento-su-manual-de-principios-eticos>
- Acontecer, D. (2020). *La ética y la institucionalidad pública al servicio ciudadano*. Obtenido de <https://www.uned.ac.cr/acontecer/a-diario/gestion-universitaria/4025-etica-y-valores>
- Alvarado Rojas , D. (2003). Resolución alternativa de conflictos en la organización: un desafío continuo para el desarrollo gerencial. *Ensayo trabajo final de graduación Maestría en Administración de Negocios*. UNED .
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley General de la Administración Pública. *Ley 6227*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de enero de 1998). Ley sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social y su Reglamento. *Ley 7727*. Gaceta N. 9.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (04 de marzo de 2002). Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. *Ley 8220*. Gaceta N.49.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (31 de julio de 2002). Ley General de Control Interno. *Ley 8292*. Gaceta N.169.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (29 de octubre de 2004). Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. *Ley 8422*. Gaceta 212.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (08 de julio de 2013). Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios. *Ley 9158*. Gaceta N.173.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (31 de mayo de 2021). Ley General de Contratación Pública. *Ley 9986*. Gaceta 103.
- Asamblea Universitaria Representativa, U. (2015). *Lineamientos de Política Institucional 2015-2019*. UNED.
- Asamblea Universitaria Representativa, U. (2021). *Informe Ejecutivo de la Revisión de los Lineamientos de Política Institucional*. UNED.
- Asamblea Universitaria Representativa, U. (2022). *Lineamientos de Política Institucional 2021-2025*. UNED.

- Auditoría Interna de la UNED. (2015). *Código de ética para funcionarios (as) de la Auditoría Interna de la UNED*. UNED.
- Comisión Institucional de Valores. (2009). *Manual de Principios Éticos*. UNED.
- Contraloría General de la República. (22 de noviembre de 2004). Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general. *Directriz 2*. Gaceta 228.
- Contraloría General de la República. (07 de 2021). Obtenido de Sitio oficial: <https://www.cgr.go.cr/>
- Cubero Lazo, C. (2007). El impacto de la voz del cliente en la toma de decisiones de las empresas costarricenses. *Proyecto de Graduación del Posgrado en Administración*. UNED.
- Defensoría de los Habitantes de la República. (19 de abril de 2018). Reglamento interno de funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes de la República. *Acuerdo 2149*. Gaceta N.68.
- Emmerich, G. E. (1998). A propósito de Guillermo O'Donnell y el concepto de responsabilidad horizontal. *Estudios Políticos, Num 19, Setiembre-Diciembre* .
- Esquivel Garita, F. B. (2003). Análisis Administrativo, Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social. *Trabajo Final de Graduación Maestría en Administración de Servicios de Salud Sostenibles* . UNED.
- Fernández Ruiz, J. (2020). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Ciudad de México: Porrúa.
- Fernández, N., Delgado, F., & López, A. (Noviembre 2013). Valores éticos-morales en el contexto de la gestión pública. *Repositorio académico Universidad del Zulia, Año12 N.2* .
- Floyer Acland, A. (1993). *Como utilizar la mediación para resolver conflictos en las organizaciones*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- García Ruiz, J. (2009). El Estado de Derecho. Apuntes de sus fundamentos históricos. *Revista Justicia*, 12-19.
- Gómez Rojas, R., & Ruiz Schmidt, M. (2011). La aplicación de los mecanismos legales para la participación de niños (as) y adolescentes en la resolución alterna de conflictos dentro de la legislación costarricense. . *Tesis de Licenciatura*. UCR.
- Henríquez Cáceres, E., & González Chacón, N. (2018). Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía. *Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho*. Universidad de Costa Rica .
- Hernández Sampiere, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1998). *Metodología de la Investigación* . Mexico : McGraw-Hill.
- Hernández Sampiere, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* . McGRAW-HILL.

- INEC. (2017). *Generalidades del Sistema de Control Interno*. Unidad de Planificación Institucional.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (23 de octubre de 1996). Reglamento para el trámite y resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. *Acuerdo 401/96*. DOF el 30 de junio de 1997.
- Jinesta, E. (2009). Los principios consitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas. *Revista Constitución y Justicia Constitucional* .
- Jinesta, E. (2009). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas. *Revista Constitución y Justicia Constitucional*.
- Martínez Estrella, C. (2006). *Material Didáctico para la Asignatura de Contraloría*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México .
- MIDEPLAN. (2009). *Resumen del Diagnóstico Anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios*. Estado Nación, XVI Informe Estado de la Nación .
- MIDEPLAN. (2011). *Diagnóstico del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios 2010: Una visión actual de las Contralorías de Servicios*.
- MIDEPLAN. (2 de febrero de 2019). *Guía para personas usuarias de Contralorías de Servicios*. Recuperado el 22 de noviembre de 2020, de <https://www.mideplan.go.cr/Guia-personas-usuarias-CS>
- MIDEPLAN. (2020). *Informe de gestión anual del Sistema de Contralorías de Servicios*.
- Ministerio de Justicia. (2004). Generalidades sobre los métodos alternos de Resolución de conflictos o Métods RAC. Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, Boletín Informativo N 12-2004.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (24 de febrero de 2011). Criterio Jurídico DAJ-AE-061-11. Dirección de Asuntos Jurídicos .
- Monterrey, T. d. (2005). *Metodología para llevar a cabo una encuesta*. Diplomado gobierno abierto y participativo institucional , Mexico.
- Núñez Callén , E. (2009). Acciones tomadas por el Poder Judicial para asegurar a la población adulta mayor el derecho humanos al acceso a la justicia, valoradas a través de la opinión de las personas de la tercera edad. *Trabajo final de Graduación Maestría en Derechos Humanos*. UNED.
- OIT. (2013). *Sistema de Resolución de conflictos laborales*. Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Pérez Saucedo, J. B. (2015). Cultura de Paz y Resolución de Conflictos: la importancia de la mediación en la construcción de un Estado de paz. *Ra Ximhai*, pp.109-131.
- Peters, B. (1999). *La política de la burocracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica .

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (23 de marzo de 2012). Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. *Decreto Ejecutivo 37045*. Gaceta N.60.

Procuraduría General de la República. (28 de marzo de 1995). Dictamen C-56-1995.

Procuraduría General de la República. (21 de junio de 2005). Dictamen C-230-2005.

Procuraduría General de la República. (2006). *Manual de Procedimiento Administrativo*. San José, Costa Rica : PGR.

Procuraduría General de la República. (18 de julio de 2006). Opinión Jurídica OP-99-2006.

Quesada Monestel, A. (2003). Calidad en el servicio judicial de Costa Rica. *Trabajo final de graduación bajo modalidad ensayo*. Universidad Estatal a Distancia: ReUNED.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta ¿Cuál era la pregunta? *Ponencia presentada en Congreso Más Poder Local*.

Romero Pérez, J. E. (2016). *Derecho Administrativo General*. San José: EUNED.

Sala Constitucional de Costa Rica . (10 de mayo de 2005). Resolución 2005-05600.

Sala Constitucional de Costa Rica . (2007). Resolución N° 00436 - 2007.

Sala Constitucional de Costa Rica . (2008). Resolución N° 09312 - 2008.

Sala Constitucional de Costa Rica. (26 de marzo de 1993). Resolución 1993-01313.

Sala Constitucional de Costa Rica. (16:34 horas del 10 de mayo de 2005). Resolución N. 2005-5600.

Sala Constitucional de Costa Rica. (2006). Resolución 2006-13926.

Sala Constitucional de Costa Rica. (2015). Resolución 4295-2015.

Santor Salcedo, H. (2006). *La mediación en los conflictos de trabajo: naturaleza y régimen jurídico*. Universidad de Zaragoza : LA LEY .

UNED. (1982). Estatuto Orgánico. aprobado por la Asamblea Universitaria en sus sesiones celebradas entre el 28 de setiembre y el 30 de octubre de 1982.

UNED. (1983). Estatuto de Personal. Aprobado por el Consejo Universitario en Sesión No.464, Artículo VI, acuerdo No.549 de 29 de noviembre de 1983.

UNED. (1999). Reglamento de la Defensoría de lo Estudiantes. Aprobado por el Consejo Universitario en sesión 1368, art. VIII, inciso 1) de 27 de enero de 1999.

UNED. (2008). Reglamento Interno Junta de Relaciones Laborales. Aprobado por el Consejo Universitario, en sesión no.1906, art. IV, inciso 6) celebrada el 7 de marzo del 2008.

UNED. (2021). *Informe de Labores de la Defensoría de los Estudiantes*. San José.

UNED. (2021). *UNED*. Obtenido de [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr)

Uvalle Berrones, R. (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *Perspectivas Teóricas*, 43-70.

Viana López, C. J. (2013). *Mediación laboral*. Madrid: Dykinson S.L.