



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 1 de 8

Señora
Yerlin Zúñiga Céspedes
Presidenta Ejecutiva
Presidencia Ejecutiva

ASUNTO: **SERVICIO PREVENTIVO DE ADVERTENCIA SOBRE LOS
RIESGOS DEL USO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS
EN EL MISMO CÓDIGO EN ACTIVIDADES ORDINARIAS.**

Estimada señora:

Reciban un cordial y atento saludo de parte del proceso de Auditoría Interna, dentro de las competencias propias de nuestra dependencia detalladas en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, así como, en la norma 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009, se establecen los servicios preventivos que se deben prestar a la Administración Activa, entre los cuales se consigna la **ADVERTENCIA** para señalar posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría.

Esta Auditoría Interna ha recibido una denuncia ciudadana relacionada con presuntas irregularidades en la «duplicidad de la plaza N°15 de la Jefatura de Unidad de Asesoría Legal del INAMU. Según se expone, la propietaria es la funcionaria (...), quien al parecer fue trasladada en esa misma plaza a la jefatura del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU), y al ser suspendida, se procedió con un concurso de otra plaza, la cual aparentemente la persona funcionaria (...) ocupó de forma interina hasta el retorno de la funcionaria titular de la plaza (...), sin embargo, se indicó que la persona funcionaria titular regresó en el mes de setiembre a su plaza, por orden del Juzgado de Trabajo, por ende, supuestamente se da la duplicidad de la plaza y se pagan dos salarios para el mismo puesto.»



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 2 de 8

ANTECEDENTES

Según las consultas realizadas al Departamento de Recursos Humanos, se detalla:

- Que mediante resolución INAMU-RESOLUCIÓN-PE-118-2024, de fecha 22 de octubre del 2024, se resolvió “Reubicar como medida de carácter temporal y precautorio, a la persona funcionaria titular de la plaza, trasladándose al Departamento de Violencia de Género, a la Unidad Funcional de COAVIFMU como Jefatura del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU)
- Que mediante resolución INAMU-RESOLUCIÓN-PE-029-2025, de fecha 21 de abril del 2025, se resolvió lo siguiente: “La separación temporal del cargo con goce de salario, de la persona funcionaria titular de la plaza, a partir de la notificación de dicha resolución y hasta la finalización del procedimiento administrativo”.
- Que mediante oficio INAMU-PE-532-2025, de fecha 24 de junio de 2025, la Presidencia Ejecutiva recomendó el nombramiento interino en la plaza 15, con vigencia a partir del 1 de julio de 2025, hasta el reintegro de la persona titular.
- Que mediante oficio INAMU-PE-868-2025, se comunica la prórroga del nombramiento interino en la plaza N°15, correspondiente a la Jefatura de la Unidad de Asesoría Legal, con fundamento en el artículo 18, inciso c), del Reglamento a la Ley N°10159, y con vigencia del 2 de octubre de 2025 al 2 de enero del 2026, prorrogable hasta el reintegro de la persona titular de la plaza.
- Que según, vista al VOTO N° 361-2025-I Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección Primera, Sala N° 2 del II Circuito Judicial de San José, Anexo A, a las dieciséis horas veinte minutos del dieciséis de setiembre de dos mil veinticinco, en lo que nos interesa indica lo siguiente:

24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 3 de 8

(...) Se acoge la medida cautelar solicitada por la representación de la parte actora, en los siguientes términos. Se ordena la reinstalación en el puesto a la hoy accionante, de conformidad con lo dispuesto en la resolución dictada por el Instituto Nacional de las Mujeres, Presidencia Ejecutiva a las 14 horas del 22 de octubre del año 2024, en la Jefatura del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar; además se ordena tomando en consideración la prórroga que en su oportunidad se realizó por parte del Instituto, esto hasta tanto se dicte la resolución final en el procedimiento administrativo o cambien las circunstancias de conformidad con el artículo 29 del Código Procesal que nos rige. Bajo estas condiciones además, de conformidad con el artículo 26.2 y 112 TER del Código Procesal Contencioso Administrativo, se previene a la actora de que deberá presentar el proceso de conocimiento en el plazo de un mes, contado a partir del día de mañana 17 de Setiembre de 2025, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se ordenará el levantamiento inmediato de la medida cautelar hoy otorgada y se le condenará al pago de los daños y perjuicios causados con esta medida, los cuales se liquidarán y demostrarán en la etapa de ejecución de sentencia. Se deja constancia que la medida

- Que, de acuerdo con las consultas realizadas al Sistema utilizado por el Departamento de Recursos para gestionar las acciones de personal en el INAMU, se muestra la siguiente situación:

B	C	D	E	F	G	H	I	J
# Interno	Nº Plaza	Puesto	Tipo de Acción	Vencimiento	Entidad	Nº Acción	Inicio Nombrom.	Fin Nombrom.
17	15	16 - Jefa de Unidad	4 - NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD	31/12/2019	30055 - BRENES SOLANO ODETTE	15	01/03/2024	01/01/2019
649	15	17 - Jefa de Unidad SG	41 - NOMBRAMIENTO POR SUSTITUCION	02/01/2026	32166 - CUBILLO MARENCO VLADIMIR	3504	01/07/2025	02/01/2026

[illegible]

Sistema

Parámetros

Personal

Plazas

Acciones

Planilla

Consultas

Reportes

Consultas

INAMU - Empleados por puesto

Listado de empleados por puesto.

Limpiar

Planilla

▼

Planilla

▼

Puesto

▼

Estado

▼

1er. Apellido

▼

2do. Apellido

▼

Nombre

▼

Entidad

▼

Reporte

▼

-- Seleccione --

▼

-- Seleccione --

▼

Activo

▼

Cubillo

#	Código	Empleado	Planilla	Puesto	Nº Plaza	Estado	Inicio	Final	Salario	Diario	Hora
482	32166	CUBILLO MARENCO VLADIMIR	PA	Jefa de Unidad SG	15	A	01/07/2025	02/01/2026	2,636,882.00	67,896.067	8,487.008



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 4 de 8

Que mediante el documento INAMU-DAF-DRH-746-2025, de fecha 10 de octubre del 2025, el Departamento de Recursos Humanos procede a indicar:

“En atención a lo expuesto, y conforme al ordenamiento jurídico costarricense, el cual no admite la coexistencia de dos nombramientos —ya sean en propiedad o en condición de interinazgo— sobre una misma plaza, sin la existencia de un acto administrativo debidamente motivado, se solicita realizar una revisión exhaustiva de la legalidad de la prórroga conferida al señor Cubillo Marengo mediante el oficio INAMU-PE-868-2025.”

BASE LEGAL O NORMA APLICABLE

- i. Que el artículo 192 de la Constitución Política establece un régimen de empleo público estatutario diferenciado del régimen de empleo privado. Este régimen de empleo público estatutario se asienta en dos principios fundamentales: la necesaria comprobación de la idoneidad para el ingreso y la estabilidad en el empleo. Señala el artículo constitucional en comentario lo siguiente:

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

- ii. La Ley General de Control Interno en el Artículo 8, en el inciso a) señala que:

“(…) a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.”

- iii. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública 8422, en el artículo 56, indica:

Reconocimiento ilegal de beneficios laborales. Será penado con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público que, en representación de la Administración Pública y por cuenta de ella, otorgue o reconozca beneficios patrimoniales derivados de la relación de servicio, con infracción del ordenamiento jurídico aplicable.

- iv. Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.3 Protección y conservación del patrimonio, refieren a que:



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 5 de 8

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos, así como, los requisitos indicados en la norma 4.2.”

v. 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

vi. Asimismo, el inciso 4.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece:

“4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 6 de 8

CONCLUSIONES

- No es posible nombrar a dos personas colaboradoras en el mismo código de plaza. Una plaza, que puede estar vacante o tener un titular, es un puesto de trabajo específico que solo puede ser ocupado por una persona a la vez.
- Las situaciones descritas referentes al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código obedecen a la falta de un marco normativo robusto y a la ausencia de un proceso que supervise y controle. Asimismo, la aplicación de este modelo en el INAMU presenta debilidades en cuanto al control del gasto por el pago de remuneraciones y a la trazabilidad de personas colaboradoras nombradas en estas plazas, por cuanto se utiliza un mismo código para nombrar a dos personas colaboradores, situación que se contrapone al objetivo de asegurar confiabilidad y oportunidad de la información.
- En el caso de utilizar el USO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO para atender **funciones ordinarias tanto la Administración Activa o la Junta Directiva** deben analizar si realmente lo que se requiere en la unidad solicitante es la creación de plazas mediante un estudio que verifique esa necesidad por las cargas de trabajo, ya que en esos casos no sería una situación temporal y la particularidad del caso es que tiene un inicio y un final, ya después de dos años o tres y si se mantiene la necesidad se estaría en una situación de cotidianidad de las labores.”
- En línea con lo anterior, es relevante destacar que la figura de duplicación de plazas ha sido una práctica que se ha dado en la Institución, donde se utiliza un código para nombrar al mismo tiempo a dos personas funcionarias en diferentes unidades o para nombrar puestos claves que han sido separados de sus funciones mediante medidas cautelares por procesos administrativos.



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 7 de 8

- Que el modelo de sustitución de plazas en el mismo código ha generado un aumento en el pago de la planilla salarial, situación que no puede evidenciarse por la ausencia de sistemas de información que permitan identificar las plazas y unidades que utilizan este modelo, así como, el gasto que este representa.

ADVERTENCIA

Derivado de lo expuesto en el presente documento en relación a la situación denunciada sobre la plaza 15, y la recomendación emitida por el Departamento de Recursos Humanos, para que **«conforme al ordenamiento jurídico costarricense, el cual no admite la coexistencia de dos nombramientos —ya sean en propiedad o en condición de interinazgo— sobre una misma plaza, sin la existencia de un acto administrativo debidamente motivado, se solicita realizar una revisión exhaustiva de la legalidad de la prórroga conferida al señor Cubillo Marengo mediante el oficio INAMU-PE-868-2025»** se le **ADVIERTE** a la Presidencia Ejecutiva sobre los posibles riesgos de mantener la situación actual, relacionados con:

- a. El riesgo de realizar un uso inadecuado de los recursos públicos, lo cual podría afectar el patrimonio institucional y contraviene a lo estipulado en la “Ley 8292; Ley General de Control Interno”.
- b. El riesgo de contravenir los Principios de Universalidad e Integridad y Equilibrio Financiero, insertos en el artículo 5 de la “Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”. Además, el uso simultáneo de una plaza ocupada por dos personas en un mismo lapso crea para la institución una relación obrero-patronal con derechos y deberes entre el INAMU y las personas funcionarias que ocupan interinamente estas plazas, con el inconveniente que estos funcionarios a los cuales eventualmente no se les puede nombrar continuamente u otorgar propiedad por el faltante de códigos vacantes podría acudir a los tribunales de trabajo a demandar sus derechos laborales.
- c. El riesgo de emplear de forma permanente este modelo de sustitución de plazas en actividades ordinarias que no han sido declaradas como emergencias o situaciones especiales debidamente justificadas, genera dentro



24 de octubre del 2025
INAMU-JD-AI-261-2025
Página 8 de 8

de la institución una distorsión en la gestión del recurso humano, **compromete la legalidad de los nombramientos y puede derivar en responsabilidades administrativas y financieras.**

- d. El riesgo de que no exista control del gasto efectivo en que se incurrió por el pago de remuneraciones salariales y se ejecuten tareas que no se encuentren estipuladas en el Manual Descriptivo de Puestos, como es el caso de que no existe formalmente la jefatura del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU).

Para efectos de la fiscalización que nos corresponde ejercer, le solicitamos comunicar a esta Auditoría Interna en un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de su recibido, las acciones que se tomen al respecto para mitigar, contralar y gestionarlos los riesgos arriba señalados ante su posible materialización.

Sin otro particular.

Randall Umaña Villalobos.
Auditor Interno.
AUDITORÍA INTERNA.

RUV/TGS

Cc. Sr. Nelson Sanchez Valverde, coordinador, Departamento de Recursos Humanos.
Archivo