N° C.C.:

N° NIS : 4433

PERIODO : 2018

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

AUDITORÍA EXTERNA DP LOJA

DR4-DPL-0001-2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

INFORME GENERAL

Examen Especial a los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones, por parte del Rector, personal directivo, administrativo y demás servidores; y por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, nombrada por el Consejo de Educación Superior CES, en la Universidad Nacional de Loja y, entidades relacionadas, ubicado/a en la ciudad de Loja, cantón Loja, provincia de Loja, por el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 30 de agosto de 2017

TIPO DE EXAMEN : EE PERIODO DESDE : 2015-06-22 HASTA : 2017-08-30

Orden de Trabajo : 0003-DR4-DPL-AE-2017-I

Fecha O/T : 2017-09-29

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA Y ENTIDADES RELACIONADAS

Examen especial a los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones, por parte del Rector, personal directivo, administrativo y demás servidores; y, por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, nombrada por el Consejo de Educación Superior CES, en la Universidad Nacional de Loja y, entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 30 de agosto de 2017.

DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LOJA

Loja - Ecuador

SIGLAS Y/O ABREVIATURAS UTILIZADAS

Siglas y/o abreviaturas	Significado
CAS	Consejo Académico Superior
CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CES	Consejo de Educación Superior
CIFI	Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CUR	Comprobante Único de Registro
DPyEI-GISyE	Dirección de Planificación y Evaluación Institucional – Gestión de Información, Seguimiento y Evaluación
DR4-DPL-AE	Dirección Regional 4 - Delegación Provincial de Loja - Auditoría Externa
ESIGEF	Ejecución - Sistema Integrado de Gestión Financiera
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
MED	Modalidad de Estudios a Distancia
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
No.	Número
n/a	No aplica
OCAS	Órgano Colegiado Académico Superior
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo
SGA	Sistema de Gestión Académica
SNNA	Sistema Nacional de Nivelación y Admisión
SPRYN	Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina
UNL	Universidad Nacional de Loja
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
%	Porcentaje

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Siglas y/o abreviaturas utilizadas	
Carta de presentación	1
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Limitación al alcance	2
Base legal	3
Estructura orgánica	5
Objetivos de la entidad	7
Monto de recursos examinados	9
Servidores relacionados	9
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Autoridades universitarias y Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, no coordinaron acciones para la apropiada administración del talento humano	10
Miembros Académicos del CES encargados del seguimiento al proceso de intervención, no aplicaron acciones de control en la designación y remoción de personal por parte de la CIFI	25
No se elaboraron planificaciones anuales de talento humano	33
Concurso público de méritos y oposición para docentes titulares auxiliar 1 y agregado 1, sin observar disposiciones legales	40
Acciones de personal de designación y remoción de autoridades académicas y administrativas suscritas por los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional	58
Designación de autoridades académicas y administrativas sin cumplir requisitos para su desempeño	63
Incumplimiento de obligaciones con docentes contratados	73
Vinculación de personal que laboró en cursos de nivelación de carrera, sin cumplir disposiciones legales	80

Honorarios a docentes y tutores por servicios profesionales, sin sustento legal 93

Contratación e ingreso de personal docente ocasional al margen de disposiciones legales 100

Hecho Subsecuente: Inconsistencias en el Sistema de Gestión Académica SGA 105

ANEXOS

1. Servidores relacionados 107

2. Contrataciones y nombramientos analizados 109

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

ECUADOR

2018-01-30

Ref. Informe aprobado el .....

Loja,

Señores
Rector de la Universidad Nacional de Loja
Ciudad
Presidente del Consejo de Educación Superior
Quito

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones, por parte del Rector, personal directivo, administrativo y demás servidores; y, por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, nombrada por el Consejo de Educación Superior CES, en la Universidad Nacional de Loja y, entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 30 de agosto de 2017.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinadas no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

Ing. Herman Reinaldo Reyes Quevedo
Delegado Provincial de Loja, Subrogante

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

Mediante orden de trabajo 0003-DR4-DPL-AE-2017-I de 29 de septiembre de 2017, y en cumplimiento a la disposición del Subcontralor General del Estado contenida en memorando 1971-DPyEI-GISyE de 13 del mismo mes y año, el Delegado Provincial de Loja dispuso la ejecución del examen especial a los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones, por parte del Rector, personal directivo, administrativo y demás servidores; y, por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, nombrada por el Consejo de Educación Superior CES, en la Universidad Nacional de Loja y, entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 30 de agosto de 2017.

Objetivo del examen

Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables a los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones.

Alcance del examen

Se analizaron los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones, por parte del Rector, personal directivo, administrativo y demás servidores; y, por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, nombrada por el Consejo de Educación Superior CES, por el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 30 de agosto de 2017, conforme se detalla en anexo 2.

Limitación al alcance

Se excluye del alcance lo siguiente:

Dos

- Las remuneraciones del concurso público de méritos y oposición para docentes titulares auxiliar 1 y agregado 1, de acuerdo al cumplimiento de su carga horaria reflejada en registros físicos, así como en el Sistema de Gestión Académica SGA; y, las modificaciones en el distributivo de carga horaria por su incorporación, por cuanto las calificaciones y asistencias se registraron con posterioridad al 30 de agosto de 2017, fecha de corte de la presente acción de control.

- La etapa de impugnaciones en la fase de oposición del referido concurso público de méritos y oposición, ya que los documentos de sustento no fueron proporcionados al equipo de auditoría, pese a los requerimientos realizados con oficios 511-DR4-DPL-AE de 31 de octubre de 2017 y 0148-0003-DR4-DPL-AE-2017-I de 15 de diciembre de 2017 al Presidente de la CIFI.

- El uso y control de usuarios y claves de los sistemas ESIGEF, SPRYN, empleadores del IESS y de pagos del Banco Central del Ecuador, por cuanto las entidades relacionadas: Ministerio de Finanzas, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Superintendencia de Bancos y Banco Central del Ecuador no proporcionaron oportunamente la información solicitada por el equipo de control. Además, este rubro se relaciona con el pago de remuneraciones del concurso público de méritos y oposición para docentes titulares auxiliar 1 y agregado 1 y con otros rubros de gasto.

- Pago de aportes a la seguridad social, avisos de entrada y salida en el sistema de empleadores del IESS y pluriempleo, por cuanto esta entidad proporcionó información el 11 de diciembre de 2017, cuando el equipo de auditoría concluía las actividades de campo.

Base legal

Universidad Nacional de Loja

Se creó por Decreto el 31 de diciembre de 1859, como entidad adscrita al Colegio San Bernardo, con estudios de jurisprudencia, teología y medicina, efectivizándose solamente los primeros. Con Decreto Supremo de 13 de febrero de 1869 se fundó la Junta Universitaria de Derecho, para concluir los estudios en esta especialidad; y, con Decreto Ejecutivo 5 de 26 de diciembre de 1895, publicado en Registro Oficial 580 de

30 de diciembre del mismo año, se estableció la Facultad de Jurisprudencia, para otorgar los grados académicos de Licenciado y Doctor en esta área.

Mediante Decreto Ejecutivo 1553 de 9 de octubre de 1943, publicado en Registro Oficial 948 de 27 del mismo mes y año, la Junta Universitaria de Loja, fue elevada a la categoría de Universidad, con el nombre de Universidad Nacional de Loja.

Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja

El Pleno del Consejo de Educación Superior, mediante resolución RPC-SO-28-No.304-2014, de 23 de julio de 2014, conformó una Comisión Ocasional a fin de que analice el informe presentado por la SENESCYT, que revela irregularidades en la elección de Rector y Vicerrector de la Universidad Nacional de Loja, llevada a efecto el 14 de julio de 2013; así como varias denuncias sobre las actividades institucionales. La referida comisión, presentó al Pleno del Consejo de Educación Superior, un informe en el cual recomendó la conformación de una Comisión de Investigación.

Mediante Resolución RPC-SO-29-No.317-2014 de 30 de julio de 2014, el Pleno del CES, dispuso el inicio de la investigación en la Universidad Nacional de Loja, y conformó la comisión con un Presidente, dos miembros y un Secretario Ad-hoc; quienes recomendaron la intervención por haberse configurado las causales previstas en los artículos 199 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Educación Superior y 44 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Mediante Resolución RPC-SE-04-No.009-2015 de 22 de junio de 2015, el Pleno del Consejo de Educación Superior en la cuarta sesión extraordinaria, dispuso la intervención integral en la Universidad Nacional de Loja; designó a los integrantes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional; y, estableció que esta medida tendrá una duración de un año. Con resoluciones RPC-SO-24-No.412-2016, RPC-SO-31-No.594-2016, RPC-SO-35-No.707-2016 y RPC-SO-21-No.406-2017 de 22 de junio, 24 de agosto, 28 de septiembre de 2016 y 21 de junio de 2017, respectivamente, prorrogó el plazo original, en la primera hasta el 31 de agosto de 2016; en la segunda hasta el 31 de diciembre de 2016; en la tercera hasta el 30 de junio de 2017; y, en la cuarta hasta el 31 de julio de 2018; de conformidad con el artículo 48 letra f) del Reglamento de Creación,

Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que establece que el tiempo de intervención será máximo de hasta dos años, prorrogable por el mismo período.

Estructura orgánica

Universidad Nacional de Loja

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Universidad Nacional de Loja, aprobado y reformado mediante resoluciones 0011-2012-R-UNL y 092/2012-R-UNL, de 23 de mayo y 21 de diciembre de 2012, respectivamente, en sus artículos 11, 13, 15 y 16 define la siguiente estructura:

Procesos Gobernantes	Consejo Académico Superior Rectorado
Procesos Agregadores de Valor	Gestión de la Docencia o Formación Profesional Gestión de la Investigación Científica Gestión de la Vinculación con la Sociedad
Procesos Habilitantes de Asesoría	Auditoría Interna Procuraduría General Planificación y Desarrollo Comunicación e Imagen Institucional
Procesos Habilitantes de Apoyo	**Secretaría General** Documentación y Archivo Certificaciones y Despacho de Títulos **Coordinación General Administrativa - Financiera** Dirección Financiera Presupuesto Contabilidad Tesorería Dirección de Bienestar Estudiantil Asistencia Médica y Psicológica Asistencia Social y Apoyo Legal Estímulos Estudiantiles Asistencia Psicopedagógica Dirección de Talento Humano Admisión, Inducción y Capacitación del Talento Humano Control, Seguimiento y Evaluación Distribución y Control del Trabajo Académico Gestión Ambiental, Seguridad e Higiene Industrial; y, Salud Ocupacional Nómina Dirección Administrativa Servicios Administrativos Generales

	Mantenimiento y Transporte Vehicular Guardalmacén de Bienes Universitarios Bibliotecas Dirección de Desarrollo Físico Fiscalización Proyectos de Desarrollo Físico Procesos Precontractuales y Contractuales para Obras y Consultorías Dirección de Telecomunicaciones e Información Desarrollo de Software Administración de Redes y Equipos Informáticos Administración del Mantenimiento Electrónico Administración de la Telecomunicación Dirección de Contratación Pública Procesos Legales de Contratación Publica Portal de Compras Públicas

El 26 de octubre de 2016, mediante Resolución RPC-SO-39-No.813-2016, el Pleno del Consejo de Educación Superior, aprobó el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, que establece la nueva estructura orgánica académica, así:

Máximo Órgano Colegiado	Consejo Académico Superior
Autoridades	Rector/a Vicerrector/a
Autoridades Académicas	Decanos/as de Facultad Director/a de la Unidad de Educación a Distancia Director/a de Investigación
	Coordinador/a de Docencia Coordinador/a de Vinculación con la Sociedad Coordinador/a de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad Coordinador/a de Centros de Investigación Coordinador/a de Institutos de Investigación Coordinador/a de Programas de Investigación
	Directores/as de Carrera o Programa
Unidades de Apoyo Académico	Consejo Consultivo Superior Consejo Consultivo de Investigación Consejo Consultivo de Gestión de Docencia Consejo Consultivo de Vinculación con la Sociedad Consejo Consultivo Académico de Carrera Consejo Consultivo de Graduados Consejo Consultivo de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad Consejo Consultivo de Programas de Postgrado

Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja

El artículo 47 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, señala que la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional estará integrada por al menos tres miembros que pertenezcan preferentemente al Sistema de Educación Superior; y, que al menos dos de ellos deberán ser especialistas en las áreas que motivan la intervención. De acuerdo al número 4.5 del Plan de Intervención y Fortalecimiento Institucional para la UNL, aprobado y actualizado mediante resoluciones RPC-SO-34-No.452-2015 y RPC-SO-17-No.312-2017 de 23 de septiembre de 2015 y 10 de mayo de 2017, respectivamente, se estructura así:

Integrantes	
Presidencia	Presidente Asesor de Presidencia Comunicación Social Secretaria
Miembros	Especialista en el Area Jurídica Asesor Jurídico
	Especialista en el Area Administrativa Financiera Asesor Administrativo Financiero Asistente
	Especialista en el Area Académica Asesor Académico
	Especialista en el Area de Investigación Asesor de Investigación

Objetivos de la entidad

Universidad Nacional de Loja

El número 5 del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2014 - 2018 de la Universidad Nacional de Loja, aprobado mediante Resolución 041/2014-R-UNL de 29 de julio de 2014, establece los siguientes objetivos estratégicos:

- Formar talento humano de calidad, con sólidas bases científicas, técnicas y humanistas, que respondan a las necesidades del desarrollo local, regional y nacional, en el marco de los lineamientos del Sistema de Educación Superior y de un permanente proceso de evaluación.

- Generar y difundir conocimientos científicos, desarrollar e innovar tecnologías y potenciar los conocimientos tradicionales, que enriquezcan los procesos de formación que coadyuven a resolver los principales problemas del desarrollo regional y nacional.

- Desarrollar permanentemente programas de vinculación con la sociedad que permitan la difusión de los saberes y culturas, la prestación de servicios especializados, articulados a la docencia e investigación, para contribuir al desarrollo local y nacional.

- Implantar un sistema de gestión administrativa y financiera que contribuya de manera efectiva al avance académico y promueva una cultura organizacional para el desarrollo del talento humano y de la institución.

- Optimizar la infraestructura física y tecnológica, que permita el desarrollo eficiente de las actividades de docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja

El capítulo IV, números 4.1 y 4.1.1 del Plan de Intervención y Fortalecimiento Institucional para la UNL, aprobado y actualizado por el Pleno del CES mediante resoluciones RPC-SO-34-No.452-2015 de 23 de septiembre de 2015 y RPC-SO-17-No.312-2017 de 10 de mayo de 2017, señala:

General:

Asistir a la Universidad Nacional de Loja para superar las irregularidades académicas, administrativas y económico-financieras determinadas en el proceso de intervención, así como para garantizar el fortalecimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación, vinculación y gestión administrativa, asegurando la calidad de sus procesos y resultados.

Específicos por causales de intervención:

Inexistencia de cogobierno

- Impulsar la conformación del cogobierno y OCAS de la UNL.

Violación al principio de gratuidad

- Garantizar el cumplimiento de gratuidad de la institución de educación superior.

Problemas de titulación

- Regularizar el proceso de titulación de las carreras y programas de la UNL.

Negligencia en la gestión académica

- Regularizar el pago de becas a estudiantes de 2016.
- Actualizar la oferta de posgrados de la UNL.
- Garantizar la oferta y calidad permanente de carreras y los procesos de admisión, desarrollo curricular y titulación.

Violación de los derechos de los docentes y administrativos

- Motivar la solución al conflicto económico - jurídico entre los jubilados de la UNL.
- Gestionar la solución del conflicto con los trabajadores del contrato colectivo del Sindicato La Argelia.
- Gestionar el incremento salarial dispuesto en el Decreto 034 del MRL, actual Ministerio del Trabajo.
- Gestionar los pagos pendientes del programa de medicina familiar.
- Acompañar el desarrollo del proceso de Concurso de Méritos y Oposición 2016 para la contratación de nuevos docentes titulares.
- Gestionar los procesos de reclamos de administrativos, docentes y trabajadores en general por la violación a sus derechos.
- Regularizar la situación de los becarios SENESCYT en la UNL.

Monto de recursos examinados

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, no se cuantificó monto de recursos examinados.

Servidores relacionados

Anexo 1.

CAPÍTULO II
RESULTADOS DEL EXAMEN

Autoridades universitarias y Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI, no coordinaron acciones para la apropiada administración del talento humano

El Consejo de Educación Superior CES recibió de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT el 15 de abril de 2014, un informe que revela posibles irregularidades en las elecciones de Rector y Vicerrector de la Universidad Nacional de Loja UNL, al que se unieron reclamos de docentes, estudiantes, ciudadanos y asambleístas por la provincia de Loja, quienes presentaron denuncias en contra de las autoridades universitarias relacionadas con anomalías académicas y administrativas, de las cuales en el Plan de Intervención, se incluyeron 79 referentes a: contratación de docentes y servidores sin cumplir perfiles y requisitos; discriminación y maltrato laboral; falta de asignación de carga horaria a docentes; cambios administrativos sin acciones de personal y respaldo legal; represalias a estudiantes; deficiencias en la oferta de postgrados; sumarios administrativos sin sustento; falta de designación de profesores y coordinadores de carrera; continuos viajes del Rector al exterior; inoportunidad en el registro y entrega de títulos; entre otros aspectos.

Ante esta situación, el Pleno del CES, mediante Resolución RPC-SO-28-No.304-2014 de 23 de julio de 2014, conformó una Comisión Ocasional, para que revise el informe y denuncias referidos, cuyos integrantes mediante memorando CES-CO28-2014-0002-CORPC28 de 29 del mismo mes y año, recomendaron la conformación de una Comisión de Investigación, a fin de que compruebe la existencia de estas irregularidades, que podrían constituirse en causales de intervención. Mediante resolución RPC-SO-29-No.317-2014 de 30 de julio de 2014, el CES la conformó, y a más de las denuncias que les fueron entregadas para análisis en contra del Rector, la Comisión de Investigación recibió otras 32 sobre: cobros a los estudiantes de la modalidad de estudios a distancia y de los programas de inglés, computación y cultura física; cierre de carreras; nepotismo; arrogación de funciones; falta de concursos de méritos y oposición para docentes; falta de convocatorias para los programas de postgrado; ausencia de emisión de nombramientos a servidores administrativos ganadores de concurso interno; maltratos a los becarios de la SENESCYT-UNL; falta del Órgano Colegiado Académico Superior; violación al principio

Dice

de cogobierno; juicios planteados por docentes y estudiantes; cierre de la editorial universitaria por un año; deterioro de los bienes patrimoniales; procesos de contratación en los que ha intervenido un hermano del Rector, entre otros aspectos.

La Comisión de Investigación, luego del análisis de las denuncias; la práctica de las diligencias investigativas; y, la obtención de pruebas de cargo y descargo, el 28 de febrero de 2015, presentó su informe al Pleno del CES, en el que recomendó la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja.

El 6 de marzo de 2015 el Pleno del Consejo de Educación Superior solicitó al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CEAACES, con sustento en el artículo 36 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, la aprobación del informe de la Comisión de Investigación, Organismo que lo aprobó con Resolución 071-CEAACES-SO-05-2015 de 23 de marzo de 2015.

El Rector de la UNL, fue convocado a audiencia por el CES, para que, en forma personal y directa puntualice y presente sus descargos, habiéndolo realizado el 14 de abril de 2015. Luego de analizada la documentación que proporcionó, el 18 de junio del mismo año, la Comisión de Investigación presentó su informe final, en el que ratifica su recomendación de intervención integral de la Universidad Nacional de Loja, por haberse configurado las causales establecidas en los artículos 199 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Educación Superior y 44 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, referentes a: Inexistencia de cogobierno; incapacidad administrativa y académica de las autoridades; cierre injustificado de oferta académica en once carreras; falta de registro de títulos en carreras y programas; violación al principio de gratuidad por cobros indebidos; irregularidades en el proceso electoral para la designación de primeras autoridades; y, otras novedades. Intervención que es dispuesta por el Pleno del CES, mediante Resolución RPC-SE-04-No.009-2015 de 22 de junio de 2015.

En dicha Resolución además, el Pleno del Consejo de Educación Superior, designó a los miembros de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI; fijó la duración de un año, prorrogable de acuerdo al Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas; dispuso que la Universidad Nacional de Loja, sus órganos de gobierno, autoridades y funcionarios, presten todas las facilidades y cumplan las obligaciones dispuestas en el artículo 50 del citado Reglamento;

y, designó a uno de los Miembros Académicos, para que realice seguimiento al proceso de intervención dispuesto.

Desde el 22 de junio de 2015 hasta el 30 de agosto de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja que se han sucedido, emitieron 162 medidas urgentes, de las cuales 95 están relacionadas con el alcance de este examen respecto a: procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones; decisiones que no fueron acatadas por el Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, sino apeladas ante el Consejo de Educación Superior, por cuanto a su criterio, la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, no tiene facultad para resolver asuntos de competencia de la máxima autoridad universitaria. Al equipo de auditoría fueron proporcionados los documentos adjuntos a las apelaciones de 31 medidas urgentes, de las cuales el Consejo de Educación Superior, presentó resoluciones de 12 que fueron negadas, en las que puntualizó que tales medidas son actos administrativos enmarcados dentro de las facultades que confiere a la Comisión, el artículo 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que señala:

> *"Medidas urgentes y de carácter excepcional. - Se definen como medidas urgentes aquellas decisiones de trámite expedito que involucran actos, políticas o normas que el Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional considera indispensables y de aplicación inmediata y urgente para el mejoramiento de la universidad o escuela politécnica intervenida ... Cuando una medida sea presentada ante el Rector, por ser de su competencia, este deberá ejecutarla dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, caso contrario entrará en vigencia de manera inmediata..."*

Pese a los pronunciamientos con los cuales el CES negó las apelaciones del Rector, respecto a las medidas urgentes dispuestas, éstas no fueron acatadas por las autoridades universitarias, quienes presentaron a la Contraloría General del Estado, entre otros organismos, denuncias en contra de las actuaciones de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, en su mayor parte relacionadas a las medidas urgentes emitidas, porque a su criterio se produjo vulnerabilidad al derecho de legalidad; ausencia de competencia para remover y designar autoridades académicas y administrativas; designación y remoción de autoridades, docentes y servidores administrativos sin autorización de la autoridad nominadora y sin cumplir requisitos; ilegalidad en el Concurso

Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1; entre otros.

Los incumplimientos del Rector motivaron que con Resolución RPC-SO-14-No.221-2016 de 13 de abril de 2016, el CES le aplique una sanción determinada como grave, de amonestación escrita y multa del 75% de la remuneración mensual unificada, que se derivó del proceso de sustanciación 006-2015-CS-UNL-CES relacionado con la regularización del programa de postgrado de medicina familiar y comunitaria; con Resolución RPC-SE-07-No.014-2016 de 17 de junio de 2016, le imponga otra sanción grave, esta vez de amonestación escrita y suspensión de funciones por 60 días sin remuneración, por cuanto no dio cumplimiento a la medida urgente 23, relacionada con el servicio de nivelación y admisión de carrera; con Resolución RPC-SO-31-No.593-2016 de 24 de agosto de 2016, le establezca una nueva sanción determinada como muy grave, de amonestación escrita y suspensión de funciones por 60 días sin remuneración, conforme a los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sanciones, ello por incumplimiento de la medida urgente 28 concerniente a la remoción de servidores de libre nombramiento, e incumplir reiteradamente las disposiciones emitidas por la CIFI; y, con Resolución RPC-SE-08-No.015-2017 de 16 de agosto de 2017, asimismo le imponga una sanción muy grave de amonestación escrita y suspensión de funciones por sesenta 60 días sin remuneración, por la reincidencia en el cometimiento de la infracción tipificada en el número 28 del artículo 12 del Reglamento de Sanciones, e incumplir la disposición administrativa de la Comisión Interventora, realizada mediante oficio 686-CIFI-UNL-01-12-2015 de 1 de diciembre de 2015, referente al proceso de contratación COTO-UNL-085-2015.

El Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante de la Universidad Nacional de Loja, al mostrar total resistencia a las medidas dispuestas por la CIFI, relacionadas con la vinculación y remoción de personal, impidieron el cumplimiento del artículo 197 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que señala:

> *"... El proceso de intervención es una medida académica y administrativa, de carácter cautelar y temporal, resuelta por el Consejo de Educación Superior en base a los informes del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad Superior, tendiente a solucionar problemas que atenten el normal funcionamiento de las universidades y escuelas politécnicas; mantener la continuidad de los procesos; asegurar y preservar la calidad de gestión y, precautelar el patrimonio institucional, garantizando con ello el derecho irrenunciable de las personas a una educación de calidad de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y esta Ley...".*

Trece

Similar definición refiere el artículo 31 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Por su parte, los Presidentes de la CIFI que actuaron del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, ante los incumplimientos del Rector y de la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, ejecutaron actos relacionados con la administración del talento humano, vinculando y cesando en funciones a autoridades, docentes y servidores, disponiendo la terminación de contratos y emitiendo acciones de personal, sin considerar que el artículo 32 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, en concordancia con el 197 de la Ley Orgánica de Educación Superior, señala que la intervención no suspende el funcionamiento de la universidad ni a sus autoridades; por el contrario, no hay evidencia documental de que informaron al Consejo de Educación Superior, todos los incumplimientos de las autoridades universitarias, a fin de que este Organismo previo al trámite respectivo, imponga la sanciones adicionales que la Ley prevé; ya que además, los informes cuatrimestrales de sus actividades para conocimiento del Pleno del CES, no fueron presentados conforme a sus atribuciones, sino únicamente en dos ocasiones por el Presidente que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017. Cabe señalar que, ante nuestros requerimientos, no fue proporcionada para fines de análisis, la evidencia documental que compruebe la participación de los demás miembros de la Comisión Interventora.

Consecuentemente, esta inapropiada posición de rechazo, marcada resistencia e incumplimientos del Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, a las disposiciones de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, a través de las medidas urgentes; y, la decisión de vincular y remover a las autoridades académicas y administrativas, docentes y demás servidores, por parte de los Presidentes de la CIFI, derivaron una evidente descoordinación, que lejos de fortalecer las actividades académicas, estudiantiles y administrativas, contribuyó al deterioro de la imagen institucional; y, al detrimento de la excelencia académica de la Universidad, que la mantuvo como referente de la educación superior a nivel nacional e internacional. Además, generó un ambiente de inseguridad en la comunidad universitaria; un notable perjuicio a los estudiantes que no reciben sus cátedras con normalidad; desorganización y confrontaciones que se advierten en forma regular; acciones judiciales en contra de la entidad; que no se hayan superado oportunamente todas las causales de la intervención,

Catorce

puesto que el CES prorrogó este proceso por cuatro ocasiones; y, cambios continuos de los Presidentes de la Comisión Interventora, ya que durante el periodo examinado han actuado cuatro.

El Rector y la Vicerrectora en calidad de Rectora Subrogante; y, los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, incumplieron los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución; y, 22 letras a) y b) de la Ley Orgánica del Servicio Público, que señala como deberes de las y los servidores públicos, la primera, respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; y, la segunda, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades.

El Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante incumplieron el artículo 50 letras a) y e) del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que señalan como obligaciones de la institución intervenida, la primera brindar todas las facilidades y apoyo que requiera la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, el Presidente y su equipo técnico, para el pleno ejercicio de sus atribuciones; y, la segunda, acatar de forma inmediata las disposiciones académicas, administrativas, financieras y jurídicas emitidas por esta Comisión.

Los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional incumplieron los artículos 48 letra a) y 52 del Reglamento Ibídem, que señalan, el primero como atribución de la Comisión Interventora, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico ecuatoriano y las normas de funcionamiento de la universidad; y, el segundo, que en caso de que la institución de educación superior intervenida, sus órganos de gobierno o sus autoridades incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 50 del referido Reglamento, el Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional deberá poner en conocimiento del CES este particular para que, previo al trámite respectivo, se impongan las sanciones correspondientes.

Quince

Inobservaron además la norma de control interno 200-07 *"Coordinación de acciones organizacionales"*, que dispone que el control interno debe contemplar los mecanismos y disposiciones requeridos a efecto de los servidores de las unidades participantes en la ejecución de los procesos, actividades y transacciones de la institución, desarrollen sus acciones de manera coordinada y coherente, con miras a la implantación efectiva de la estrategia organizacional para el logro de los objetivos.

Incumplieron del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Rector y Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, el número 1 letras a) y h) que señalan en su orden la atribución del titular de la entidad de dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos y más sistemas administrativos, y cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes; y, los Presidentes de la CIFI, el número 2 letra a), que dispone como obligación de las autoridades de las unidades administrativas y sus servidores, contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, el sistema de control interno.

Con oficios 184, 185, 186 y 187-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados, ante lo cual el Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, en oficio 009-22018-R-UNL de 8 de enero de 2018, dirigido al Contralor General del Estado, cuya copia fue entregada al equipo de auditoria, informan: que el 28 de diciembre de 2017 se les comunica los resultados provisionales del examen especial y que luego de dos días laborables, esto es el 4 de enero de 2018 se les convoca a la conferencia final de comunicación de resultados para el 10 del mismo mes y año, vulnerando el debido proceso; que el equipo de auditoría no ha verificado que el Reglamento de Creación, Intervención, y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, fue publicado en el Registro Oficial el 25 de enero de 2017 y por tanto vigente a partir de esta fecha; que el informe carece de motivación, objetividad y veracidad, porque se ha inobservado denuncias presentadas por las autoridades sobre el concurso de méritos y oposición convocado por la CIFI; que no se ha considerado el informe técnico de la Secretaria Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador, en el caso 0032-17-IS en el que determina que, por haber fallos contradictorios en las Unidades Judiciales de Loja respecto del concurso, son inejecutables; y, que al no contar con el tiempo necesario para disponer de la

Decisión

documentación que se requiere para contradecir los resultados provisionales, solicitan el diferimiento de la conferencia fijada para el 10 de enero de 2018, a fin de ejercer el legítimo derecho a la defensa.

Al respecto, los artículos 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no determinan días término o calendario que deban transcurrir entre la comunicación de resultados provisionales y la convocatoria a la conferencia final; el Reglamento de Creación, Intervención, y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, publicado en el Registro Oficial el 25 de enero de 2017, fue aprobado por el Pleno del CES con Resolución RPC-SO-012-No.056-2012 de 11 de abril de 2012 en cuya disposición final señala que entrará en vigencia a partir de su expedición, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial del CES y en el Registro Oficial, el que además, fue reformado mediante nueve resoluciones, la última de 24 de febrero de 2016; al Rector y a la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, no se les comunicó hechos relacionados con el concurso de méritos y oposición, por cuanto no participaron en este proceso; el informe técnico de la Secretaria Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador, sobre el concurso de méritos y oposición, que en copia simple fue proporcionado al equipo de auditoría, al no constituir un pronunciamiento oficial de la Corte Constitucional, no cumple el principio de pertinencia; y, el tiempo para presentar información explicativa o documentos justificativos a los actos administrativos observados a los servidores relacionados con la acción de control, no concluye con la convocatoria a la conferencia final, ya que el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala que una vez realizada la conferencia final, los servidores podrán presentar justificativos, hasta cinco días laborables posteriores.

El Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, en comunicación de 9 de enero de 2017, en lo pertinente señala: que la intervención en la UNL fue integral, implicando un estado de excepción que pretendió enderezar y solucionar las irregularidades que llevaron a declararla; que al no existir el Organismo Colegiado Académico Superior, la Comisión Interventora realizó las veces del mismo; que se emite un juicio de valor sin sustento sobre la supuesta falta de coordinación que se contradice respecto de la oposición constante que ha tenido el proceso de intervención; y, que el equipo auditor no ha observado la precarización a la que estaban sometidos los docentes a quienes se los contrataba cada dos meses. Similar exposición realiza con posterioridad a la conferencia final de

comunicación de resultados, en comunicación de 18 de enero de 2018.

El Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 15 de enero de 2018, en lo pertinente expresa: que el informe de auditoria pretende distorsionar la causa de los problemas de la Universidad, atribuyendo sin ningún fundamento legal, falta de acciones de la CIFI para resolver las causales de intervención; que los problemas en la UNL no han sido generados por la Comisión Interventora, ya que previo a la intervención hubieron más de setecientas denuncias sobre ilegalidades e incompetencia en la actividad universitaria; que la intervención genera una especie de estado de excepción, en el que se debe aplicar el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas; que es necesario que el equipo auditor evidencie que la CIFI no solo emitió medidas urgentes, sino también disposiciones, vetos, vistos buenos, y actos administrativos tendientes a corregir acciones en el orden académico, administrativo, de dirección y económico financieras; que la ausencia de docentes y funcionarios se derivó del incumplimiento de las medidas urgentes 136 y 137 por parte del Rector; que por la negativa de las autoridades académicas de cumplir con las disposiciones de la CIFI, se dispuso su cambio; que la descoordinación y notable deterioro de la imagen institucional son el resultado de los incumplimientos de las autoridades universitarias que derivaron la intervención; que la permanente resistencia, oposición y judicialización de las medidas urgentes por parte del Rector, además de ser ilegales contrarían el principio de autonomía responsable; que el equipo auditor ha emitido un juicio de valor subjetivo de la supuesta descoordinación, contradiciéndose sobre la oposición que el Rector y Vicerrectora han tenido en el proceso de intervención; que el equipo desconoce la facultad del Interventor para emitir medidas urgentes, las que al ser incumplidas por la autoridad entran en vigencia por el Ministerio de la Ley; y, que el informar al CES los desacatos para que imponga sanciones, es independiente del cumplimiento obligatorio de las medidas urgentes, porque lo opuesto llevaría a una intervención nugatoria.

Al respecto, no existe la contradicción que los servidores refieren, pues el desacato de las autoridades universitarias a las medidas urgentes, y las decisiones de los Presidentes de la Comisión Interventora de vincular y remover personal sin la participación del Rector, evidencian actos independientes y aislados que acrecentaron el caos administrativo, laboral y estudiantil de la UNL; tampoco el equipo auditor cuestiona las medidas urgentes como tales, pues éstas guardan conformidad con el artículo 51 del Reglamento de

Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, sino que observa los efectos ocasionados por los incumplimientos tanto del Rector y Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, como de la ejecución de actos relacionados con la administración del talento humano por parte de dos Presidentes de la CIFI; los problemas de la UNL efectivamente no los generó la CIFI, ya que existe abundante evidencia documental de ilegalidades con anterioridad a la intervención, las que se constituyeron en causales para su inicio, pero que no fueron oportunamente superadas, según consta en los considerandos de las resoluciones RPC-SO-24-No.412-2016, RPC-SO-31-No.594-2016, RPC-SO-35-No.707-2016 y RPC-SO-21-No.406-2017 de 22 de junio, 24 de agosto y 28 de septiembre de 2016 y de 21 de junio de 2017, respectivamente, en las que el Pleno del CES fundamenta las prórrogas al proceso de intervención, por persistir las razones que la motivaron; en ninguna disposición legal, reglamentaria o normativa consta que en un proceso de intervención, se aplicará única y exclusivamente el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, más aún, en su artículo 48 letra a) define como atribución de la CIFI, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico ecuatoriano y las normas internas de funcionamiento de la Universidad; y, el equipo auditor no refiere disposiciones, vetos, vistos buenos, y actos administrativos de la CIFI tendientes a corregir acciones en el orden académico y de dirección, por cuanto no tienen relación con el alcance de la presente acción de control.

El Rector, en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018 señala: que las causales de la intervención no tienen relación con el objeto del examen, el que tenía que referirse a la legalidad de disposición de intervención a partir de la vigencia del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, publicado en el Registro Oficial 854 de 25 de enero de 2017, al que el equipo de auditoria lo refiere en el informe sin considerar que las normas de carácter general entran en vigencia únicamente desde su publicación en el Registro Oficial según el artículo 82, 129 número 2 y 215 letra b) del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; que el equipo auditor establece incumplimientos por parte del Rector sin considerar la legalidad y validez de los actos administrativos contenidos en las medidas urgentes, incumpliendo los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador, 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 1 de su Reglamento, y 3 número 2 del Código de Ética de la Contraloría General del Estado; que según el criterio de auditoría, él debía cumplir con las medidas urgentes, aun cuando contravengan los artículos 16, 85 y 86 de la Ley

Diecinueve

Orgánica del Servicio Público, renunciando a su derecho establecido en el letra d) del número 29 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador y letra d) del artículo 22 de la LOSEP.

La Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, en oficio 037-V-UNL de 17 de enero de 2018 en lo pertinente expresa: que el equipo de auditoria da por hecho que el Presidente de la CIFI tiene competencias para vincular o desvincular a autoridades académicas y administrativas o a servidores de la UNL; que la CIFI no es una institución pública, sino una dependencia del CES; que el poder de decisión final de las medidas urgentes no las tiene el Presidente de la Comisión Interventora, sino el Pleno del CES, organismo que tuvo conocimiento de las medidas urgentes; que las actuaciones del Presidente de la CIFI están supervisadas por un consejero designado por el Consejo de Educación Superior y por tanto con su Presidente son responsables de los daños causados; que como Rectora Subrogante tenía la obligación de objetar e impugnar todo acto administrativo violatorio al ordenamiento jurídico ecuatoriano, que es por lo que equipo auditor pretende establecer responsabilidades; que en el informe no se menciona al CES como organismo responsable del control de la legalidad de las medidas urgentes; que deja constancia de su preocupación por los resultados provisionales, ya que están orientados a tratar de cumplir lo resuelto por el Pleno del CES en Resolución RPC-SO-30-No.569-2017 respecto de sancionar al Rector para justificar la intervención de la UNL; que el equipo de auditoría obvió analizar el acto administrativo contenido en la medida urgente 131 relacionada con el encargo del Rectorado al Vicerrector en funciones; que llama la atención que no se haya analizado la actuación del Presidente de la CIFI del período comprendido entre el 28 de septiembre de 2016 y el 11 de enero de 2017 en donde se emitió la medida urgente 136 que fuera declarada nula por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja; que pide se declare nulo todo lo actuado por el equipo de auditoría y se disponga se notifique con el inicio del examen a todos los consejeros del CES que resolvieron la intervención de la UNL; que las medidas urgentes contravienen al Derecho Público porque se han salido del marco de la atribución que concede el artículo 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, por lo que son inejecutables y su inobservancia no puede generar ninguna responsabilidad; que en el examen se debió auditar solo lo puntualizado en el alcance, pero que sin embargo, en la primera observación se realiza un comentario subjetivo de las causales de intervención, dando por hecho sin un estudio detallado, que tales causales existen y que las sanciones impuestas al Rector son correctas; que no se analizó si estaban

Vuelve

o no en vigencia el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, y el de Sanciones, expedidos por el CES, los que antes de publicarse en el Registro oficial de 25 de enero de 2017 fueron nulos; que durante el trabajo de campo no se le pidió opiniones sobre los hallazgos, impidiendo que sean resueltos en el curso del examen; que no es legal ni pertinente la vinculación, como docentes de la UNL de los presuntos ganadores del concurso de méritos y oposición, puesto que adolece de nulidades jurídicas, asimismo señala otros aspectos relacionados con el mismo tema; que según sentencia dictada en el proceso 11804-2017-00118 se confirma que no se evidencia la potestad del Presidente de la CIFI para disponer la contratación de personal; que la vinculación y desvinculación de personal y autoridades por parte de la CIFI sin tener competencia implica la posible existencia del delito tipificado en el artículo 287 del COIP, pero que el equipo de auditoría nada dice sobre la existencia de tales indicios; y, que la observación es contradictoria, pues al acatarse actos violatorios al ordenamiento jurídico, sería constituirse en corresponsable de éstos.

Al respecto, en este informe las causales de la intervención se mencionan como un antecedente, no como un componente analizado que derive responsabilidades; los Reglamentos de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas y el de Sanciones, hasta el corte de la presente acción de control, no han sido declarados inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional, más aun, en sentencia 009-17-SIN-CC este Organismo negó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos y 19 tercer inciso de la Codificación del Reglamento de Sanciones, aprobado por el Pleno del CES el 26 de agosto de 2015 y que fue planteada por el Rector, a más de que la disposición final de la Resolución RPC-SO-012-No.056-2012 señala que el primer Reglamento entrará en vigencia a partir de su expedición, sin perjuicio de su publicación en la gaceta oficial del CES y en el Registro Oficial, y en el segundo caso, la disposición final de la Resolución RPC-SO-21-No.244-2015 expresa que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del CES; el equipo auditor no observa las medidas urgentes como tales, puesto que el artículo 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas le otorga al Presidente de la CIFI, la facultad de expedirlas, sino que observa los efectos ocasionados por el desacato del Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante al no haber facilitado la intervención, aplicando acciones coordinadas; además, la facultad de apelar las medidas urgentes está prevista en el mismo Reglamento, sin embargo ésta no suspende los efectos

de la Resolución impugnada; además, el examen incluye al CES como entidad relacionada, exclusivamente en lo que corresponde a los Miembros Académicos encargados del seguimiento a la intervención; el período examinado está claramente definido en el alcance del Capítulo I de este informe, 22 de junio de 2015 al 30 de agosto de 2017, el que por el volumen de operaciones y nivel de complejidad no abarcó el ciento por ciento de éstas; si bien el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, declaró nula la medida urgente 136, existen otras sentencias como la 11904-201-00016 en la que el Tribunal de Garantías Penales resolvió no aceptar la acción de protección planteada en contra de la medida urgente 142, misma que fue confirmada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, ante el recurso de apelación planteado; en la ejecución del trabajo de campo se cursaron oficios solicitando información, sin que hayan sido atendidos con oportunidad, por lo que el resultado de su análisis fue comunicado en los resultados provisionales; aspectos puntuales del concurso de méritos y oposición, no forman parte de esta observación; y, en el presente examen no se han configurado hechos tipificados en el artículo 287 del COIP.

Consecuentemente, la observación de auditoria se mantiene.

Conclusión

El Pleno del Consejo de Educación Superior CES, mediante resolución RPC-SO-28-No.304-2014, de 23 de julio de 2014, conformó una Comisión Ocasional a fin de que analice el informe presentado por la SENESCYT, que revela posibles irregularidades en la elección de Rector y Vicerrector de la Universidad Nacional de Loja; y, denuncias en contra de sus autoridades, relacionadas con anomalías académicas y administrativas. La referida Comisión, presentó al Pleno del CES, un informe en el cual recomendó la conformación de una Comisión de Investigación, designada mediante Resolución RPC-SO-29-No.317-2014 de 30 de julio de 2014, cuyo informe recomienda la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja, por haberse configurado las causales establecidas en el artículo 199 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Educación Superior y 44 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, referentes a: Inexistencia de cogobierno; incapacidad administrativa y académica de las autoridades; cierre injustificado de oferta académica en once carreras; falta de registro de títulos en carreras y programas; violación al principio de gratuidad por cobros indebidos; irregularidades en el proceso electoral para

Veintidos

la elección de primeras autoridades; y, otras novedades. Intervención que fue dispuesta por el Pleno del CES, mediante Resolución RPC-SE-04-No.009-2015 de 22 de junio de 2015, con la que además se conformó la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional CIFI.

Desde el 22 de junio de 2015 hasta el 30 de agosto de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, el Presidente de la Comisión Interventora emitió 95 medidas urgentes relacionadas con el alcance de la acción de control, decisiones que no fueron acatadas por el Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, sino apeladas ante el CES, Organismo que negó los recursos de apelación interpuestos, según se desprende de 12 resoluciones, por considerar que los actos administrativos de la CIFI están enmarcados dentro de las facultades que le confiere el artículo 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas. Pese a estos pronunciamientos, tales medidas tampoco fueron acatadas por las autoridades universitarias, quienes presentaron a la Contraloría General del Estado, entre otros organismos, denuncias en contra de las actuaciones de la CIFI, por cuanto a su criterio se produjo vulnerabilidad al derecho de legalidad; ausencia de competencia para remover y designar autoridades académicas y administrativas; ilegalidad en el Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1; entre otros.

Por su parte, los Presidentes de la CIFI que actuaron del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, ante los incumplimientos del Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, ejecutaron actos administrativos relacionados con la administración del talento humano, vinculando y cesando en funciones a autoridades, docentes y servidores, dando por terminados contratos y emitiendo acciones de personal, sin considerar que la intervención no suspende el funcionamiento de la universidad ni a sus autoridades; por el contrario, no hay evidencia de que informaron al CES, todos los incumplimientos de las autoridades, ya que tampoco presentaron los informes cuatrimestrales de sus actividades para conocimiento del Pleno del CES, sino únicamente en dos ocasiones por el Presidente que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017.

Consecuentemente, esta inapropiada posición de rechazo y marcada resistencia del Rector y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, a las medidas urgentes

dispuestas por la CIFI; y, la decisión de vincular y remover a personal de la UNL por parte de los Presidentes de esta Comisión, derivaron una evidente descoordinación, que contribuyó al deterioro de la imagen institucional; y, al detrimento de la excelencia académica de la Universidad. Además, generó un ambiente de inseguridad en la comunidad universitaria; un notable perjuicio a los estudiantes; desorganización y confrontaciones; acciones judiciales en contra de la entidad; que no se hayan superado oportunamente todas las causales de la intervención; y, cambios continuos de los Presidentes de la Comisión Interventora.

Recomendaciones

Al Rector:

1. Prestará las facilidades necesarias para que el proceso de intervención integral, del que es objeto la Universidad Nacional de Loja, se ejecute dentro de los parámetros establecidos por el Consejo de Educación Superior, para lo cual cumplirá y exigirá al personal que acate las disposiciones que la CIFI emita en el marco del ordenamiento jurídico vigente, a fin de contribuir al fortalecimiento institucional y a superar las causales de la intervención.

Al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

2. Informará al Pleno del Consejo de Educación Superior, cuando en el proceso de intervención se produzcan, como en este caso, desacatos de parte de las autoridades universitarias, y solicitará informes jurídicos motivados de la pertinencia de que las disposiciones emitidas entren en ejecución inmediata, una vez transcurrido el plazo previsto para su aplicación.

Al Rector y al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

3. Aplicarán, durante el actual proceso de intervención y en otros que a futuro puedan disponerse, acciones de coordinación entre el personal de la Comisión Interventora y el de la Universidad; propiciando reuniones de trabajo, a fin de exponer sus puntos de vista y aspectos que consideren estén contrarios al ordenamiento jurídico vigente,

Verificación

para facilitar la adecuada toma de decisiones y llegar a acuerdos que mejoren el quehacer institucional, evitando procesos judiciales que afecten a la comunidad universitaria.

Miembros Académicos del CES encargados del seguimiento al proceso de intervención, no aplicaron acciones de control en la designación y remoción de personal por parte de la CIFI

El Pleno del Consejo de Educación Superior CES, conforme al artículo 57 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, y mediante Resolución RPC-SE-04-No.009-2015 de 22 de junio de 2015 designó a uno de sus Miembros Académicos, como encargado del seguimiento al proceso de intervención en la UNL, quien actuó del 22 de junio de 2015 al 23 de agosto de 2016; con la RPC-SE-11-No.045-2016 de 8 de septiembre de 2016 designó a un segundo, quien actuó del 8 de septiembre de 2016 al 19 de febrero de 2017 y del 23 de marzo al 18 de abril de 2017; y, con Resoluciones RPC-SO-09-No.162-2017 de 15 de marzo de 2017 y RPC-SO-21-No.406-2017 de 21 de junio de 2017 designó a quien actuó del 20 de febrero al 22 de marzo de 2017 y del 21 de junio al 30 de agosto de 2017; ello con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Intervención.

Una de las siete causales que motivó el proceso de intervención en la Universidad Nacional de Loja fue "*incapacidad administrativa y académica de las autoridades*", a la que la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, orientó su accionar mediante los procesos de vinculación y remoción de autoridades académicas y administrativas, docentes, y demás servidores; y, a la que el Pleno del CES, por medio de los Miembros Académicos encargados del seguimiento al proceso de intervención, no prestó la atención requerida, conforme se demuestra:

De siete actas resolutivas de sesiones del Pleno del CES, proporcionadas, el primer nombrado Miembro Académico encargado del seguimiento, únicamente en tres, informó a sus integrantes, en términos muy generales, aspectos relacionados con la intervención y alcance de nuestro examen, expresando que: el Rector ha impugnado las medidas urgentes con las que el Presidente de la CIFI designó directores de área; que en el concurso de méritos y oposición no advirtió novedades significativas y que se ejecuta

con normalidad; y, que la negativa del Rector para suscribir el convenio para el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, ha determinado que no se legalicen los contratos para los docentes que laboraron en esa área.

El segundo Miembro Académico designado como encargado del seguimiento al proceso de intervención, que según los documentos proporcionados, estuvo presente en trece sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno del CES relacionadas con la UNL, asimismo, solo en cuatro informó en forma general novedades del proceso de intervención relacionadas con nuestro alcance, respecto de: falta de pago de remuneraciones a docentes; detección de irregularidades en el concurso de méritos y oposición, sin especificar cuáles; y, que la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, ha interpuesto medidas cautelares en contra de la Comisión Interventora ante la emisión de la medida urgente 131, sin clarificar de que se trata.

De la última Miembro Académico encargada del seguimiento, según diez actas resolutivas de sesiones del Pleno del CES proporcionadas para análisis, cinco contienen novedades que advirtió en el proceso de intervención en la Universidad Nacional de Loja, las mismas que constan en un amplio informe presentado al Pleno con memorando CES-COS-PIUNL-2017-0008-M de 11 de julio de 2017, en sesión de 12 del mismo mes y año, cuarenta y ocho días antes del corte de la presente acción de control, en cuyas conclusiones puntualiza, que:

- La Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional y su Presidente, no están respondiendo a los articulados del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, en concordancia con la Ley Orgánica de Educación Superior, ya que, por estas contravenciones, la Universidad está en una situación de caos administrativo y académico.

- Las autoridades de la Universidad Nacional de Loja, permanentemente desconocen la autoridad, responsabilidades y atribuciones que la Constitución atribuye al Consejo de Educación Superior; que este Organismo no ha recibido informes sobre los aspectos que tales autoridades han denunciado a la justicia ordinaria, sino solo apelaciones a las medidas urgentes.

Veintisiete

- El modelo de intervención mediante la emisión de medidas urgentes, no está velando por el desarrollo académico, sino que se ha concentrado en temas judiciales, de los cuales se debe responder si tales medidas se orientan a sus competencias.

- Se han generado demandas civiles y penales que han trascendido los ámbitos administrativos y académicos, afectando de manera dramática a los estudiantes que son la razón de las instituciones educativas.

- La Comisión Interventora no ha logrado superar las causales de intervención de manera progresiva, metódica y coordinada, conforme el artículo 197 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

- La Comisión Interventora no ha emitido informes para conocimiento del Pleno del CES y no ha justificado analíticamente las razones por las cuales las autoridades de la Universidad mantienen una actitud de resistencia y oposición a todas sus acciones.

- El Presidente de la Comisión Interventora no mantiene un adecuado sistema de comunicación e información al Pleno y a la Miembro Académico encargada del seguimiento, respecto de los procesos que desarrolla, lo que no demuestra disponibilidad para mejorar las relaciones interpersonales e interinstitucionales.

De las acciones realizadas por parte de los Miembros Académicos encargados del seguimiento al proceso de intervención, se comprueba que los dos primeros, no efectuaron acciones de control efectivas al proceso de intervención en la Universidad Nacional de Loja, relacionadas con la designación y remoción de autoridades académicas y administrativas, docentes y demás servidores; no se preocuparon por identificar los motivos por los que las autoridades universitarias rechazaron desde su inicio y de forma absoluta las decisiones del Presidente de la Comisión Interventora mediante las medidas urgentes; y, no informaron detalladamente al Pleno del Consejo de Educación Superior estas novedades e irregularidades, ocasionando que los niveles de conflicto para los estudiantes y de contraposición entre las autoridades universitarias y la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, lejos de superarse, se agraven.

Respecto del informe de la tercera Miembro Académico encargada del seguimiento, los miembros del Pleno del CES, hasta el 30 de agosto de 2017, mediante resoluciones se limitaron a sugerir que se cumpla la normativa vigente y solicitar información al Presidente de la CIFI.

El Miembro Académico encargado del seguimiento al proceso de intervención que actuó del 22 de junio de 2015 al 23 de agosto de 2016; y, el que actuó del 8 de septiembre de 2016 al 19 de febrero de 2017 y del 23 de marzo al 18 de abril de 2017, incumplieron los artículos 22 letra b) de la Ley Orgánica del Servicio Público, referente a la obligación de los servidores públicos de cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; 57 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que se refiere a la obligación de los miembros del Consejo de Educación Superior designados para realizar seguimiento al proceso de intervención, constituirse en voceros oficiales del Organismo, con relación a tales procesos; e, inobservaron las normas de control interno 200-07 "*Coordinación de acciones organizacionales*" que señala que las servidoras y servidores participarán activamente en la aplicación y mejoramiento de las medidas ya implantadas, así como en el diseño de controles efectivos para las áreas de la organización en donde desempeñan sus labores, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades; 401-03 "*Supervisión*" referente a que los directivos establecerán acciones de supervisión a los procesos y operaciones para asegurar el cumplimiento de disposiciones legales y medir la eficacia y eficiencia de los objetivos propuestos; además de determinar oportunamente si las actividades son apropiadas o no, y proponer cambios con la finalidad de contribuir a la mejora continua; y, 600-02 "*Evaluaciones periódicas*" que obliga a los servidores a promover y establecer una autoevaluación periódica de las actividades y el control interno, sobre la base de los planes organizacionales y las disposiciones normativas vigentes, para prevenir y corregir eventuales desviaciones.

Con oficios 190 y 191-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los Miembros Académicos Encargados del Seguimiento al Proceso de Intervención de la Universidad Nacional de Loja, ante lo cual, el que actuó del 22 de junio de 2015 al 23 de agosto de 2016, en comunicación de 5 de enero de 2018, señala: que la posición pública, permanente y de radical desacato del

Veintiocho

Rector al proceso de intervención no ha ocurrido en ninguna universidad intervenida en el País; que para legitimar socialmente tal desacato el Rector ha recurrido a una agresiva y permanente campaña mediática, desprestigiando a la intervención, a las comisiones interventoras y sus miembros, al CES y a los Miembros Académicos encargados del seguimiento; que desde el inicio de la intervención buscó un diálogo constructivo con las autoridades de la UNL, solicitando unir esfuerzos para sacar adelante la Universidad, pese a las denuncias sobre irregularidades por ellos cometidas, sin embargo, en lugar de llegar a acuerdos produjeron los boicots que son de dominio público; que el artículo 5 de la Resolución con la que se lo designó para el seguimiento, expresa que tendrá las atribuciones que le confiera este Organismo, que sin embargo no hubo resolución o acto administrativo en donde se le confieran atribuciones adicionales, sin que se puedan establecer responsabilidades administrativas puesto que no existen deberes jurídicos específicos; que las actas del Pleno del CES no contienen en su totalidad exposiciones, acuerdos, debates, decisiones y más información, ya que existe documentación que evidencia su actividad de seguimiento como informes, documentos, matrices, presentaciones, correos electrónicos, comunicaciones, listas de asistencias, registros de viajes hacia la ciudad de Loja, con los que informó las dificultades existentes; que mantuvo reuniones con el Presidente de la CIFI sobre el concurso de méritos y oposición, para que se acoja a la normativa vigente y evitar judicializaciones; y, finalmente expresa su pesar por el curso de los acontecimientos en la UNL, señalando que hubo personas que han trabajado hasta fuera de horarios para superar los problemas que afronta esta valiosa Universidad, y otros que sin contemplaciones han sacrificado los objetivos académicos y de la comunidad lojana, y en especial el futuro de cientos de estudiantes por sus intereses personales.

Al respecto, el artículo 57 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, señala expresamente que corresponde a un miembro del CES, realizar el seguimiento del proceso de intervención y que al igual que el Presidente del Consejo, serán los únicos voceros oficiales en relación a los respectivos procesos de intervención, disposición legal que debió ser cumplida por el servidor independientemente de que el CES le confiera atribuciones adicionales; y, respecto a las acciones que señala haber realizado, no proporciona ninguna evidencia documental que permita al equipo de auditoría su verificación.

El Miembro Académico encargado del seguimiento al proceso de intervención que actuó del 8 de septiembre de 2016 al 19 de febrero de 2017 y del 23 de marzo al 18 de abril

Veintinueve

de 2017, en comunicación sin fecha, luego de una amplia exposición de disposiciones legales relacionadas con la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento, Ley Orgánica de Educación Superior y el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, señala que de la notificación de inicio de la acción de control se desprende que el alcance del examen especial comprende a las autoridades de la Universidad Nacional de Loja así como a la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional; que la actuación de los Miembros Académicos encargados del seguimiento al proceso de intervención no es objeto de examen y que no existe normativa que exprese con claridad sus atribuciones, funciones, actividades y obligaciones; que se ha violentado su legítimo derecho a la defensa al no darle oportunidad de presentar justificativos debidamente fundamentados; que efectuó constantes visitas a la UNL, reuniones con los miembros de la CIFI y que presentó informes verbales al Pleno del CES, sobre el seguimiento efectuado; y, solicita se le otorgue el tiempo necesario para remitir documentación que compruebe su accionar.

Al respecto, el alcance del examen especial incluye a entidades relacionadas, en este caso al Consejo de Educación Superior, Organismo que designó a Miembros Académicos la responsabilidad exclusiva de dar seguimiento a la intervención, a quienes les correspondió, como parte de este proceso, advertir las novedades suscitadas con motivo de la actuación de la Comisión Interventora en los procesos de desvinculación, selección, reclutamiento, nombramientos, contratación, encargos e ingreso de personal y sus remuneraciones; además no presentó documentos comprobatorios de las visitas a la UNL, reuniones con los miembros de la CIFI e informes al CES, que refiere; y, no se le ha limitado la oportunidad de presentar documentos justificativos, pues estos pueden entregarse hasta cinco días laborables posteriores a la conferencia final de comunicación de resultados, conforme al artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, el Miembro Académico encargado del seguimiento que actuó del 22 de junio de 2015 al 23 de agosto de 2016, en comunicación de 16 de enero de 2018 señala: que en el informe no se realiza análisis jurídico de los argumentos en derecho esgrimidos en su respuesta de 5 de enero de 2018, e insiste que no podía ejercer, sino las competencias jurídicamente asignadas, esto es dar seguimiento, monitorear, informar y ayudar a coordinar; que no se hace referencia a la insuficiencia de las actas del Pleno del CES, como medios

probatorios para evaluar el seguimiento, ya que si se considera que este Organismo se reúne de forma ordinaria los miércoles de cada semana, estima que en el período de examen que le corresponde, se realizaron alrededor de 50 sesiones, sin embargo, en el informe se citan apenas 7 concluyendo el equipo auditor, incumplimiento de su obligación, lo que contraviene su derecho constitucional a la presunción de inocencia; que las actas al tener un carácter sumario no pueden reproducirse o detallarse en el informe, peor todas las actividades de seguimiento y coordinación, ya que por mandato del Reglamento Interno solo incluyen síntesis o resúmenes de lo tratado; que los reportes de las tres actas examinadas, solo hacen relación a lo sucedido ese momento, designación de directores de área, concurso de méritos y oposición y el sistema de nivelación, procesos que se desarrollaron durante meses, por lo que el examen de otras actas, grabaciones de audio y video y demás documentación podrían contribuir a evaluar el seguimiento; que se asume indebidamente que el seguimiento se concreta en reportes del Miembro Académico al Pleno, pero en realidad se llevó a efecto con la Presidencia, la Secretaria General, la Procuraduría, la Comisión de Monitoreo, la Coordinación de Normativa, demás comisiones e instituciones públicas, documentación que por su heterogeneidad exige más tiempo; y, que por la beligerancia del Rector muchos desacuerdos entre él y la CIFI fueron gestionados por el procedimiento de impugnación en el cual no tuvo un rol específico. Al respecto, el servidor no proporciona documentos comprobatorios de las actividades de seguimiento que refiere, por lo que la observación de auditoria se mantiene.

Conclusión

El Pleno del Consejo de Educación Superior, conforme al artículo 57 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, y mediante Resolución RPC-SE-04-No.009-2015 de 22 de junio de 2015 designó a uno de sus Miembros Académicos, como encargado del seguimiento al proceso de intervención para la Universidad Nacional de Loja, quien actuó del 22 de junio de 2015 al 23 de agosto de 2016; y, con la RPC-SE-11-No.045-2016 de 8 de septiembre de 2016 designó a un segundo, quien actuó del 8 de septiembre de 2016 al 19 de febrero de 2017 y del 23 de marzo al 18 de abril de 2017, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Intervención, servidores que no efectuaron acciones de control efectivas a este proceso de intervención en la UNL, relacionadas con la designación y remoción de autoridades académicas y administrativas, docentes y

demás servidores dispuestas por la CIFI; no se preocuparon por identificar los motivos por los que las autoridades universitarias rechazaron desde su inicio y de forma absoluta las medidas urgentes del Presidente de la Comisión; y, no informaron detalladamente al Pleno del CES estas novedades, ocasionando que los niveles de conflicto para los estudiantes y de contraposición entre las autoridades universitarias y la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, lejos de superarse, se agraven.

Hecho subsecuente

El análisis, acciones y decisiones del CES, respecto del informe presentado al Pleno con memorando CES-COS-PIUNL-2017-0008-M de 11 de julio de 2017, en sesión de 12 del mismo mes y año, por parte de la Miembro Académico encargada del seguimiento del proceso de intervención de la Universidad Nacional de Loja que actuó del 20 de febrero al 22 de marzo de 2017 y del 21 de junio al 30 de agosto de 2017, se han llevado a efecto en su mayoría, con posterioridad al corte de la presente acción de control.

Recomendaciones

A los Miembros del Pleno del Consejo de Educación Superior:

4. Exigirán a los Miembros Académicos designados para los procesos de intervención, informes detallados y debidamente documentados de las acciones de seguimiento y evaluación realizadas a las comisiones interventoras y de fortalecimiento institucional, con el objeto de identificar novedades que puedan afectar el cumplimiento del plan de intervención y aplicar con oportunidad las acciones correctivas que cada hecho amerite.

A los Miembros Académicos del CES encargados del seguimiento al proceso de intervención:

5. Formularán un plan de seguimiento de cada proceso de intervención a su cargo, que incluirá los pormenores de las actividades de monitoreo a ejecutar, un cronograma de visitas a la entidad intervenida, reuniones de trabajo y demás actos que de ellas se deriven. De la ejecución de estas acciones se dejará la correspondiente evidencia documental, que serán presentada en las sesiones ordinarias y extraordinarias del

Pleno del CES, a fin de que el Organismo cuente con los elementos suficientes para la adecuada toma de decisiones.

No se elaboraron planificaciones anuales de talento humano

Los Directores de Talento Humano que actuaron en el período examinado, tramitaron la vinculación de autoridades académicas y administrativas, docentes y demás servidores, dispuesta por el Rector y Rectora Subrogante y por los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, sin contar con planificaciones anuales de talento humano, conforme lo prevén los artículos 52 letra h) de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con el 27 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Universidad Nacional de Loja y 27 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que refieren, los dos primeros, la obligación de la Unidad de Administración del Talento Humano, de estructurar la planificación anual del personal, sobre la base de las normas técnicas emitidas por el Ministerio del Trabajo en el ámbito de su competencia; y, el tercero, que la creación y supresión de puestos del personal académico titular, así como su contratación se realizará conforme a requerimiento debidamente motivado de cada unidad académica, siempre que se encuentre planificada y cuente con la disponibilidad presupuestaria.

La situación se produjo porque el Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016, designado por el Presidente de la CIFI con medida urgente 6 de 3 de agosto de 2015 y acción personal 20154676 de 6 del mismo mes y año; y, la Directora de Talento Humano encargada del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, nombrada por la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, mediante acción de personal 20164220 de 3 octubre de 2016, con visto bueno del Presidente de la Comisión Interventora, no aplicaron acciones orientadas a la formulación y trámite de aprobación de los planes de talento humano correspondientes a los períodos económicos 2016 y 2017; herramienta que tampoco fue requerida previo a la designación de autoridades académicas y administrativas, docentes y demás servidores por parte del Rector y por los Presidentes de la CIFI que actuaron del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, como medida administrativa de ejecución inmediata, a fin de sustentar la calidad y cantidad del recurso humano, para la eficaz y eficiente ejecución de los programas y

Treinta y tres

proyectos de la Universidad, ocasionando que para la incorporación de servidores, no se haya contado con un instrumento técnico que justifique la necesidad institucional, y sin evidenciar que el personal vinculado fue o no suficiente para cubrir la demanda laboral.

Ante el requerimiento de auditoría, la Directora de Talento Humano encargada del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 19 de diciembre de 2017, señaló que el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja fue aprobado en el 2017, lo que no permitió la elaboración de normativa e instrumentos legales de gobierno de la Universidad; que en marzo de 2017 se instaló y entró en funciones el Consejo Académico Superior CAS, cuerpo colegiado que elabora y aprueba la normativa, incluida la de ingreso del personal; y, que para su vinculación se respaldó en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y el Manual de Clasificación y Valoración de Puestos. Al respecto, la normativa citada prevé la atribución de la Dirección de Talento Humano, de estructurar la planificación anual del talento humano; y, a la máxima autoridad de la entidad, su aprobación.

El Director de Talento Humano y la Directora de Talento Humano encargada incumplieron los artículos 52 letra h) de la Ley Orgánica del Servicio Público y 27 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la UNL; y, conjuntamente con el Rector y los Presidentes de la CIFI, el 27 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

El Rector y la Directora de Talento Humano encargada, incumplieron además la disposición general décima cuarta de la Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano del Ministerio del Trabajo, que señala que las universidades y escuelas politécnicas, para el caso del personal sujeto a la Ley Orgánica del Servicio Público, deberán contar con la planificación de talento humano aprobada por la máxima autoridad o su delegado.

Los Presidentes de la CIFI incumplieron el artículo 48 letra d) del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que refiere como su atribución, disponer las correcciones y medidas académicas, administrativas, de

dirección y gestión universitaria, o económico financieras, de ejecución inmediata, que propicien un mejor funcionamiento de la Universidad.

Los servidores en su conjunto, incumplieron el artículo 12 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala que los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales; e, inobservaron las normas de control interno 200-03 "*Políticas y prácticas de talento humano*", referente a que el control interno incluirá políticas y prácticas necesarias para asegurar una apropiada planificación y administración del talento humano; y, 407-01 *"Plan de Talento Humano"*, que señala que la planificación se elaborará sobre la base de un diagnóstico del personal, considerando la normativa vigente relacionada con esta área, y los planes estratégicos y operativos.

Además, el Rector incumplió el artículo 77 número 1 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que dispone al titular de la entidad dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y del sistema de recursos humanos; y, los Presidentes de la CIFI, el Director de Talento Humano y la Directora de Talento Humano encargada, el número 2 letra a) del mismo artículo y Ley, que disponen a las autoridades y servidores de las unidades administrativas, contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, los referidos sistemas.

Con oficios 184, 186, 187, 188 y 189-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados, ante lo cual, la Directora de Talento Humano encargada que actuó del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 3 de enero de 2018, ratifica que la Unidad de Talento Humano no dispone de normativa e instructivo para la vinculación de personal académico y administrativo; que el Rector realizó la incorporación del recurso humano en base a las necesidades de cada área, y en el caso de los docentes previo informe técnico académico de la Coordinación General de Docencia y del Vicerrectorado; y, que no fue posible estructurar la planificación por cuanto los contratos del personal académico fueron eventuales de uno hasta dos meses, con renovaciones para el próximo ejercicio fiscal o hasta culminar los ciclos académicos. Al respecto, la

Treinta y cinco

servidora no consideró la Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano para cumplir su función, pues la contratación ocasional de personal no limita que la Universidad cuente con un plan de talento humano debidamente estructurado que garantice la vinculación de personal con la calidad y en la cantidad adecuadas.

El Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, en comunicación de 9 de enero de 2018, en lo pertinente a esta observación señala: que el equipo auditor no ha considerado que la Universidad Nacional de Loja se encuentra intervenida de forma total, lo que ocasionó inestabilidad institucional; que la falta de personal originó que se cierren carreras y se suspenda el inicio de clases del semestre octubre 2015-febrero 2016, por lo que se ejecutó el concurso de méritos y oposición aprobado en el Plan de Intervención por el CES; que se le exigió que observe un Manual de Descripción y Clasificación de Puestos, que entró en vigencia indebidamente, pese a que su implementación fue negada por la CIFI; y, que la Ley Orgánica de Educación Superior prevé la contratación del 20% de personal administrativo respecto del titular, jubilándose el 75% de la planta docente, por lo que hubo planificación de talento humano en el Plan de Intervención. Similar exposición refiere en comunicación de 18 de enero de 2018.

Al respecto, la planificación anual de talento humano es un proceso técnico y operativo que permite a las instituciones del Estado, establecer directrices para determinar la cantidad y calidad de este recurso en función a la estructura de las entidades, el que no fue formulado en la UNL; mientras que el Plan de Intervención es una herramienta que contiene estrategias para superar las causales que la motivaron. Además, la vinculación de personal debe estar planificada, considerando procedimientos y requisitos académicos y administrativos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior, Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano y otras disposiciones legales aplicables.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, el Rector en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018, señala que el equipo auditor debió analizar la legalidad de la vinculación de Directores y Subdirectores de la Unidad de Talento Humano dispuesta por el Presidente de la CIFI, pues no consideró los artículos 16 y 85 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el Manual de Descripción y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja, vulnerando los principios de seguridad jurídica y

Treinta y seis

legalidad consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Civil y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; ratifica que la Unidad de Talento Humano no estructuró la planificación anual conforme lo prevé el artículo 52 letra h) de la Ley Orgánica del Servicio Público, por cuanto actuaron servidores designados por el Presidente de la CIFI, por lo que en su calidad de Rector no los reconoció como tales; que el Manual de Descripción y Clasificación de Puestos es parte de la Planificación Institucional y el Presidente de la CIFI prohibió continuar con los trámites para incorporar las escalas salariales previstas en la Resolución 011-R-UNL de 11 de marzo de 2015, pese a que el Ministerio de Finanzas emitió dictamen favorable para su aplicación; que en sesiones ordinarias de 8 y 9 de agosto de 2017 el Consejo Académico Superior dispuso a la Directora de Talento Humano, realice la aplicación inmediata del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos con las actualizaciones necesarias; que al responsabilizarlo por la falta de aprobación de planes de talento humano, el equipo de auditoría no consideró que los docentes que pertenecen al Sistema de Educación Superior están excluidos de la carrera del servicio público conforme lo establece el artículo 83 letra l) de la Ley Orgánica del Servicio Público y su contratación se efectuó en base al informe de la Coordinación de Docencia, en aplicación a las normas establecidas para la planificación académica; y, que pese al caos originado por la Comisión Interventora, la vinculación de personal contó con los informes técnicos de la Unidad de Talento Humano, que justifican la necesidad institucional. Además, puntualiza hechos no relacionados con el comentario.

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017 en comunicación de 15 de enero de 2018 señala: que en el informe se sostiene que las disposiciones emitidas por el Rector y la CIFI están en la misma jerarquía, sin considerar que las del Rector, deben contar obligatoriamente con el visto bueno de la CIFI; que la planificación anual del talento humano es responsabilidad del Rector y no de la CIFI, por lo que ésta debió ser presentada para su visto bueno y ejecución; que en la Universidad Nacional de Loja, la ejecución del currículo no es anual como para el resto de instituciones, puesto que las actividades se desarrollan en dos períodos académicos, consecuentemente la referida planificación no es aplicable para el Sistema de Educación Superior; que no se considera que la UNL se encuentra en régimen de excepción por estar intervenida integralmente; y, que se confunde el rol de la CIFI y su Presidente al señalarlo como servidor de la Universidad ya que pertenece al CES y sus

atribuciones están establecidas en el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

El Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016, en comunicación de 9 de enero de 2018, en lo pertinente señala: que se ha vulnerado su derecho a la defensa por cuanto no dispuso de tiempo para recopilar documentación que reposa en la UNL; que el proceso de intervención fue integral e implicó un estado de excepción con el que se pretendió solucionar irregularidades; que estuvo vigente el Estatuto Orgánico, así como reglamentos no acordes con la Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el 2010; y, que a su ingreso a la Universidad, la CIFI trató de emendar las deficiencias de personal por el cierre de carreras, convocando al concurso de méritos y oposición.

Al respecto, los argumentos y documentación presentada por los servidores, no demuestran acciones por ellos realizadas orientadas al requerimiento, formulación, aprobación y ejecución de la planificación del recurso humano, misma que constituye parte del Subsistema de Planificación de Talento Humano, previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público; el Manual de Descripción y Clasificación de Puestos, aprobado con Resolución 044-R-UNL-2014 de 31 de julio de 2014 corresponde al Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público, previsto en el Capítulo 3 de la Ley ibídem; y, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la UNL fue emitido mediante Resolución 092/2012-R-UNL de 15 de febrero de 2012, que en su artículo 27 número 2 párrafo 9, refiere la obligación de estructurar dicha planificación en base a la Norma Técnica del Ministerio del Trabajo, sin exceptuar al personal académico, la que determina el número de puestos de cada grupo ocupacional, situación histórica y actual de la masa salarial, recomendaciones sobre traslados, traspasos, cambios administrativos e intercambios de puestos, creación y/o supresión, contratos, convenios y/o pasantías.

Consecuentemente, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

El Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016, designado por el Presidente de la CIFI; y, la Directora de Talento Humano

Treinta y seis

encargada que actuó del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, nombrada por la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, con visto bueno del Presidente de la CIFI, no aplicaron acciones orientadas a la formulación y trámite de aprobación de los planes de talento humano correspondientes a los períodos económicos 2016 y 2017, respectivamente, herramienta que tampoco fue requerida por parte del Rector y por los Presidentes de la CIFI que actuaron del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, previo a la designación de autoridades académicas y administrativas, docentes y demás servidores, a fin de sustentar la calidad y cantidad del recurso humano, para la eficaz y eficiente ejecución de los programas y proyectos de la Universidad, ocasionando que para la incorporación de servidores, no se haya contado con un instrumento técnico que justifique la necesidad institucional, y que no haya evidencia de si el personal vinculado fue suficiente para cubrir la demanda laboral.

Hecho subsecuente

La ausencia de planificaciones de talento humano se refleja en la distribución de carga horaria del período académico octubre 2017-marzo 2018, pues según se evidencia en el Sistema de Gestión Académica SGA existen asignaturas con estudiantes matriculados, que no tienen docente asignado, encontrándose hasta la culminación de las labores de auditoría, sin registros de horas clase dictadas, lo que evidencia un notable perjuicio a los estudiantes, quienes a partir de diciembre de 2017, plantearon reclamos, manifestaciones y hasta una huelga de hambre, exigiendo educación superior de calidad.

Recomendaciones

Al Rector:

6. Dispondrá al Director de Talento Humano, consolide los requerimientos de personal de cada una de las áreas y unidades administrativas, con los que estructurará las proyecciones, movimientos, vinculación y desvinculación del recurso humano, en función del cumplimiento de los perfiles descritos en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, para garantizar servicios de educación superior de calidad.

Treinta y seis

7. Autorizará la vinculación del talento humano, siempre y cuando se encuentre debidamente justificado; se cuente con la correspondiente disponibilidad económica; y, conste en la planificación anual, sin que exceda los márgenes legalmente establecidos.

Al Director de Talento Humano:

8. Estructurará la planificación anual del talento humano, en la que determinará la cantidad y calidad del personal a vincular a la entidad; solicitará a las unidades administrativas y académicas los requerimientos de personal, considerando los proyectos y programas que se haya previsto ejecutar, así como las disponibilidades presupuestarias, lo que permitirá contar con una herramienta para la adecuada administración del talento humano.

Al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

9. Requerirá, previo a disponer al Rector la vinculación de personal académico y administrativo, la planificación anual del talento humano, que deberá ser preparada por la Unidad correspondiente. En caso de que la Universidad no cuente con esta herramienta, ordenará su formulación, observando los procedimientos que la Ley previene.

Concurso público de méritos y oposición para docentes titulares auxiliar 1 y agregado 1, sin observar disposiciones legales

El Consejo de Educación Superior CES, mediante Resolución RPC-SE-04-N°009-2015 de 22 de junio de 2015, dispuso la intervención integral de la UNL por haberse configurado las causales de intervención previstas en los artículos 199 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y 44 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, entre ellas inexistencia de cogobierno (conformación del Órgano Colegiado Académico Superior OCAS) y la incapacidad administrativa y académica de las autoridades de la UNL.

Esta deficiencias que se reflejan en la falta de concursos de méritos y oposición para el ingreso de docentes a la UNL durante los 9 años de actuación del Rector, lo que ha ocasionado, por una parte, inestabilidad y precarización laboral de los profesores

contratados; y, por otra, que se restringa su ingreso a través de un proceso de selección, que evalúe y califique competitivamente su idoneidad, para garantizar la calidad de la educación superior, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución de la República del Ecuador y el cumplimiento del artículo 13 letra h) de la LOES, referente a promover el ingreso del personal docente y administrativo, en base a concursos públicos previstos en la Constitución.

La Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja CIFI, conforme al artículo 48 letra b) del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, presentó el Plan de Intervención para la UNL, aprobado mediante Resolución RPC-SO-34-No.452-2015 de 23 de septiembre de 2015, el cual refiere en el capítulo IV, los objetivos generales y específicos y las acciones para normalizar el funcionamiento de la institución, entre ellas convocar a Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares, el que se llevó a efecto en el año 2016, con sustento en el artículo 51 del referido Reglamento, que señala que si el OCAS no se encuentra integrado legalmente o ejerce sus funciones de forma restringida, las medidas urgentes dispuestas por la Comisión Interventora podrán incluir la expedición de la normativa fundamental para el adecuado funcionamiento institucional; y, la autorización, convocatoria y demás acciones requeridas en los concursos públicos de méritos y oposición. De su análisis se evidenció lo siguiente:

Documentos previos a la convocatoria

El Presidente de la CIFI que actuó de 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, en base a la certificación presupuestaria de disponibilidad de fondos, de 18 de febrero de 2016, por 8 394 861,00 USD, para cubrir las remuneraciones, los aportes a la seguridad social y demás beneficios de Ley de los docentes ganadores del concurso, de abril a diciembre de 2016; emitió la medida urgente 47 de 2 de marzo de 2016, con la que autorizó la revisión de la clasificación y valoración de 373 puestos vacantes de docentes que constaban en el distributivo de la UNL.

Con oficio circular 065-CIFI-UNL-10-02-2016, el Presidente de la CIFI, dispuso a los Directores de las cinco áreas académicas de la UNL, remitan el requerimiento de personal de cada una de las carreras que las conforman. Mediante oficios 530-D-

AARNR-UNL, 201600376-D.AEAC.UNL, 078-D-AEIRNNR-UNL, 2016520-DA-ASH-UNL y 765-D-AJSA-UNL, los dos primeros de 26 y 29 de febrero de 2016, respectivamente, y los siguientes, de 2 de marzo del mismo año, los Directores de Área, remitieron la información respecto al número de vacantes, carrera, nombre de la asignatura, categoría, tiempo de dedicación y perfil de tercer y cuarto nivel del docente, los que fueron aceptados por el Presidente, sin advertir que las plazas o asignaturas que se convocaron a concurso no correspondían a las mallas curriculares vigentes, aprobadas en los años 2011 y 2013, así:

Carrera	Asignatura	Malla curricular	
		2011	2013
Ingeniería En Sistemas	Sistemas inteligentes	No	No
	Métodos numéricos	No	No
Odontología	Investigación odontológica	No	No
Medicina	Neuroanatomía, neurofisiología	No	No
Cultura Física y Deportes	Teoría y práctica de los juegos - Fundamentos de la recreación - Actividades recreativas - Masificación - Recreación deportiva comunitaria	No	No
Administración de Empresas	Gerencia	No	No
	Dirección Estratégica	No	No
	Mercadotecnia	No	No

Así también, se convocó para llenar plazas vacantes de 25 carreras que se encontraban en proceso de rediseño y diseño, como consta en las Resoluciones 084-R-UNL-2014 de 25 de noviembre de 2014 y 013-R-UL-2015 de 16 de marzo de 2015, de las cuales 17 fueron aprobadas por el CES entre el 15 de febrero y el 20 de diciembre de 2017, fecha posterior a la convocatoria del concurso; y ésta última fecha, posterior al corte del presente examen.

Por otro lado, en carreras de las Áreas Jurídica, Social y Administrativa; y, Agropecuaria y de los Recursos Naturales Renovables, se estableció en las bases de postulación, una sola asignatura, afectando el principio de igualdad de oportunidades previsto en la Ley Orgánica de Educación Superior, pues al establecer un campo específico del conocimiento no se consideró que los docentes pueden dictar hasta tres asignaturas, conforme lo establece el artículo 14 del Reglamento de Régimen Académico de Educación Superior.

Fundamentos jurídicos

El Presidente de la CIFI no verificó previo a la convocatoria del concurso, que las plazas convocadas correspondan a las mallas curriculares vigentes, si los rediseños y diseños de las carreras implicaban modificación en las asignaturas y que al establecer una sola materia en las bases de postulación, se limitaba la participación de más postulantes y la optimización del talento humano; tampoco emitió directrices de los aspectos a considerar para formular los requerimientos de personal; y, no hay evidencia documental de que solicitó apoyo a la Coordinación General de Docencia para que validara esta información, ocasionando que no obedezca a las necesidades institucionales.

Reglamento y convocatoria

El Presidente de la CIFI, con medidas urgentes 51 y 52 de 18 y 22 de marzo de 2016, respectivamente, expidió y reformó el Reglamento para Convocar a Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1 en la UNL; reforma que, conforme consta en los considerandos del documento, fue necesaria para ampliar el plazo de inscripción de los postulantes por la sobrecarga del sistema informático y para crear mejores condiciones para la participación masiva, así:

- Se eliminó el puntaje mínimo de 32 puntos en la fase de méritos del docente titular auxiliar 1, como requisito para acceder a la fase de oposición.

- Se estableció como puntaje mínimo para ser declarado ganador del concurso 71 puntos, para docentes auxiliar 1 y agregado 1.

- Se modificó la ponderación de la evaluación en la fase de méritos, pues la calificación de la experiencia docente disminuyó de 15 a 10 puntos y en la capacitación aumentó de 6 a 11. Cada criterio de evaluación en la fase de méritos se encuentra divido en diferentes categorías, que también fueron modificadas, pues en el caso de la experiencia docente, se disminuyó en 2 puntos aquella relacionada con asignaturas dictadas en el área de conocimiento y se aumentó en 4 puntos, a la experiencia en asignaturas dictadas afines al área de conocimiento; y, respecto a la capacitación, se estableció considerarla a partir del 2010 y se aumentó 5 puntos a todas las categorías de este criterio.

- Se fijó el plazo de las postulaciones hasta el 30 de marzo de 2016.

Aumento y tres

Estas modificaciones también responden a las reformas efectuadas al Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, expedidas con Resolución RPC-SE-03-No.005-2016 de 22 de marzo de 2016.

La convocatoria se efectuó el 18 de marzo de 2016 en los diarios La Hora y Crónica, indicando las plazas vacantes, el salario a percibir y que las bases para la postulación estarían disponibles en la página web de la UNL, las mismas que fueron publicadas el 21 de marzo de 2016 y actualizadas el 22 del mismo mes y año, por efecto de la reforma, en el software denominado Sistema de Méritos y Oposición, desarrollado para el concurso.

No obstante, el Presidente de la CIFI cuando expidió y reformó el Reglamento para el concurso, no consideró aspectos importantes del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, como:

- Que los postulantes rindan pruebas orales en la fase de oposición, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 inciso cuarto, que prevé pruebas teóricas y/o prácticas, orales y escritas.

- El plazo de 3 días para presentar la impugnación de cada fase del concurso y de 5 días para resolverla, de acuerdo a lo establecido en el artículo 44. El Reglamento del concurso, en sus artículos 16 y 17, establece 24 y 48 horas, respectivamente.

Lo expuesto ocasionó que no se cumpla con un requisito de la fase de oposición, que permita evaluar la idoneidad y aptitud de los postulantes a través de la prueba oral; y, restó oportunidad a los participantes de presentar sus impugnaciones.
Fase de méritos

El Presidente de la CIFI, con medida urgente 59 de 18 de abril de 2016, conformó cinco tribunales de méritos y oposición, integrados cada uno por tres docentes titulares de la UNL y 2 de la Universidad de Cuenca, quienes entre el 19 y 27 de abril del mismo año, calificaron las carpetas de cada postulante, tomando como referencia las especificaciones constantes en la disposición general primera del Reglamento para el concurso, sin evidenciarse documentos con los que les remitieron los expedientes e indicaciones adicionales para proceder con las calificaciones. Es así que, cuando el

Veintiún y cuatro

Presidente de la CIFI, aceptó o rechazó las impugnaciones presentadas por los postulantes, aclaró como se debió proceder con ciertos parámetros, así:

- En el parámetro "Producción científica, artística e innovación", consta que el postulante recibirá un punto por cada artículo presentado para su evaluación en una revista indexada, por lo que, el Tribunal en dos casos aceptó la certificación emitida por el Decano del Área Jurídica, Social y Administrativa, de haber recibido "para evaluación" los artículos científicos, pues esta Área Académica cuenta con una revista indexada denominada *"Sur Academia"*, sin especificar si quién emitió la certificación forma parte del comité editorial; no obstante, el Presidente de la CIFI con oficio circular 001-CMOPDAA-CIFI- UNL de 10 de mayo de 2016, rechazó la apelación de otro postulante, argumentando que el artículo científico debe estar autorizado y evaluado para su publicación por los comités editoriales académicos, con la respectiva certificación, y no en proceso de elaboración o que los autores tengan que realizar correcciones para su publicación posterior.

Con oficio 138-2016-R-UNL de 24 de marzo de 2016, el Rector apeló ante el Pleno del Consejo de Educación Superior, el contenido del artículo 5 del Reglamento para el concurso, indicando que, los artículos 150 de la Ley de Educación Superior, 21 y 22 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, vigente a esta fecha, exigen título de cuarto nivel para la plaza que se convoca, y no de tercero, ni disponen que de forma excepcional se pueda considerar uno afín a éste; y, que al requerir dicho requisito se estaría violando el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución, que ordena, que para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la Ley. El Presidente de la CIFI, con memorando CES-CIFIUNL-2016-0025-M de 28 de marzo de 2016, remitió dicha apelación al Consejo de Educación Superior, Organismo que con Resolución RPC-SO-12-No.199-2016 de 30 de marzo de 2016, da por conocido y aprobado el informe jurídico presentado por la Procuraduría del CES, en memorando CES-PRO-2016-0169-M de 28 de marzo de 2016 y niega por improcedente el recurso de apelación respecto al título de tercer nivel, argumentando que este requisito no contraviene el ordenamiento jurídico vigente, ni restringe el derecho de participación de los estudiantes toda vez que busca garantizar la idoneidad del personal académico que ingresará a la institución de educación superior.

Encuentra junco

No obstante, uno de los miembros del tribunal de méritos y oposición del Área de la Educación, el Arte y la Comunicación, descalificó a un postulante con título de doctorado PhD por cuanto el de tercer nivel no constaba registrado en la SENESCYT, conforme lo requería el artículo 5 del Reglamento del concurso. El postulante en comunicación de 4 de mayo de 2016, presentó su impugnación indicando que el título de doctorado PhD del personal docente tiene un peso significativo en las acreditaciones de las universidades; por lo que, el Presidente de la CIFI, en oficio circular 001-CIFI-UNL-06-06-2016, aceptó el recurso de apelación interpuesto, a pesar de que no cumplió el referido artículo, evidenciándose que no existió un análisis previo al establecimiento de los requisitos para determinar si éstos limitaban la participación de postulantes que cumplían el perfil convocado.

Consecuentemente, el Presidente de la CIFI no estableció claramente los parámetros de calificación, ni emitió indicaciones previas para guiar este proceso, efectuándolas de manera inoportuna cuando resolvió sobre las impugnaciones presentadas por los postulantes, lo que no permitió la actuación de tribunal de méritos y oposición, en igualdad de criterio para la calificación de los méritos, afectando los principios de transparencia y equidad.

Fase de oposición

Con medida urgente 94 de 29 de julio de 2016, el Presidente de la CIFI, convocó a los postulantes que aprobaron la fase de méritos, para que asistan a la fase de oposición en el Centro de Computo del Área de la Salud Humana, que se efectuó entre el 2 y 5 de agosto de 2016. Para rendir la prueba escrita, utilizaron el sistema informático TCExam, que permitió obtener informes con las calificaciones individuales, los mismos que fueron firmados por cada uno de los postulantes; en ellos se advierte que realizaron observaciones respecto a la prueba, entre ellas, que las preguntas estaban incompletas y que no aparecían las opciones para seleccionar las respuestas, aspectos que debieron ser resueltos en las impugnaciones de la fase de oposición; no obstante, no pudieron ser revisadas, por cuanto los documentos que las sustentan no fueron entregados al equipo de auditoría, pese a los requerimientos que se efectuaron con oficios 511-DR4-DPL-AE de 31 de octubre de 2017 y 0148-0003-DR4-DPL-AE-2017-I de 15 de diciembre de 2017.

Cincuenta y seis

Resultados del concurso y plazo de ejecución

Con medida urgente 100 de 19 de agosto de 2016, el Presidente de la CIFI, resolvió comunicar y notificar los resultados finales a 231 ganadores del concurso de méritos y oposición, a quienes les solicitó que en el término de 48 horas den a conocer su voluntad de posesionarse y entreguen los originales y copias notariadas de todos los documentos que presentaron en la fase de méritos.

Con respecto a los resultados finales, con memorando CES-CIFIUNL-2016-0036M de 16 de junio de 2016, el Presidente de la CIFI, consultó al Consejo de Educación Superior, respecto a que norma debe utilizarse en el concurso de méritos y oposición, en vista de que el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, fue reformado el 11 de mayo de 2016 y varía respecto al Reglamento del concurso, en la determinación del puntaje mínimo para declarar el ganador, pues en el primero, consta que en caso de existir un solo participante que cumpla con todos los requisitos y puntajes mínimos de cada etapa, éste será declarado ganador siempre y cuando complete al menos el 75% de la nota máxima del puntaje final; en cambio, el segundo, establece 71 puntos para acreditar esta condición. El Presidente de la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES, con oficio CES-CPUE-2016-1130-O de 29 de junio de 2016, en respuesta a la consulta planteada, le indicó que a fin de garantizar la aptitud del personal académico que ingrese, en el concurso de méritos y oposición que se encuentra realizando la UNL, se deberá aplicar las disposiciones contenidas en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, reformadas al 11 de mayo de 2016.

Pese a la aclaración efectuada por el CES, no se evidencia que el Presidente de la CIFI haya reformado el Reglamento del concurso, ni tampoco que aplicó ésta disposición, por lo que, de los 231 ganadores del concurso, 34 tuvieron puntajes finales entre 71 y 74,66 puntos, inferiores al establecido en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Además, los artículos 41 y 44 del referido Reglamento, establecen que los concursos de méritos y oposición no duraran más de 90 días; que la impugnación de los resultados se realizará en un término de 3 días desde la fecha de notificación y se resolverán en el

Veinte y siete

término máximo de 5 días, es decir 8 por la etapa de méritos y 8 por la de oposición, completando 16 y totalizando 106 días; no obstante, se ejecutó en 154 días, extendiéndose 48 más de lo permitido en la normativa citada.

Vinculación de los ganadores del concurso a la UNL

Con medida urgente 110 de 20 de septiembre de 2016, el Presidente de la CIFI, resolvió, primero, notificar la lista de ganadores del concurso de méritos y oposición que han aceptado tal condición, una vez validada la documentación presentada; segundo, disponer a la Rectora Subrogante, que una vez que la Dirección de Talento Humano verifique que los ganadores del concurso no tengan impedimento legal para ejercer un cargo público, proceda en el término de 24 horas a extenderles los nombramientos correspondientes, así como ordenar y realizar todas las gestiones necesarias para legalizarlos e incorporarlos a la Universidad, disposición reformada con la medida urgente 110-A de 23 de septiembre de 2016, en la que además señala que en caso de existir negativa para el cumplimiento de esta disposición, la Secretaría General sentará razón e informará al Pleno del CES.

La Secretaría General sentó razón de que el 22 de septiembre de 2016, remitió conjuntamente con la Dirección de Talento Humano, mediante oficios 238-SG-UNL y 2263, respectivamente, las acciones de personal de quienes entregaron la documentación requerida, las que hasta el 26 de septiembre de 2016 no recibieron respuesta de la Rectora Subrogante, puntualizando que se incumplió las medidas urgentes 110 y 110 A, y que de acuerdo al artículo 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, entrarán en vigencia inmediatamente, debiendo extendérseles los nombramientos a favor de los ganadores del concurso. En estos términos se elaboraron 229 razones y en igual número, las actas de posesión de 26 de septiembre de 2016, suscritas por la Secretaría General y cada docente declarado ganador.

La Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, con oficio 401-2016-R-.UNL de 26 septiembre de 2016, interpuso recurso de apelación a las medidas urgentes 110 y 110 A, ante el Pleno del CES, argumentando que se han presentado otras impugnaciones con oficio 327-2016-R-UNL de 3 de agosto de 2016 y que hasta la fecha no han sido

Cuarenta y ocho

resueltas, por lo que es necesario se subsanen para poder realizar cualquier trámite administrativo sobre el concurso.

Las acciones de personal se emitieron el 26 de septiembre de 2016, las que no se encuentran suscritas por la autoridad nominadora de la UNL, sino únicamente registradas por el Director de Talento Humano, al respecto, el artículo 16 de la Ley Orgánica del Servicio Público, establece que para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora.

El Pleno del CES, con Resolución RPC-SE-12.No-048-2016 de 16 de octubre de 2016, dispuso al Presidente de la CIFI que actuó en esta fecha, adopte las medidas necesarias para analizar, continuar y concluir adecuadamente el concurso público de méritos y oposición convocado en la Universidad Nacional de Loja, en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior y en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior; y, de manera excepcional, autorizar se extienda el plazo establecido en el Reglamento de Carrera y Escalafón, para su finalización; disposición inejecutable por cuanto el Presidente que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, declaró ganadores del concurso el 18 de agosto de 2016; y, los posesionó y extendió las correspondientes acciones de personal, el 26 de septiembre del mismo año.

Los nombramientos expedidos no se ejecutaron a la fecha de su expedición, por las irregularidades que ya se advirtieron en el concurso y por el cambio del Presidente de la Comisión Interventora, ello ocasionó que varios docentes declarados ganadores presenten ocho acciones de protección a fin de ser incorporados a la UNL, indicando entre otros aspectos, que se vulneraron sus derechos y no se les reconoció como servidores públicos; que no se les asignó carga horaria; y, que no les cancelaron las remuneraciones; sin embargo, en 5 sentencias se aceptaron las acciones de protección y en 3 se rechazaron, así:

- 11371-2017-00014 y 11571-2016-00663, sentencias dictadas en segunda instancia el 4 y 10 de abril de 2017, respectivamente, en las que se acepta la apelación presentada por los accionantes; se declara la omisión de la UNL y de la CIFI por no ejecutar los nombramientos expedidos; y, se dispone que, en el plazo no mayor a quince días, se

Concuerda y nada

instrumenten las acciones y medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos, aceptados por los beneficiarios y debidamente registrados.

- 11282-2017-00202, 11371-2017-00086 y 11203-2017-01266, sentencias de segunda instancia de 20, 25 y 28 de julio de 2017, en su orden, en las que se resuelve no aceptar la apelación interpuesta por la UNL y aceptar la de los accionantes, ordenar el pago por daño moral de 10 000,00 USD y de los valores que han dejado de percibir como consecuencia de la vulneración a su derecho a la seguridad jurídica. Cabe recalcar que los pagos referidos hasta el 30 de agosto de 2017, fecha de corte de esta acción de control, no se efectivizaron.

- 11203-2017-00403, 11203-2017-00263 y 11203-2017-01200, sentencias de segunda instancia de 3 y 15 de mayo y 20 de junio de 2017, respectivamente, en las que se aceptó el recurso de apelación interpuesto por el Rector y se rechazó por improcedente la acción de protección.

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, mediante medida urgente 141 de 7 de abril de 2017, dispuso al Rector que en forma inmediata instrumente las acciones y medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos y aceptados por los beneficiarios debidamente registrados, conforme se dispone en la sentencia expedida por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Loja, dentro del recurso de apelación interpuesto en la acción de protección 11371-2017-00014; que asigne carga horaria a los docentes ganadores; y, que ejecute todas las medidas para que los nombramientos expedidos sean ingresados al presupuesto de la institución. Pese a las sentencias con fallos diferentes, en las que se aceptaron y rechazaron las acciones de protección, esta medida se instrumentó en disposiciones 007, 011, 013 y 014 de 18, 22 y 31 de mayo y 1 de junio de 2017, respectivamente, referente al ingreso de los docentes al SPRYN, reforma presupuestaria y distribución de carga horaria, por lo que se registraron en el distributivo de personal las reformas web 46182, 52526 y 58373, incorporando a 170 docentes desde el 1 de junio, 3 desde el 15 de junio y 31 desde el 1 de julio de 2017, generándose obligaciones laborales para la entidad y derechos para los docentes, como los de percibir una remuneración y la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otras.

Cincuenta

El Rector, ante su desacuerdo y por la existencia de estas sentencias contrarias, el 10 de mayo de 2017 solicitó a la Corte Constitucional dirima o dicte la sentencia que deben cumplir. Hasta el corte de la presente acción de control, no existe pronunciamiento de este Organismo.

Las deficiencias en el concurso de méritos y oposición, evidencian que no se cumplió con los procedimientos del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, afectando los principios de trasparencia, equidad, inclusión e igualdad de oportunidades para los postulantes; que no preste las condiciones necesarias para evaluar su idoneidad; y, que se generen conflictos institucionales por la vinculación de quienes resultaron ganadores, ante sentencias que aceptan y rechazan las acciones de protección interpuestas.

El Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, al no efectuar un análisis previo a convocar al concurso de méritos y oposición para verificar que las plazas convocadas correspondan a las mallas curriculares vigentes; el Reglamento para el concurso contenga todos los requisitos que prevé el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y sus reformas; que los requisitos adicionales solicitados no restrinjan la participación de los postulantes; y, al no haber dispuesto especificaciones claras para que el tribunal de méritos y oposición pueda efectuar las calificaciones con criterios objetivos, respetando los principios de transparencia, igualdad y oportunidad; incumplió, de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 11, números 2 y 4, que establecen, que el ejercicio de los derechos se regirá por los principios de que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; y, que no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la Ley; 82 que manda, que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; y, 228 que se refiere, a que el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la Ley; y, de la Ley Orgánica del Servicio Público el 65 que señala que la calificación en los concursos de méritos y oposición se hará con parámetros objetivos.

El referido servidor incumplió además, los artículos 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que establece que el Sistema de Educación Superior, las instituciones,

Cincuenta y uno

actores, normas o procesos que lo conforman, se regirán por los principios de igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia e integralidad; 37 y 35 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, vigente el primero desde el 22 de marzo de 2016 y el segundo desde el 11 de mayo del mismo año, referentes a que, el concurso evaluará y garantizará la idoneidad de los aspirantes y su libre acceso bajo los principios de transparencia y no discriminación; que la fase de oposición constará de pruebas teóricas y/o prácticas, orales y escritas; adicionalmente, el segundo también refiere que, en caso de que exista un solo participante que cumpla con todos los requisitos y puntajes mínimos de cada etapa, éste será declarado ganador, siempre y cuando complete al menos el 75% de la nota máxima del puntaje total; 41 y 44 del mismo Reglamento, vigente desde el 22 de marzo de 2016, que establecen, el primero que ningún concurso público de méritos y oposición durará más de 90 días contados desde su convocatoria hasta la publicación de resultados, sin considerar el plazo de las impugnaciones; y, el segundo, que se podrá impugnar los resultados de cada etapa del concurso, dentro del término de tres días contados desde la fecha en que se notifiquen los resultados; y, que el órgano correspondiente las resolverá en el término máximo de cinco días; y, 3 del Reglamento para Convocar a Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1 en la Universidad Nacional de Loja, que refiere, entre otros, los principios de trasparencia, inclusión y equidad.

De las normas de control interno, inobservó la 407-03 *"Incorporación de personal", que* establece que el ingreso de personal a la entidad se efectuará previa la convocatoria, evaluación y selección que permitan identificar a quienes por su conocimiento y experiencia garantizan su idoneidad y competencia y ofrecen mayores posibilidades para la gestión institucional y que en el proceso de selección, se aplicarán las disposiciones legales, reglamentos y otras normas que existan sobre la materia; y, la 500 *"Información y comunicación"* que establece, que los directivos de la entidad, deben identificar, capturar y comunicar información pertinente y con la oportunidad que facilite a las servidoras y servidores cumplir sus responsabilidades.

Por su parte, el Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, al disponer la vinculación de los docentes declarados ganadores del concurso público de méritos y oposición, sin considerar que existieron sentencias que aceptaban y rechazaban las acciones de protección y no requerir el pronunciamiento de última

instancia previo a la ejecución de los nombramientos, incumplió el artículo 12 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que obliga a los servidores de la institución, analizar las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad y pertinencia; e, inobservó la norma de control interno 200-07 *"Coordinación de acciones organizaciones"*, que le obliga a participar activamente en la aplicación y el mejoramiento de las medidas ya implantadas, así como en el diseño de controles efectivos para las áreas de la organización donde desempeña sus labores, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades.

Los referidos servidores, a más de las disposiciones legales descritas, incumplieron el artículo 22 letras a) y b) de la Ley Orgánica del Servicio Público, que en su orden, disponen como obligaciones de los servidores públicos, respetar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás normativa emitida de acuerdo con la Ley; y, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades.

Incumplieron también el artículo 77 número 2 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala como atribución de las autoridades de las unidades administrativas y sus servidores, contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, los sistemas de control interno, de planificación, organización, información, de recursos humanos y más sistemas administrativos.

Con oficios 186 y 187-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los Presidentes de la CIFI, ante lo cual quien actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, en comunicaciones de 9 y 18 de enero de 2018, ésta última con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, en términos similares señala: que el equipo auditor no considera que las mallas estaban en etapas de diseño y rediseño, asumiendo que los docentes solo iban a laborar en pregrado, pero que la Universidad también estaba planificando ofertar postgrados, realizar investigación y fortalecer la Modalidad de Estudios a Distancia, MED; que no se considera la conjunción "o" constante en la frase "pruebas teóricas y/o prácticas, orales y escritas" y que por lo tanto, determina la

Cincuenta y tres

posibilidad de pruebas teóricas o prácticas; que se expidió el Reglamento para el Concurso, siendo los miembros de los tribunales quienes lo aplicaron de acuerdo a su sana crítica; que al modificar el Reglamento respecto a los 75 puntos para declarar ganadores de concurso, hubiera vulnerado el principio de irretroactividad y el derecho a la seguridad jurídica; que el 22 de marzo de 2016 con medida urgente 52 se inició el concurso, con medida urgente 100 de 19 de agosto del mismo año, se declaró a los ganadores, transcurriendo 150 días, sin restar los días utilizados en las impugnaciones que son 42 en la fase de méritos, 8 respecto a la idoneidad y probidad, y 14 en la fase de oposición, totalizando 64 días, cumpliendo con el plazo establecido en el artículo 39 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior; que las acciones de personal no se encuentran suscritas por la autoridad nominadora, porque no acató las medidas urgentes 110 y 110-A de 20 y 23 de septiembre de 2016, por lo que se sentó razón y se ejecutó, existiendo sentencias que determinan que el mecanismo no contradice la ley, sino que garantizó los derechos de los ganadores; y, que se debería notificar a todos los ganadores del concurso, para que ejerzan su defensa.

Al respecto, las plazas convocadas, conforme consta en los requerimientos de cada Área Académica, corresponden a asignaturas de pregrado sin mencionar postgrados, investigaciones u otros; el artículo 35 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, señala claramente que la fase de oposición constará de pruebas teóricas y/o prácticas, orales y escritas, nuestra observación se refiere a la ausencia de pruebas orales, lo que también afirma la Miembro Académico encargada del seguimiento en su informe adjunto a la Resolución RPC-SO-30-No.569-2017 de 23 de agosto de 2017; los miembros de los tribunales calificaron los parámetros de evaluación conforme al Reglamento del concurso, aplicando su criterio e interpretación, pues no hubieron directrices que viabilicen una calificación objetiva, conforme el artículo 65 de la LOSEP; el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior fue reformado el 11 de mayo de 2016, estableciendo que para ser declarado ganador del concurso se obtendrá al menos 75 puntos, condición que no se cumplió pese a que la reforma se dio previo a la fase de oposición y sin considerar que el Presidente de la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES, con oficio CES-CPUE-2016-1130-O de 29 de junio de 2016 sugiere su aplicación; el concurso no inició el 22 de marzo de 2016 sino el 18 del mismo mes y año, con la convocatoria, transcurriendo

Concuerda y cumplio

entonces 154 días hasta la declaración de ganadores y no 150 como refiere el servidor, además al utilizar 64 días en las impugnaciones no se cumplió con el plazo definido en el articulo 42 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que no prevé excepciones, afectando el plazo total referido en la observación; y, pese a que la Rectora Subrogante apeló las medidas urgentes 110 y 110-A, se contrarió el artículo 16 de la Ley Orgánica del Servicio Público, al emitir acciones de personal no legalizadas por la autoridad nominadora.

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 15 de enero de 2018, refiere el contenido de la sentencia de 28 de julio de 2017 del proceso 11203-2017-01266, respecto a que no existe contradicción de sentencias, sino criterios diferentes por lo que cumplió aquellas que disponían que, en un plazo no mayor a quince días, ejecute todos los nombramientos. Al respecto, como menciona el servidor, las sentencias son de cumplimiento obligatorio, incluso aquellas en las que se rechazaron las acciones de protección, como es el caso de los números 11203-2017-00403, 11203-2017-00263 de 3 y 15 de mayo de 2017 de 14 actores, no obstante, en lugar de paralizar el trámite por la imposibilidad de ejecución, dispuso el ingreso de 204 docentes, entre ellos 14 a quienes se negó la acción de protección, por lo que corresponde a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento conforme al artículo 436 número 5 de la Constitución del República del Ecuador; y, la sentencia del proceso 11203-2017-01266 que refiere el servidor es de 28 de julio de 2017 posterior al ingreso de los docentes.

Por tanto, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

En el concurso público de méritos y oposición para docentes titulares auxiliar 1 y agregado 1, se evidenció que el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, no verificó previo a la convocatoria, que las plazas convocadas correspondan a las mallas curriculares vigentes, pues se identificaron 8 asignaturas que no corresponden a las aprobadas en los años 2011 y 2013, no emitió directrices de los aspectos a considerar por parte de los directores de las Áreas Académicas, previo a formular los requerimientos de personal; que se establecieron plazas para 25 carreras que se encontraban en proceso de rediseño y diseño, cuya aprobación por parte del CES se efectuó con posterioridad a la convocatoria; que se fijó

una sola materia en las bases de postulación, sin considerar que los docentes podían dictar hasta tres asignaturas; y, no hay evidencia documental de que solicitó apoyo a la Coordinación General de Docencia para que valide esta información. No consideró, al expedir y reformar el Reglamento para Convocar al concurso, que los postulantes rindan pruebas orales en la fase de oposición, y el plazo de 3 días para impugnar cada fase y 5 días para resolverla, conforme el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. No analizó si los requisitos limitaban la participación de postulantes que cumplían el perfil convocado y no estableció claramente los parámetros de calificación, ni emitió indicaciones previas para guiar el proceso, efectuándolas de manera inoportuna cuando resolvió las impugnaciones presentadas por los postulantes.

Tampoco aplicó el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, respecto a que en caso de existir un solo participante que cumpla con todos los requisitos y puntajes mínimos de cada etapa, éste será declarado ganador siempre y cuando complete al menos el 75% de la nota máxima del puntaje final, pues se evidenciaron 34 postulantes declarados ganadores con calificaciones entre 71 y 74,66 puntos; ejecutó el concurso en 154 días, extendiéndose 48 días más del plazo previsto en el referido Reglamento; y, declaró ganadores, los posesionó y extendió los nombramientos, sin que las acciones de personal se encuentren suscritas por la autoridad nominadora, conforme establece el artículo 16 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Los nombramientos no se ejecutaron a la fecha de su expedición por las irregularidades advertidas y por el cambio del Presidente de la CIFI, ocasionando que docentes declarados ganadores presenten ocho acciones de protección, a fin de ser incorporados a la UNL; sin embargo, las sentencias difieren en su fallos, pues en 5 se aceptaron los recursos planteados y en 3 se rechazaron, pese a ello, el Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, basado en una de ellas y sin requerir el pronunciamiento de última instancia, dispuso la ejecución de todos los nombramientos expedidos, por lo que se registraron en el distributivo de personal las reformas web 46182, 52526 y 58373, incorporando a 170 docentes desde el 1 de junio, 3 desde el 15 de junio y 31 desde el 1 de julio de 2017, generándose obligaciones laborales para la entidad.

Ciento cuarenta y seis

Las deficiencias descritas en el concurso afectaron los principios de trasparencia, equidad, inclusión e igualdad de oportunidades para los postulantes, evidenciándose que no se sujetó a las necesidades institucionales; que limitó la participación de más postulantes y la optimización del talento humano al considerar una sola materia en las bases de postulación; que no se aplicó todos los procedimientos del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, pues no se cumplió con la prueba oral en la fase de oposición, y restó oportunidad a los participantes de presentar impugnaciones, al fijar un plazo inferior al establecido en el citado Reglamento; que no permitió la actuación del tribunal de méritos y oposición, en igualdad de criterio, por la falta de directrices claras para efectuar la calificación de los méritos; que no prestó las condiciones necesarias para evaluar la idoneidad de los participantes al declarar ganadores con un puntaje inferior al mínimo establecido; que las acciones de personal no se encuentren debidamente legalizadas; y, que se generen conflictos institucionales por la vinculación de ganadores del concurso ante sentencias que en unos casos aceptan y en otros rechazan las acciones de protección.

Recomendaciones

Al Pleno del Consejo de Educación Superior:

10. Dispondrá al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, cuando ejecute procesos de intervención y lo faculte la normativa vigente para convocar y llevar a cabo concursos de méritos y oposición, emitan directrices claras y concretas para que cada área académica remita los requerimientos de personal acordes a las mallas curriculares aprobadas; expidan el Reglamento para el concurso en concordancia con las normas de superior jerarquía; analicen que los requisitos y parámetros de evaluación no limiten la participación de los postulantes, que éstos se establezcan de forma clara y concreta para que los tribunales de méritos y oposición puedan actuar de manera objetiva; y, cumplan con los plazos establecidos en cada una de las etapas del concurso.

Al Rector:

11. Impulsará acciones orientadas a agilitar la obtención del pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional, respecto a la aplicación de sentencias con fallos contrarios en el concurso de méritos y oposición convocado y ejecutado por la CIFI.

Cincuenta y siete

Acciones de personal de designación y remoción de autoridades académicas y administrativas suscritas por los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional

El estado de intervención de la Universidad Nacional de Loja, implicó la adopción de acciones administrativas tendientes a mantener la continuidad de los procesos institucionales; por ello, a través de medidas urgentes, los Presidentes de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, designaron y posesionaron autoridades académicas y administrativas en la Universidad.

Con medidas urgentes 3, 5 y 6 de 17 y 29 de julio, y 3 de agosto de 2015, respectivamente, el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, argumentando falta de colaboración y desacato a las disposiciones académicas por parte de los servidores universitarios de los niveles superiores, dispuso la remoción y designación de nuevos Directores para las áreas de Energía, Industrias y Recursos Naturales no Renovables; Salud Humana; Agropecuaria y Recursos Naturales Renovables; Educación, el Arte y la Comunicación; Jurídica, Social y Administrativa; de Investigación; Plan de Contingencia; Modalidad de Estudios a Distancia; Financiera; Talento Humano; Comunicación e Imagen Institucional; y, Telecomunicaciones e Información, y la ejecución de los trámites necesarios para efectivizarlas.

El Rector no acató estas medidas urgentes; y con oficio 364-R-UNL de 21 de julio de 2015, objetó la número 3 y solicitó un insisto para su ejecución, fundamentándose en que la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Educación Superior LOES, no le confieren la calidad de máxima autoridad al Presidente de la CIFI, y por ende de autoridad nominadora.

La negativa del Rector para cumplir las medidas urgentes, derivó que el Presidente de la CIFI extienda y suscriba acciones de personal de remoción y designación, cuya atribución no prevé el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, sino que consta como competencia del Rector según los artículos 48 de la Ley Orgánica de Educación Superior; 10 segundo inciso del Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, vigente hasta el 26 de enero de 2017; y, 31 y 32 números 4, 5, 6 y 8 del Estatuto Orgánico en vigencia.

Actos administrativos similares realizó el Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional actuante del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, al desvincular y posesionar a Decanos, Directores y otros servidores de libre nombramiento y remoción, con medidas urgentes 142, 147 y 148, la primera de 4 de mayo de 2017, y las siguientes de 31 del mismo mes y año, las que no fueron acatadas por el Rector, por lo que suscribió acciones de personal a favor de los Decanos de las Facultades de la Salud Humana; Energía, Industrias y Recursos Naturales no Renovables; de la Educación, el Arte y la Comunicación; Jurídica, Social y Administrativa; Directora y Subdirectora de Talento Humano; y, Directores de las Carreras de Laboratorio Clínico, Administración de Empresas, Contabilidad y Auditoría, Trabajo Social y Administración Turística, entre otros.

El Rector con oficios 584-R-UNL-2017 de 8 de mayo de 2017 y 781 y 782-R-UNL-2016, ambos de 8 de junio de 2016 (sic), solicitó al Pleno del CES deje sin efecto las medidas urgentes 142, 147 y 148 citadas, exponiendo un análisis del principio de legalidad contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas; y, puntualizando que, a su criterio, la medida 142 fue emitida para que las nuevas autoridades den cumplimiento a las sentencias dictadas por la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito de la Corte Provincial de Loja, en las acciones de protección 11571-2016-00663 y 11371-2017-00014 relativas al concurso público de méritos y oposición, las que señala eran inejecutables por haber sentencias contradictorias, enfatizando que daría cumplimiento a lo que ordene la Corte Constitucional. Sin embargo, los recursos de apelación interpuestos por la autoridad fueron negados por el Pleno del CES.

A más de estas apelaciones, el Rector emitió la Declaratoria de Nulidad de Pleno Derecho 001-UNL-R-UNL de 15 de mayo de 2017, sobre los actos administrativos contenidos en las acciones de personal de remoción y posesión suscritas por el Presidente de la CIFI, lo cual fue vetado totalmente, según Resolución 002-CIFIUNL-18-05-2017 de 18 del mismo mes y año.

Lo expuesto demuestra que las actuaciones del Rector y de los Presidentes de la CIFI, afectaron el normal desarrollo de los procesos administrativos y actividades institucionales al generar actos administrativos independientes, habiéndose identificado

Ciencuenta y nueve

casos en que dos autoridades cumplieron la misma función simultáneamente, como el cargo de Directora de Talento Humano, pues con medida urgente 142 se removió a quien cumplía dicha función y se designó su remplazo, cuyas acciones de personal no las suscribió el Rector, sino el Presidente de la CIFI, quien planteó acciones judiciales, argumentando entre otros aspectos, que la Directora de Talento Humano y el Decano de la Facultad de la Salud Humana, pese a su remoción continuaban actuando.

Los Presidentes de la Comisión Interventora al extender y suscribir acciones de personal, permitieron ejercer funciones y generar actos administrativos a servidores no designados por la máxima autoridad, contrariando los artículos 16 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que determina para desempeñar un puesto público, la emisión de nombramiento o contrato expedido por la autoridad nominadora; 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior, referente a que el personal universitario se rige por la Ley Orgánica del Servicio Público; 226 de la Constitución de la República del Ecuador, que refiere que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley; y, 48 letra a) del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que señala entre las atribuciones de la CIFI, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico ecuatoriano y las normas internas de funcionamiento de la Universidad.

El Rector, al no facilitar por el estado de intervención de la Universidad, la aplicación de las medidas urgentes, incumplió el artículo 50 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que prevé, entre otras obligaciones de las autoridades universitarias, cumplir las actividades previstas en el Plan de Intervención y Fortalecimiento Institucional y acatar las disposiciones académicas, administrativas, financieras y jurídicas emitidas por la CIFI.

El Rector y los Presidentes de la CIFI, inobservaron la norma de control interno 100-03 *"Responsables del Control Interno"*, que refiere la responsabilidad de los directivos, servidoras y servidores, de acuerdo con sus competencias, de poner especial cuidado en áreas que, por su importancia, materialidad, riesgo e impacto, puedan afectar a la entidad.

Además, incumplieron el artículo 77 números 1 y 2 letras a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su orden, el primero que refiere la obligación del titular de la entidad de dirigir y asegurar la implantación funcionamiento y actualización de los sistemas de control interno, de planificación y organización, entre otros; y, el segundo, que establece la obligación y atribución específica de las autoridades y demás servidores de las unidades administrativas, de contribuir con la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, entre otros, el sistema de control interno.

Con oficios 184, 186 y 187-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

En comunicación de 9 de enero de 2018, el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, refiere hechos relacionados con el cumplimiento de requisitos de servidores de la UNL que no tienen relación con lo observado. En similares términos se expresa en comunicación de 18 de enero de 2018, con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados.

En comunicación de 15 de enero de 2018, el Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017 señala: que en el contexto de la intervención, él, es la autoridad competente en la UNL; que las acciones de personal posesionando a autoridades es una medida correctiva prevista dentro de la competencia asignada a la CIFI; y, que estas disposiciones fueron judicializadas por personas afectadas, entre ellas el Subdirector de Administración de Talento Humano, quien interpuso la acción de protección 11904-2017-00016, rechazada en dos instancias judiciales por considerar que el Presidente de la Comisión está legitimado para dar por terminado el contrato de servicios ocasionales. Al respecto, si bien el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, le faculta a la CIFI disponer medidas administrativas necesarias, éste no le atribuye al Presidente, la facultad de extender y suscribir acciones de personal de remoción y designación de autoridades; asimismo, la sentencia de la acción de protección 11904-2017-00016, no refiere que el Presidente esté legitimado para dar por terminados los contratos, por lo que la facultad de la CIFI es disponer actos administrativos de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades universitarias y no de ejecutarlos.

El Rector en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018, señala: que por su parte no existió falta de colaboración con las disposiciones de la CIFI, sino que son impropias, por cuanto arrogándose competencias, le exigió que remueva y designe autoridades; que se ha generado caos en la Universidad, porque dos personas desempeñaron la misma función debido a que las acciones de personal no fueron suscritas por la autoridad nominadora que es el Rector; y, que no fue su voluntad remover autoridades, ya que el acto es de la CIFI y no le corresponde controlar su actuación. Al respecto, el Rector al no facilitar la aplicación de las medidas urgentes, propició que los servidores ejecuten acciones simultáneas.

Consecuentemente, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

Con medidas urgentes 3, 5 y 6 de 17 y 29 de julio, y 3 de agosto de 2015, respectivamente, el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, dispuso la remoción y designación de 12 autoridades académicas, disposición que no fue acatada por el Rector, por lo que el referido Presidente suscribió acciones de personal, cuya atribución no está prevista en el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, sino que consta como competencia del Rector según los artículos 48 de la Ley Orgánica de Educación Superior; 10 segundo inciso del Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, vigente hasta el 26 de enero de 2017; y, 31 y 32 números 4, 5, 6 y 8 del Estatuto Orgánico en vigencia. Actos administrativos similares realizó el Presidente de la CIFI actuante del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, al posesionar y desvincular a Decanos, Coordinadores y otros servidores de libre nombramiento y remoción, con medidas urgentes 142, 147 y 148 de 4 y 31 de mayo de 2017, que no fueron acatadas por el Rector, por lo que suscribió las acciones de personal, entre otras, de 11 autoridades.

Lo expuesto demuestra que las actuaciones del Rector y de los Presidentes de la CIFI, afectaron el normal desarrollo de los procesos y actividades institucionales al generar actos administrativos independientes, evidenciándose casos en que dos autoridades, cumplieron la misma función simultáneamente, como el cargo de Directora de Talento Humano, lo que propició acciones judiciales interpuestas por el Presidente de la CIFI,

Sesenta y dos

argumentando entre otros aspectos, que servidores pese a su remoción continuaban laborando.

Recomendaciones

Al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

12. Informará sustentadamente, al Consejo de Educación Superior, el incumplimiento de las obligaciones por parte del Rector y/ demás autoridades y servidores de la entidad intervenida, y de sus órganos de gobierno, a fin de que este Organismo tome las acciones correctivas a que haya lugar; y, se abstendrá de emitir acciones de personal de designación y remoción, por cuanto esta facultad le corresponde a la máxima autoridad.

Al Rector:

13. Prestará las facilidades a la Comisión Interventora para que se viabilice la correcta aplicación de las medidas urgentes dispuestas, sin afectar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Designación de autoridades académicas y administrativas sin cumplir requisitos para su desempeño

Los Presidentes de la CIFI actuantes del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, con medidas urgentes 3, 5, 6 y 30 de 17 y 29 de julio de 2015, 3 de agosto de 2015 y 5 de enero de 2016 respectivamente; y, 142, 147 y 148 de 4 de mayo de 2017, la primera; y, las siguientes, de 31 del mismo mes y año, designaron a Directores de Áreas Académicas, Decanos de Facultades, Coordinadores y Directores de Carreras y autoridades de las unidades administrativas de la UNL.

Se verificó que en los expedientes laborales de las referidas autoridades, no consta evidencia documental que demuestre el cumplimiento de todos los requisitos para su designación, puesto que en diez casos, no acreditan la publicación de obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad, ni la experiencia docente

Suscrito y tres

como profesores universitarios o politécnicos titulares, conforme el artículo 54 letras c) y d) de la Ley Orgánica de Educación Superior; disposición general décima octava del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior; 58 y 67 del Reglamento General de la Universidad Nacional de Loja; y, 11 número 3 y 44 de su Estatuto Orgánico, vigente desde el 27 de enero de 2017. Tampoco consta el informe del Director de Talento Humano, sobre el cumplimiento de requisitos, previo a la emisión de nombramientos y a la posesión de las autoridades nombradas, conforme se demuestra:

No.	Autoridades Académicas	Acción de personal	Inicio de gestión	Designada por	Requisitos que no constan en el expediente
1.	Directora de la Modalidad de Estudios a Distancia	201554513 Medida urgente 003	2015-07-20	Presidente de la CIFI	Experiencia docente en calidad de profesora universitaria titular de al menos cinco años.
2.	Director del Área de Energía, Industrias y Recursos Naturales No Renovables	20154508 Medida urgente 003	2015-07-20	Presidente de la CIFI	Haber publicado obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad.
3.	Directora de Investigación	20154511 Medida urgente 003	2015-07-20	Presidente de la CIFI	Experiencia docente en calidad de profesora universitaria titular de al menos cinco años.
4.	Directora del Área de la Educación, el Arte y la Comunicación, encargada	20154746 Medida urgente 005	2015-08-01	Presidente de la CIFI	Número obras de relevancia o artículos indexados publicados, en su campo de especialidad. (Mínimo dos)
5.	Decana de la Facultad de la Educación, el Arte y la Comunicación	PI-MU-142-004 Medida urgente 142	2017-05-08	Presidente de la CIFI	Experiencia docente en calidad de profesores universitarios titulares de al menos cinco años.
6.	Decano de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa	PI-MU-142-003 Medida urgente 142	2017-05-08	Presidente de la CIFI	
7.	Directora de la Carrera de Laboratorio Clínico	PI-MU-147-0020 Medida urgente 147	2017-06-06	Presidente de la CIFI	No evidencia experiencia docente como profesora universitaria titular de al menos cinco años.
8.	Coordinadora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría	20160017 Medida urgente 030	2016-01-05	Presidente de la CIFI	Tener calidad de profesor principal y experiencia docente de al menos tres años como profesor titular.
	Directora de la Carrera de Contabilidad y Auditoria	PI-MU-148-0029 Medida urgente 148	2017-06-06	Presidente de la CIFI	Experiencia docente como profesora universitaria titular de al menos cinco años.
9.	Directora de la Carrera de Trabajo Social	PI-MU-148-0028 Medida urgente 148	2017-06-06	Presidente de la CIFI	Experiencia docente como profesora universitaria titular de al menos cinco años. Haber publicado obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad.

10.	Directora de la Carrera de Administración Turística	PI-MU-148-0025 Medida urgente 148	2017-06-06	Presidente de la CIFI	Experiencia docente como profesora universitaria titular de al menos cinco años. Haber publicado obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad.

En los expedientes de las siguientes tres autoridades administrativas, tampoco constan documentos que acrediten la experiencia laboral de cinco años, requerida en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja, así:

No.	Autoridades administrativas	Acción de Personal	Inicio de gestión	Designada por	Requisitos que no constan en el expediente
1.	Director de Talento Humano	020154676 Medida urgente 006	2015-08-06	Presidente de la CIFI	Experiencia de cinco años en "Gestión del Talento Humano"
2.	Directora Financiera	020154742 Medida urgente 006	2015-08-06	Presidente de la CIFI	Experiencia de cinco años en el "Sistema Nacional de Finanzas Públicas".
3.	Director de Comunicación e Imagen Institucional	020154744 Medida urgente 006	2015-08-06	Presidente de la CIFI	Certificaciones que sustenten la experiencia laboral que consta en su hoja de vida.

Asimismo, no fue proporcionado para fines de análisis, el expediente laboral de la Directora de Talento Humano, designada por el Presidente de la Comisión Interventora, mediante medida urgente 142 y acción de personal PI-MU-142-009 de 8 de mayo de 2017, que permita verificar que cumplió los requisitos establecidos en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja.

La Directora de Talento Humano encargada del 22 de julio al 5 de agosto de 2015, mediante oficios 1788-DTH-UNL, 1849 y 1890 D-TH-UNL de 22 y 29 de julio, y de 3 de agosto de 2015, respectivamente, informó al Presidente de la Comisión Interventora sobre los requisitos legales a cumplir por parte de los directores designados con medida urgente 3, así como la falta de presentación de documentación que sustente su cumplimiento, lo cual le impedía registrar las acciones de personal a favor de los directivos designados, solicitando su pronunciamiento. Sin embargo, con medida urgente 6 de 3 de agosto de 2015, el Presidente de la Comisión Interventora nombró a un nuevo Director de Talento Humano, quien extendió y suscribió nuevas acciones de personal de los Directores ratificando su designación, sin objetar la falta de cumplimiento de requisitos legales.

Igual situación se comprobó en los expedientes de las autoridades académicas nombradas por la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante del 19 de agosto al 23 de octubre de 2016 y del 25 de octubre al 25 de diciembre de 2016, quienes además, no presentaron la declaración patrimonial jurada, conforme a los artículos 231 de la Constitución de la República del Ecuador, 3 y 4 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, que establecen que los servidores públicos sin excepción la presentarán, al inicio y término de su gestión, así:

No.	Autoridades Académicas	Acción de personal	Inicio de gestión	Designada por	Requisitos que no constan en el expediente
1.	Director de la Modalidad de Estudios a Distancia	20164783	2016-11-01	Rectora Subrogante	Declaración patrimonial jurada como Director.
2.	Coordinadora de la Carrera de Laboratorio Clínico	20164443	2016-10-25	Rectora Subrogante	Tener calidad de profesor principal y experiencia docente de al menos tres años como profesor titular. Declaración patrimonial jurada como Coordinadora.
3.	Coordinador de la Carrera de Administración de Empresas	20164430	2016-10-17	Rectora Subrogante	Declaración patrimonial jurada como Coordinador/a.
4.	Coordinador de la Carrera de Contabilidad y Auditoría	20164436	2016-10-17	Rectora Subrogante	
5.	Coordinadora de la Carrera de Trabajo Social	20164435	2016-10-17	Rectora Subrogante	
6.	Coordinadora de la Carrera de Administración Turística	20164433	2016-10-17	Rectora Subrogante	

Mediante comunicación de 26 de diciembre de 2017, la Directora de Talento Humano encargada del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, respecto a la designación de la Coordinadora de la Carrera de Laboratorio Clínico, expresa que su nombramiento fue necesario por la falta de docentes titulares; y, que los directivos no presentaron la declaración patrimonial jurada, por cuanto no se exigió como requisito al tratarse de encargos de funciones. Al respecto, la Ley Orgánica de Educación Superior y el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, no prevén excepciones en el cumplimiento de requisitos para el desempeño de estos puestos, a más de que los servidores vinculados son titulares y no encargados.

Sesenta y seis

Los Presidentes de la CIFI y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, al nombrar servidores que no documentaron los requisitos para ejercer el cargo, incumplieron lo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que establece que se podrá designar a servidores de libre nombramiento y remoción, previo el cumplimiento de requisitos para el ingreso al servicio público.

Los Directores de Talento Humano titular y encargada, actuantes del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016 y del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017; y, la Directora de la Unidad de Talento Humano del 8 de mayo al 30 de agosto de 2017, al no verificar los requisitos previo a expedir los nombramientos, incumplieron las funciones establecidas en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja, que entre otros aspectos, señala como su responsabilidad, la dirección y administración del subsistema de reclutamiento y selección de personal; y, el 27 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la UNL, que entre sus atribuciones y responsabilidades, les dispone cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento y la normativa interna de la entidad, en concordancia con el artículo 52 letra a) de la referida Ley Orgánica.

La Directora de Talento Humano encargada del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, incumplió además el artículo 6 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, referente a que previo a la posesión de los cargos, los servidores de las unidades de administración del talento humano, se encargarán de verificar que las declaraciones patrimoniales juradas hayan sido presentadas en la Contraloría General del Estado.

La Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante y los Presidentes de la CIFI, inobservaron las normas de control interno 100-03 *"Responsables del control interno"* y 401-03 *"Supervisión"*, la primera que refiere la obligación de los directivos, servidoras y servidores, de acuerdo con sus competencias, de poner especial cuidado en áreas que por su importancia, materialidad, riesgo e impacto, puedan afectar a la entidad; y, la segunda, que la supervisión de los procesos y operaciones se los realizará constantemente para asegurar que se desarrollen de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente; y, los Directores de Talento Humano titulares y encargada, la 407-03 *"Incorporación de personal"* y 407-10 *"Información actualizada del personal"*, la primera referente a que en el proceso de selección, se aplicarán las disposiciones legales,

Suscrito y sub

reglamentos y otras normas que existan sobre la materia y que la unidad de administración de talento humano, para efectos de revisión y control posterior, conservará la información del proceso de selección realizado, asi como de los documentos exigidos al aspirante, en función de los requisitos legales establecidos; y, la segunda, que esta unidad será responsable del control de los expedientes de las servidoras y servidores de la entidad, de su clasificación y actualización, los que deberán contener la documentación general, laboral y profesional de cada uno; y, la información relacionada con su ingreso, evaluaciones, ascensos, promociones y retiro.

Además, incumplieron de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 77 número 1 letra a) la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante; y, el número 2 letra a), los Presidentes de la CIFI y los Directores de Talento Humano titulares y encargada, el primero referente a la obligación de la máxima autoridad de dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización, entre otros, de los sistemas de control interno y de recursos humanos; y, el segundo, al deber de las autoridades y demás servidores de las unidades administrativas, de contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, entre otros, el sistema de control interno, de información y recursos humanos.

Con oficios 185, 186, 187, 188, 189 y 195-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

La Directora de Talento Humano encargada del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, mediante comunicación de 3 de enero de 2018, reiteró que la designación de la Coordinadora de la Carrera de Laboratorio Clínico, se realizó en razón de su experiencia y perfil, por cuanto no existía personal titular; y, que en las acciones de personal consta la obligación de presentar la declaración jurada previo a ejercer el cargo. Al respecto, como Directora de Talento Humano tenía la responsabilidad de controlar que en los expedientes del personal se incluya toda la documentación general, laboral y profesional, para fines de verificación posterior.

La Directora de la Unidad de Talento Humano que actuó del 8 de mayo al 30 de agosto de 2017 en comunicación de 9 de enero de 2018, señala que fue posesionada por el Presidente de la CIFI previo al cumplimiento de los requisitos académicos, capacitación y experiencia; que no le permitieron cumplir sus funciones por cuanto el Rector negó su

acceso a la oficina de Talento Humano y dispuso a la Responsable de Archivo que no se recepte solicitudes, oficios o cualquier trámite de servidores que no fueron designados por él, motivo por el que ningún expediente estuvo a su cargo; que no participó en el nombramiento y posesión de los directivos designados con las medidas urgentes 147 y 148, sino que fue el Presidente de la CIFI y la Subdirectora de Administración de Talento Humano quienes lo efectuaron; y, que las acciones de personal PI-MU-142-002; PI-MU-142-003 y PI-MU-142-009 de 8 de mayo de 2017 fueron producto de la medida urgente 142 de 4 de mayo de 2017 fecha en la que la servidora no estaba en funciones.

Al respecto, la documentación que presentó no demuestra su experiencia en funciones de administración de talento humano de al menos cinco años, en los cargos descritos en su hoja de vida, así como de las acciones que implementó como Directora de Talento Humano para verificar y exigir el cumplimiento de los requisitos legales a los directivos académicos nombrados en las medidas urgentes 142, 147 y 148, pese a que reposan en los archivos de la CIFI las hojas de vida, declaraciones juramentadas y otros documentos que permitieron al equipo de auditoria comprobar el incumplimiento de requisitos legales, y más cuando la servidora desde su posesión hasta el 30 de agosto de 2017 fecha de corte de la presente acción de control, percibió su remuneración correspondiente al cargo directivo.

El Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016 y el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, en comunicaciones de 9 de enero de 2018, coincidentemente señalan: que los Directores de la MED y el de Investigación, no podían cumplir con los requisitos previstos en el artículo 54 de la LOES por cuanto éstos son aplicables para decanos, cuyas remuneraciones fueron modificadas con medida urgente 009; adjunta copia simple del oficio 023-16-CGAMBYOT-AEIRNNR-UNL de 23 de mayo de 2016, del Director del Área de Energía, Industrias y Recursos Naturales no Renovables, con el que presenta publicaciones de artículos científicos de los años 2015 y 2016; que se solicite a la Directora del Área de la Educación, el Arte y la Comunicación encargada, presente sus obras por no reposar en los archivos institucionales; que la Coordinadora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, no podría acreditar la experiencia requerida según el artículo 66 del Reglamento General de la Universidad, por cuanto estuvo vigente antes de la aplicación de la LOES; que cuando inició la intervención hubieron servidores nombrados sin que cumplan con la publicación de obras; que la

Siguiente y nueve

documentación sobre la experiencia requerida al Director de Talento Humano, reposa en la institución; que la aplicación del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, fue negada con visto bueno 20, porque no fue expedido por el Consejo Académico Superior; que la experiencia requerida para el cargo de Directora Financiera según el Manual citado, no solo es en finanzas públicas; y, solicitan que se le confiera copias certificadas de los expedientes del Director de Comunicación e Imagen Institucional, por cuanto no pudieron obtener la documentación.

Al respecto, los documentos que presentan los servidores para acreditar la publicación de obras del Director del Área de Energía, Industrias y Recursos Naturales no Renovables, son posteriores al ingreso del servidor a la Universidad; en los expedientes de los servidores no consta toda la información general, laboral y profesional conforme lo prevé la Norma de Control Interno 407-10 "*Información actualizada del personal*"; el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos vigente desde el 31 de julio de 2014 y el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, vigente a partir del 2002, no han sido reformados y tampoco el visto bueno 20 se relaciona con la aplicación general del referido Manual, sino con la incorporación de escalas salariales; los Directores de la MED y de Investigación fueron designados con medida urgente 3 de 17 de julio de 2015, sin embargo, posterior a su ingreso el Presidente de la CIFI con Medida Urgente 9 de 8 de septiembre del mismo año estableció las remuneraciones de acuerdo al grado 4 para los dignatarios, autoridades y funcionarios del nivel jerárquico superior; y, para la designación de la Coordinadora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, se consideró los requisitos establecidos en el Reglamento General de la UNL vigente, por cuanto en la LOES no establece requisitos para coordinadores.

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 15 de enero de 2018, señala: que la designación de decanos y directores de carrera se ejecutó en base a las medidas urgentes 142, 147 y 148; que para ser decano se requiere acreditar al menos cinco años de experiencia como profesor universitario o politécnico titular, para el caso de los directores de carrera el único requisito exigido es tener dos años de experiencia como personal académico universitario o politécnico, según el artículo 58 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del sistema de Educación Superior; y, que para la designación de la Directora de Talento Humano, no es posible la aplicación del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, por efecto del visto bueno 20.

Adjunta copias simples de dos certificaciones laborales extendidas en el 2007 y 2013 por una Universidad extranjera a favor de la Decana de la Facultad de la Educación, el Arte y la Comunicación, y de certificaciones laborales del Decano de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa como docente en una Universidad privada desde 1998 hasta 2008, pero no titular. Al respecto, los directores de carrera son autoridades académicas según el número 3 del Estatuto Orgánico de la UNL, por lo que deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 54 de la LOES, y respecto a la designación de la Directora de Talento Humano, no adjunta evidencia documental que demuestre que el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja expedido por el Rector mediante resolución 044-R-UNL-2014 de 31 de julio de 2014, haya sido derogado.

La Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, en oficio 037-V-UNL de 17 de enero de 2018, señala: que para el cargo de Coordinadora de la Carrera de Laboratorio Clínico, requiere la calidad de profesor principal y experiencia docente de al menos tres años como profesor titular, para lo cual adjuntó copia simple del oficio 2624-DTH/UNL de 25 de octubre de 2016, suscrito por la Directora de Talento Humano encargada, en donde emitió su informe favorable en razón de la experiencia y perfil de la servidora por cuanto no existía personal titular; que para el cargo de Director de la Modalidad de Estudios a Distancia, se cumplió con los requisitos; que la verificación de la declaración patrimonial jurada es responsabilidad de la Directora de Talento Humano; y, que las designaciones cuentan con el visto bueno de la CIFI.

Al respecto, la Ley Orgánica de Educación Superior y el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, no prevén excepciones en el cumplimiento de requisitos para el desempeño de estos puestos; el artículo 4 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, obliga a los servidores públicos su presentación sin excepción al inicio y término de su gestión; y, pese a que éstas designaciones hayan contado con el visto bueno de la CIFI, se debió verificar el cumplimiento de los requisitos previo a la incorporación.

Por tanto, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

En los expedientes laborales de diez autoridades académicas designadas mediante medidas urgentes 3, 5 y 30 de 17 y 29 de julio de 2015 y 5 de enero de 2016; y, 142, 147 y 148 de 4 de mayo de 2017, la primera; y de 31 de mayo de 2017, las siguientes, por parte de los Presidentes de la CIFI actuantes del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016 y del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, respectivamente, no consta evidencia documental que demuestre el cumplimiento de todos los requisitos para su designación, puesto que no acreditan la publicación de obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad, así como, experiencia docente como profesores universitarios o politécnicos titulares, conforme el artículo 54 letras c) y d) de la Ley Orgánica de Educación Superior; disposición general décima octava del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior; 58 y 67 del Reglamento General de la Universidad Nacional de Loja; y, 11 número 3 y 44 de su Estatuto Orgánico, vigente desde el 27 de enero de 2017; tampoco constan los informes de los Directores de Talento Humano titular y encargada, actuantes del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016 y del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017; y, de la Directora de la Unidad de Talento Humano actuante del 8 de mayo al 30 de agosto de 2017, que comprueben el cumplimiento de tales requisitos previo a la emisión de nombramientos y a la posesión de las autoridades.

Asimismo, en los expedientes de tres autoridades administrativas designadas con medida urgente 6 de 3 de agosto de 2015, tampoco constan documentos que acrediten la experiencia laboral de cinco años, requerida en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Universidad Nacional de Loja; y, no fue proporcionado para análisis, el expediente laboral de la Directora de Talento Humano, designada mediante medida urgente 142, que permita verificar que cumplió los requisitos establecidos en el referido Manual.

Igual situación se comprobó en los expedientes de seis autoridades académicas nombradas por la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante del 19 de agosto al 23 de octubre de 2016 y del 25 de octubre al 25 de diciembre de 2016, quienes, además, no presentaron la declaración patrimonial jurada, conforme a los artículos 231 de la Constitución de la República del Ecuador, 3 y 4 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas.

Recomendaciones

Al Rector y al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

14. Solicitarán al Director/a de Talento Humano, previo a designar o disponer la designación, según les corresponda, de autoridades académicas y administrativas, que verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente y que la información presentada en la hoja de vida cuente con la documentación de sustento, dejando constancia escrita de la verificación que adjuntará al expediente del servidor.

Al Director de Talento Humano:

15. Verificará, previo a la suscripción de acciones de personal o contratos y su registro formal, que los servidores presenten toda la documentación que sustente su hoja de vida y aquella exigida para el ingreso al servicio público y certificará su cumplimiento por escrito, con la finalidad de conformar los expedientes con información veraz y oportuna para fines de verificación posterior.

Incumplimiento de obligaciones con docentes contratados

Para el periodo académico abril - agosto de 2017, los Directores de Carrera entregaron el distributivo de carga horaria a docentes titulares y contratados, estos últimos a quienes se renovaron los contratos del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2017. Los distributivos fueron legalizados por Decanos, Directores de Carrera y Docentes.

El Presidente de la CIFI, el 18 de marzo de 2016 emitió la medida urgente 51 para convocar a Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1. Como resultado del mismo, con medida urgente 110 se emitieron los nombramientos de los ganadores, los que constan registrados el 26 de septiembre de 2016, por el Director de Talento Humano; no obstante, estos no se efectivizaron a la fecha de su expedición, derivando el planteamiento de acciones de protección para su ingreso a la Universidad; dieciséis lo hicieron el 17 de enero de 2017, ante la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Loja, argumentando vulneración de derechos constitucionales, cuya causa

Setenta y tres

11371-2017-00014 fue sentenciada el 7 de febrero de 2017 rechazando la demanda; en sentencia de segunda instancia de 4 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Loja, resolvió "*...Aceptar la apelación interpuesta por los accionantes... se dispone que el Rector de la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora, en el plazo de 15 días de notificada esta sentencia, instrumenten las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos, aceptados por los beneficiarios y debidamente registrados...*".

En base a la sentencia descrita, el Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, con medida urgente 141 de 7 de abril de 2017, dispuso al Rector que instrumente las medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos y que asigne carga horaria a los docentes declarados ganadores; y, en disposición 007 de 18 del mismo mes y año, a los Directores de Carrera que, en el plazo no mayor a 24 horas, se la distribuya. El Rector el 10 de mayo de 2017 solicitó a la Corte Constitucional dirima o dicte la sentencia que deben cumplir, por la existencia de fallos contrarios relativos al concurso, sin que éste Organismo se haya pronunciado hasta el corte de la presente acción de control.

El Presidente de la CIFI con medidas urgentes 142 y 148 de 4 y 31 de mayo de 2017, respectivamente, dispuso en la primera, la remoción y designación de Decanos, entre ellos los de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa; y, en la segunda, la desvinculación y vinculación de todos los Directores de Carrera de la misma Facultad; y, con disposiciones 11, 13 y 14 de 22 y 31 de mayo de 2017 y 1 de junio del mismo año, respectivamente, ordenó: al Subdirector de Nómina, que ingrese al Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina SPRYN a los docentes ganadores del concurso; y, a la Tecnóloga Informática y a un Oficinista de la Unidad de Tecnología, en calidad de usuarios y operadores del referido sistema, planteen la reforma web para el ingreso de los docentes. Los servidores atendiendo las disposiciones, los registraron con las reformas 46182, 52526 y 58373 de 2 de junio, 1 y 26 de julio de 2017, incorporando a 169, 4 y 31 profesores, respectivamente.

El Decano de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa posesionado por el Presidente de la CIFI, en oficio 00455-D-FJSA-UNL de 26 de junio de 2017, informó al Rector y al Presidente de la Comisión Interventora, que el ajuste al distributivo de la carga horaria ha sido aprobado por los Consejos Consultivos Académicos de cada Carrera. El Coordinador

Setenta y cuatro

de Docencia, en oficio 010-CD-UNL de 26 del mismo mes y año sugirió al Presidente de la Comisión, dar por concluida la relación laboral de los docentes contratados que han quedado sin carga horaria; e, informó que no cumplen las actividades asignadas por los Directores de Carrera posesionados por el Presidente de la CIFI, ante lo cual emitió la medida urgente 161 de 3 de julio de 2017, en la que dispuso al Rector, que por medio de la Dirección y Subdirección de Talento Humano, la Dirección Financiera y la Coordinación Administrativa Financiera de la Facultad, se notifique en 24 horas, la terminación unilateral del contrato de 5 docentes de Administración Turística, 5 de Derecho, 6 de Administración de Empresas, 3 de Economía, 2 de Trabajo Social y 3 de Contabilidad y Auditoría, por cuanto impartian asignaturas que les correspondían a los docentes ganadores del concurso.

El Rector interpuso en oficio 927-R-UNL-2017 de 6 de julio de 2017, apelación total a la referida medida urgente, señalando que constituye un acto inválido, de contenido imposible y con vicios formales y jurídicamente ineficaces; que para la desvinculación dispuesta, no hay autorización de la autoridad nominadora en este caso el Rector; que la terminación unilateral se efectúa con acción de personal suscrita por autoridad competente; que la CIFI carece de competencia para disponer dicho acto administrativo; y, que como Rector no puede ejecutar la medida urgente, que es nula por no acoplarse al ordenamiento jurídico vigente. Oficio que no tuvo respuesta por parte del Presidente de la Comisión Interventora ni por el Consejo de Educación Superior.

Los Directores de Carrera posesionados por el Presidente de la CIFI, modificaron el distributivo académico, incluyendo a los docentes ganadores del concurso y excluyendo a los que quedaron sin carga horaria. En el caso de la Directora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, en oficio 306-CCA-FJSA-UNL de 18 de julio de 2017, informó al Presidente del Consejo de Educación Superior que, tanto a su persona como a los ganadores del concurso, no les permiten el ingreso a las aulas; que los 3 docentes desvinculados con medida urgente aún siguen laborando; y, otros han puesto resistencia al distributivo académico, oficio que no tuvo respuesta.

Por otra parte, el Secretario General de la Universidad, en oficio 020171806-CAS-UNL de 14 de junio de 2017, informó a las autoridades, que el Consejo Académico Superior en sesión de 13 del mismo mes y año, dispuso la suspensión del uso del Sistema de Gestión Académica SGA y del de Distribución Docente; su reemplazo por sistemas

manuales; y, que se ejecute la planificación académica originalmente asignada, ello por cuanto la Coordinadora de Docencia, ha puntualizado que el 8 de junio de 2017 la información del SGA fue modificada por el ingreso de los docentes ganadores del concurso. En la misma fecha, la Vicerrectora en oficio 570-V-UNL dirigido a los Secretarios Abogados de las Facultades, señala que por cuanto en la Universidad hay personas que fungen como Directores de Carrera sin acción de personal o contrato suscrito por la autoridad nominadora, les instruye que se abstengan de realizar cambios en la planificación académica, sin su previa autorización.

Consecuentemente, el Rector y la Vicerrectora de la Universidad Nacional de Loja, y el Presidente de la CIFI, al actuar independientemente, propiciaron y permitieron que docentes contratados de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa, entre ellos los de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, sigan laborando pese a la modificación del distributivo de carga horaria; y, que la Universidad haya incumplido sus obligaciones respecto de remuneraciones desde julio de 2017, pues su desafiliación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se produjo el 3 del mismo mes y año.

El Rector y la Vicerrectora de la Universidad Nacional de Loja, y el Presidente de la CIFI, incumplieron el artículo 326 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles y que será nula toda estipulación en contrario; 23 letra b) de la Ley Orgánica de Servicio Público, que establece como derecho de las y los servidores públicos, percibir una remuneración justa, proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad; y, 73 párrafo 4 de la Ley de Seguridad Social, que señala como obligación del empleador pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de 15 días posteriores al mes que correspondan.

Los referidos servidores también inobservaron las normas de control interno 200-07 *"Coordinación de acciones organizacionales"* y 403-10 *"Cumplimiento de obligaciones"*, la primera que dispone que el control interno debe contemplar los mecanismos y disposiciones requeridos a efecto de que las servidoras y servidores de las unidades participantes en la ejecución de los procesos, actividades y transacciones de la institución, desarrollen sus acciones de manera coordinada y coherente, con miras a la implantación efectiva de la estrategia organizacional para el logro de los objetivos; y, la segunda, de

llevar un control adecuado de las obligaciones contraídas por la entidad, a fin de que sean pagadas oportunamente para evitar recargos, intereses y multas.

Además, el Rector incumplió el artículo 77 número 1 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala la obligación y atribución específica del titular de la entidad de dirigir, administrar y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización, entre otros, del sistema de control interno; y, la Vicerrectora y el Presidente de la CIFI, el número 2 letra a) del mismo artículo y Ley, que señala la responsabilidad de las autoridades y servidores de las unidades administrativas de contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área de su competencia, entre otros, el sistema de control interno.

Con oficios 184, 185 y 187-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, el Rector en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018, en lo pertinente indica: que por un lado se exige el otorgamiento de los nombramientos de los accionantes y por otro que se cumpla con la Resolución RPC-SE-12-No.048-2016 emitida por el CES, que dispone al Presidente de la CIFI adopte las medidas necesarias para analizar, continuar y concluir adecuadamente los concursos públicos de méritos y oposición; que solicitó a la Corte Constitucional dirima o resuelva la sentencia que debe cumplir, por la existencia de fallos contradictorios; que el personal vinculado por el Presidente de la CIFI no fue nombrado por autoridad competente y que por no tener calidad de servidores públicos no pueden generar actos administrativos válidos; y, que jamás removió a los docentes de la Carrera de Contabilidad y Auditoría.

Al respecto, la observación de auditoría se relaciona con el hecho de permitir que los docentes continúen laborando sin que la Universidad cumpla con el pago de sus haberes, de lo que no adjuntó documentación.

La Vicerrectora de la Universidad Nacional de Loja en oficio 037-V-UNL de 17 de enero de 2018, señala que los docentes desvinculados por el Presidente de la CIFI, no fueron cesados de sus funciones por la autoridad nominadora que es el Rector; que el Presidente de la CIFI dispuso se planteen las reformas web a fin de ingresar a los

Setenta y cinco

supuestos docentes, sin que éste sea ordenador de gasto; y, hace referencia a la certificación del Subdirector de Desarrollo Institucional de Talento Humano, que señala que se encontraba ejerciendo las funciones del cargo para el que fue electa, documento que no consta en el anexo 18 que refiere.

De lo expuesto, la observación a la servidora corresponde al cargo de Vicerrectora, por permitir conjuntamente con el Rector, que docentes continúen laborando pese a los cambios de la distribución académica, afectando el cumplimiento del pago de sus remuneraciones y demás prestaciones sociales.

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, en comunicación de 15 de enero de 2018, en la parte pertinente indicó: que la emisión de las acciones de personal posesionando al Decano y Directora es una medida correctiva prevista dentro de sus competencias; que no hay incumplimiento de obligaciones con personas ajenas a la institución; que el oficio 570-V-UNL y la Resolución del CAS carecen de validez por no contar con el visto bueno de la CIFI; y, que las autoridades de la Universidad han obstaculizado el ejercicio de la intervención, con su permanente desacato e incumplimiento del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas. Al respecto, no evidenció la toma de acciones correctivas permitiendo que los docentes desvinculados continúen laborando y que la institución adquiera obligaciones que afecten los recursos institucionales.

Consecuentemente, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

El Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, con medida urgente 141 de 7 de abril de 2017, dispuso al Rector que ejecute todos los nombramientos de los ganadores del concurso de méritos y oposición y que les asigne carga horaria, conforme la sentencia expedida por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Loja, dentro del recurso de apelación interpuesto en la acción de protección 11371-2017-00014; y, a los Directores de Carrera que, en un plazo no mayor a 24 horas, distribuyan esta carga horaria. El Decano de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa informó al Rector y al Presidente de la CIFI que el ajuste al distributivo de la carga horaria ha sido aprobado por los Consejos Consultivos Académicos de cada

Setenta y ocho

Carrera, por lo que el Coordinador de Docencia, sugirió al Presidente de la Comisión, concluir la relación laboral de los docentes sin carga horaria, ante lo cual, emitió la medida urgente 161 de 3 de julio de 2017, en la que dispuso al Rector, que en 24 horas notifique la terminación unilateral del contrato de 24 docentes de distintas carreras, que impartían asignaturas de los ganadores del concurso, medida que fue apelada por el Rector.

Los Directores de Carrera posesionados por el Presidente de la CIFI, modificaron el distributivo académico, incluyendo a los docentes ganadores del concurso y excluyendo a los que quedaron sin carga horaria, entre ellos, la Directora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, quien informó al Presidente del CES que, a su persona y a los ganadores del concurso, no les permiten el ingreso a las aulas; que los docentes desvinculados aún siguen laborando; y, otros han puesto resistencia al distributivo académico. El Consejo Académico Superior, dispuso la suspensión del uso del Sistema de Gestión Académica SGA y del de Distribución Docente; su reemplazo por sistemas manuales; y, que se ejecute la planificación académica original, lo que fue ratificado por la Vicerrectora quien instruyó a los Secretarios Abogados de las Facultades que se abstengan de realizar cambios en la planificación académica, sin su previa autorización.

El Rector y la Vicerrectora, y el Presidente de la CIFI, al actuar independientemente, propiciaron y permitieron que docentes contratados, sigan laborando pese a la modificación de la carga horaria; y, que la Universidad haya incumplido sus obligaciones respecto de remuneraciones desde julio de 2017.

Hecho Subsecuente

Los docentes de la Facultad Jurídica Social y Administrativa, continuaron prestando sus servicios por disposición del Rector y hasta la conclusión de nuestras actividades en la Universidad, no se les ha cancelado sus remuneraciones, generando incumplimiento de las obligaciones institucionales. En denuncias a la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja, los afectados señalan que sus contratos se extienden al 31 de diciembre de 2017; que han laborado con normalidad en función de la carga horaria entregada; y, que se encuentran impagos desde julio de 2017.

Recomendación

Al Rector:

16. Dispondrá, previo visto bueno de la CIFI, de ser el caso, al Coordinador de Docencia, a los Coordinadores Administrativos de las Facultades y a los Directores de Carrera que, en coordinación con la Dirección de Talento Humano, confirmen la existencia de otros casos de docentes que se encuentren prestando servicios en la Universidad, sin la regularización correspondiente. Esta confirmación incluirá la comprobación del cumplimiento de la cátedra de conformidad con el distributivo académico, horarios establecidos, asistencias y calificaciones de estudiantes, a fin de iniciar el trámite motivado que garantice su permanencia o desvinculación, a fin de que no se vulneren los derechos al trabajo y la seguridad social; y, que la Universidad evite recargos, intereses y multas en el pago de haberes y prestaciones sociales.

Vinculación de personal que laboró en cursos de nivelación de carrera, sin cumplir disposiciones legales

Se examinó la contratación de personal de dos cursos de nivelación de carrera desarrollados en la Universidad Nacional de Loja para los estudiantes del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA; así:

Segundo semestre 2015

El 30 de octubre de 2015, la Subsecretaria General de Educación Superior encargada, en representación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Rector de la Universidad Nacional de Loja, suscribieron el contrato de régimen especial 20150149, cuyo objeto fue la prestación del servicio de nivelación de carrera para los estudiantes del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, documento que en la cláusula cuarta establece que la SENESCYT transferirá el 80% del monto contractual, previo a la entrega de la planificación general del curso y emisión de la factura por parte de la Universidad, las que fueron entregadas a la Administradora del Contrato, con oficio 1008-V-UNL de 5 de noviembre de 2015, suscrito por la Vicerrectora encargada.

Con medida urgente 23 de 26 de noviembre de 2015, el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, dispuso que los estudiantes reciban los cursos conforme al contrato; que el periodo de matrículas será del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 2015; y, el inicio de labores académicas a partir del 7 de diciembre del mismo año; ante lo cual, el Rector mediante oficio 869(a)-R-UNL de 4 de diciembre de 2015, informó que no existe disponibilidad presupuestaria para dar paso a esta disposición; y, con oficio 879-R-UNL de la misma fecha, advirtió al Director de Talento Humano y a la Directora Financiera, que existen sanciones por comprometer recursos sin certificación presupuestaria.

Con sustento en la referida medida urgente, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT que actuó del 1 al 31 de diciembre de 2015 y luego como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la UNL del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, designada por el Presidente de la CIFI, solicitó al Rector mediante oficio 391 UPS-UNL de 4 de diciembre de 2015, la vinculación de 38 docentes y tutores, 3 administrativos y 1 trabajador, para que laboren del 7 de diciembre de 2015 al 11 de marzo de 2016; y, con oficio 393 UPS-UNL de la misma fecha, solicitó a la Vicerrectora la aprobación del calendario académico de los cursos; requerimientos que no tuvieron respuesta, por lo que el Presidente de la CIFI mediante oficio 112-CIFI-UNL de 18 de febrero de 2016, dispuso al Rector que en 48 horas autorice la aprobación del presupuesto, calendario académico y contratación de personal; y, al Director de Talento Humano y a la Directora Financiera, que velen por su cumplimiento.

Con oficio 036-UPS-UNL de 11 de marzo de 2016, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, indicó al Rector que, a fin de cumplir la carga horaria, se ajustó la planificación, considerando 35 docentes y 5 tutores, quienes laboraron del 7 de diciembre de 2015 al 11 de marzo de 2016; y, 5 administrativos para el periodo del 1 de enero al 30 de abril de 2016.

El 29 de marzo de 2016, la SENESCYT transfirió a la cuenta de la Universidad, el valor de 242 315,20 USD, equivalente al 80% del monto del contrato, por lo que el 19 de abril del mismo año, la Directora Financiera certificó que existe disponibilidad presupuestaria para la contratación de 40 docentes y tutores, bajo la modalidad de servicios

Ochenta y uno

profesionales; sin embargo, el documento fue emitido antes de que se haya aprobado la reforma al presupuesto, toda vez que el 17 de mayo de 2016, con oficio 203-R-UNL, el Rector solicitó el dictamen favorable de la Secretaria Nacional de Planificación, el que consta en oficio SENPLADES-SGPBV-2016-0234-OF de 13 de junio de 2016.

La contratación de personal docente y tutores se formalizó el 2 de mayo de 2016, luego de 147 días de iniciadas las labores académicas y 52 días después de concluida la prestación del servicio, contratos que fueron suscritos por los Directores Administrativo encargado y de Talento Humano, con sustento en el artículo 2 de la medida urgente 032 de 6 de enero de 2016, que dispone que cuando el Rector no ejecute en el término de 48 horas, las medidas urgentes que involucren la vinculación de personal administrativo o docente, el Director Administrativo sentará la razón en el contrato respectivo y lo ejecutará incorporando a la entidad al personal correspondiente. Los pagos por los servicios profesionales de docentes y tutores, los realizaron mediante 40 comprobantes únicos de registro tramitados del 23 al 29 de junio de 2016, luego de 104 días de haber prestado los servicios, los que fueron autorizados por la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja y no por el Rector como ordenador de gasto, de conformidad con los artículos 18 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y 17 de la Resolución para la Creación y Funcionamiento de la Unidad de Proyectos SENESCYT, ambos de la Universidad Nacional de Loja.

La vinculación de personal sin contrato ni certificación de disponibilidad presupuestaria, se produjo por cuanto el Rector ante el retraso en la transferencia de recursos por parte de la SENESCYT, no tomó acciones para exigir el financiamiento para la contratación de personal; y, porque el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, previo a emitir la medida urgente 23, no instruyó al personal de la Universidad, para que adopte medidas administrativas y financieras que le permitan cumplir con la obligación de dictar los cursos de nivelación, sin afectar el cumplimiento de disposiciones legales.

Por otra parte, los desembolsos sin autorización del Rector como ordenador de gasto, se efectuaron por cuanto la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT que actuó del 1 al 31 de diciembre 2015 y como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con

Ochenta y dos

la Universidad Nacional de Loja, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, los suscribió como ordenadora de gasto, sin que exista evidencia documental de que estuvo delegada para tal función, lo que no fue objetado por la Directora Financiera que actuó del 12 de noviembre de 2015 al 30 de agosto de 2017, quien los autorizó.

Primer semestre 2016

Mediante oficio SENESCYT-SGES-2016-0653-CO de 11 de abril de 2016, la Subsecretaria de Educación Superior, informó a 18 rectores y coordinadores de nivelación del País, entre ellos al de la Universidad Nacional de Loja, que *"...los cursos de nivelación de carrera pueden desarrollarse regularmente para este período académico ya que si existe la disponibilidad presupuestaria para su financiamiento. En tal sentido, esta Secretaría está formalizando el mecanismo mediante el cual se transferirán los fondos... Durante la primera semana del mes de abril..."*.

Con base en lo descrito, el Presidente de la CIFI, sin contar con un contrato o convenio y la planificación que respalde la ejecución del curso de nivelación de carrera, con medida urgente 61 de 22 de abril de 2016, dispuso que los estudiantes que se encuentran dentro del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión reciban el curso; que el período de matrículas sea del 25 al 29 de abril de 2016; y, que el inicio de labores académicas se efectúe el 2 de mayo del mismo año.

Mediante oficios 072 y 082-UPS-UNL de 28 de abril y 13 de mayo de 2016, respectivamente, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, solicitó al Rector autorice la contratación de 27 docentes, 5 tutores, 5 administrativos y 1 trabajador; pedido que también formuló al Presidente de la CIFI, mediante oficio 081-UPS-UNL de 13 de mayo de 2016. El 14 de septiembre de 2016, a 16 días de concluir los cursos de nivelación, el Presidente de la Comisión Interventora, con medida urgente 108, dispuso a la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, la suscripción del convenio de inicio del curso de nivelación.

El 13 de diciembre de 2016, la Subsecretaria General de Educación Superior y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, suscribieron el convenio 20160084CI 016/2016/UNL, con el objeto de regularizar el pago a los docentes que prestaron el

servicio de nivelación, en el cual la Universidad se obligó a realizar reformas presupuestarias o préstamos internos para cumplir con la obligación; y, la SENESCYT a transferir los valores, previo a la entrega del informe académico, administrativo y financiero.

Con oficio 755-2016-R-UNL de 15 de diciembre de 2016, la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, solicitó al Presidente de la CIFI, el visto bueno para realizar la reforma presupuestaria, el que se otorgó el 22 del mismo mes y año; pese a ello, no se cancelaron las remuneraciones al personal.

Con disposición 004 contenida en oficio CES-CIFIUNL-2017-0206-O de 24 de marzo de 2017, el Presidente de la CIFI, dispuso al Rector, que en el término de 72 horas, ordene las acciones necesarias para el pago de 234 440,84 USD a docentes y servidores que laboraron en el curso de nivelación del primer semestre 2016; ante lo cual, con oficio 456R-UNL de 4 de abril de 2017, el Rector objetó la disposición, argumentando que el personal fue vinculado de forma ilegal, y por falta del informe de cumplimiento académico, administrativo y financiero validado por la SENESCYT. El Presidente de la Comisión Interventora, en oficio CES-CIFIUNL-2017-404-O de 31 de mayo de 2017, insistió al Rector el referido pago.

Frente a los requerimientos de pago por parte del Presidente de la CIFI y de los profesionales que prestaron el servicio de nivelación, el Procurador General de la Universidad, en varios pronunciamientos, indicó que la Coordinadora no presentó el informe de las actividades realizadas en el primer semestre 2016, requisito formal para el trámite de pago; sugirió que presentado este informe, se realice un convenio de pago con el personal que laboró, a fin de no vulnerar sus derechos; y, que se envíe toda la documentación a la SENESCYT, entidad responsable del financiamiento.

El 28 de julio de 2017, con medida urgente 165, el Presidente de la CIFI dispuso al Rector que en el término de 24 horas, realice la reforma presupuestaria para el pago de haberes al personal que prestó el servicio de nivelación; ordene al Procurador que en 48 horas elabore los convenios individuales de pago; disponga a la Directora Financiera que realice el pago; ordene a la Vicerrectora que entregue el informe final, en cumplimiento al convenio; y, que una vez aprobados los informes por la SENESCYT, disponga a la Directora Financiera realice el seguimiento para el reembolso de los

Ochenta y cuatro

valores. El 3 de agosto de 2017, el Rector con oficio 1058-R-UNL-2017 apeló la medida urgente indicando que es inejecutable, por cuanto la SENESCYT es la entidad responsable de transferir los fondos para ejecutar el pago a los docentes, conforme el artículo 36 número 7 del Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA, vigente a la fecha de realización del curso.

El 9 de agosto de 2017 el Consejo Académico Superior CAS, dispuso a una Asistente Administrativa, la revisión y actualización de los informes para remitir y solicitar a la SENESCYT el desembolso, quien el 21 de agosto de 2017 con oficio 171-2017-UPS-UNL, remitió al CAS el informe final del curso de nivelación, revisado y autorizado por el Rector; sin embargo, hasta el corte de esta acción de control, no se realizaron los convenios de pago y los desembolsos a los docentes, tutores y personal administrativo.

Lo expuesto se produjo porque el Presidente de la CIFI, al resolver con medida urgente el inicio de matrículas y período académico del curso de nivelación de carrera, no dispuso de un instrumento legal que le faculte la forma de operar académica, administrativa y financieramente, para desarrollarlo en óptimas condiciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión; porque la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que luego actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, permitió la vinculación de personal en estas condiciones y no presentó oportunamente el informe final para proceder con el pago; y, por cuanto el Rector, pese a que los cursos se estuvieron brindando desde el año 2012 en la institución a la cual representa y conociendo de la comunicación de la Subsecretaria de Educación Superior para desarrollar el curso de nivelación, no coordinó acciones con la SENESCYT a objeto de regularizar el servicio mediante la suscripción del contrato o convenio correspondiente.

Los hechos descritos ocasionaron que la vinculación de personal para el servicio de nivelación, se haya realizado afectando las garantías laborales de los docentes y tutores contratados, pues respecto del segundo semestre 2015, el comprometer recursos sin disponibilidad presupuestaria, derivó que la contratación y pago se efectúen en forma extemporánea; y, del primer semestre 2016, la entidad recibió el servicio, sin regularizar las fuentes de financiamiento y los instrumentos legales para cumplir con la obligación del pago, afectando el derecho de los docentes y servidores a recibir una remuneración

Ochenta y cinco

justa de acuerdo al trabajo realizado; y, que los documentos que sustentan la contratación y pago no contengan todos los atributos de propiedad y legalidad.

El Presidente de la CIFI y la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que luego actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, incumplieron los artículos 227 y 328 de la Constitución de la República del Ecuador, que en su orden refieren, el primero que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; y, el segundo, que el pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos; y, el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que refiere que ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

El Rector incumplió el tercer inciso del artículo 3 del Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión publicado en Registro Oficial 512 de 1 de junio de 2015 y la disposición transitoria quinta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, que refieren, el primero la obligación de las universidades de garantizar el acceso de las y los aspirantes a la nivelación de carrera; y, el segundo, de mantener un período académico de nivelación en cada una de sus carreras al que accederán los bachilleres, que en virtud de un examen nacional hayan obtenido un cupo; y, el artículo 18 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de 21 de diciembre de 2012, que establece como su atribución, autorizar las reformas presupuestarias necesarias, para la buena marcha de la institución.

El Presidente de la CIFI incumplió además el artículo 48 letras a) y d) del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, que refiere como atribuciones de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, disponer las correcciones y medidas académicas, administrativas, de dirección y gestión universitaria, o económico-financieras, de ejecución inmediata, que propicien un mejor funcionamiento de la Universidad, precautelando los intereses de los diferentes estamentos de la institución.

Debiendo y sus

La Directora Financiera incumplió los artículos 22 letra d) de la Ley Orgánica del Servicio Público, que señala como deber de las servidoras y servidores públicos, negarse por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley; 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que refiere que los servidores públicos podrán objetar por escrito, las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción; y, 26 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Universidad Nacional de Loja, que señala entre sus atribuciones y responsabilidades, cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias, las políticas y normas pertinentes en materia de administración financiera; planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de administración financiera, de conformidad a la normativa legal vigente sobre la materia; y, vigilar la aplicación del control interno financiero, dentro de los subprocesos de presupuesto, contabilidad y tesorería.

Los servidores en su conjunto, inobservaron la norma de control interno 200-07 *"Coordinación de acciones organizacionales"*, que obliga a los servidores a participar activamente en la aplicación y mejoramiento de controles efectivos para las áreas de la organización donde desempeñan sus labores, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades.

Además, el Rector incumplió el artículo 77 número 1 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala como obligación del titular de la entidad, dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización, entre otros, del sistema de control interno; el Presidente de la CIFI y la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que luego actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, el número 2 letra a), que refiere el deber de las autoridades y servidores de las unidades administrativas, de contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, entre otros, el sistema de control interno; y, la Directora Financiera el número 3 letras a) y c) del mismo artículo y Ley, que refieren en su orden, la obligación de las autoridades y servidores de la unidad financiera de organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de administración financiera de la entidad; y, asegurar el funcionamiento del control interno financiero.

Rehonte y suel

Con oficios 184, 186, 194 y 197-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Presidente de la CIFI en comunicaciones de 9 y 18 de enero de 2018, manifestó que para no afectar a los estudiantes tuvo que disponer el inicio de clases sin la certificación presupuestaria, debido a que el Rector se negaba a firmar el convenio con la SENESCYT, el que una vez legalizado viabilizó el desembolso a los docentes; que luego de cesar en sus funciones persistieron obligaciones de pago que la Contraloría no ha observado; y, señala otros aspectos que están fuera del alcance del examen como los valores pendientes de cancelación a varios docentes desde el año 2012.

El Rector en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018 señala que ejecutó oportunamente todo cuanto le compete, esto fue: suscribir el contrato, fijar las condiciones de pago con la SENESCYT, cumplir con la entrega de la planificación y factura para la transferencia de recursos, solicitar por dos ocasiones a la Directora Financiera y a la Subdirectora de Presupuesto la disponibilidad presupuestaria, prevenir al personal relacionado con el cumplimiento las disposiciones de la CIFI para que actué conforme a la Ley, advertir sobre la falta de disponibilidad presupuestaria al Presidente de la CIFI y solicitar a la Contraloría un examen especial por los actos generados en el curso de nivelación; que con la medida urgente 23, el Presidente de la CIFI tuvo interés en obligarlo a cometer un error administrativo; y, respecto al primer semestre 2016, expuso que la normativa citada en los Reglamentos a la LOES y del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, con que el equipo de auditoría establece incumplimientos al Rector, es competencia exclusiva de la SENESCYT y uno de ellos es de vigencia posterior a la fecha en la que se impartieron los cursos; que al referir lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y la Norma de Control Interno se pretende que el Rector convalide las disposiciones ilegales generadas por la medida urgente 61, de reformar el presupuesto y establecer los convenios de pago al personal de nivelación; y, que por su observación se está justificando la responsabilidad del Presidente de la CIFI. Adicionalmente incluye aspectos que no se relacionan con el comentario de auditoría.

La Directora Financiera en oficio 009-2018-DF-UNL de 17 de enero de 2018, indicó que el equipo de auditoría no dio a conocer los resultados provisionales en cada etapa de la acción de control; en lo pertinente al pago sin autorización del Rector como ordenador

ochenta y ocho

de gasto, puntualiza que la disposición transitoria segunda de la medida urgente 23, establece que el Coordinador General del Proyecto para el Curso de Nivelación y Admisión en la Universidad Nacional de Loja encaminará las acciones académicas - administrativas tendientes al cumplimiento de la referida resolución; que como Directora Financiera no pudo objetar el pago por cuanto se mantuvo una cadena de ejecución por la falta de cumplimiento del Rector; que los contratos de servicios profesionales no generaron vinculación del personal puesto que no mantienen relación de dependencia; que los actos del Presidente de la CIFI gozan de legalidad mientras un juez no sentencie lo contrario; que desde el 29 de marzo de 2016 la Universidad contó con los recursos económicos para el segundo semestre 2015; y, que a su dependencia no se remitió el presupuesto, ni le solicitaron informe para la contratación de personal.

Al respecto, las medidas urgentes 23 y 61 dispuestas por el Presidente de la CIFI, a la fecha de emisión no se respaldaron con las certificaciones de disponibilidad presupuestaria que garanticen el cumplimiento de las obligaciones adquiridas; en el segundo semestre 2015 el pago se sustentó en el contrato 20150149 y no en un convenio; para el primer semestre de 2016, al equipo de auditoría no fueron presentados documentos que confirmen las acciones del Presidente de la CIFI para suscribir un convenio con la SENESCYT previo a disponer el inicio del período de matrículas; y, los pagos del segundo semestre 2015 se realizaron con 106 días de retraso y, hasta el corte de la acción de control, no se efectuaron desembolsos al personal que laboró en los cursos del 2016.

Por otra parte, el Rector pese a conocer los compromisos adquiridos por la UNL para la realización del curso del segundo semestre 2015, no presentó al equipo de auditoría las acciones de seguimiento e insistencia a la SENESCYT, que le permitan obtener los recursos para la contratación de los docentes; de los cursos del primer semestre de 2016, se suscribió el convenio 20160084CI, que estipuló reformas al presupuesto o prestamos internos para cancelar los haberes de los profesionales que dictaron los cursos, lo que no fue realizado; tampoco acogió la recomendación efectuada por el Procurador de la Universidad, de efectuar convenios de pago para estas obligaciones.

Respecto de las observaciones realizadas por la Directora Financiera, con oficio 0197-0003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017 se le comunicaron resultados provisionales; además, las actividades académicas y administrativas delegadas por el

Presidente de la CIFI en la medida urgente 23, al Coordinador General de Nivelación fueron para encaminar el inicio de los cursos, más no, ordenar gastos, por lo que las aseveraciones de la servidora no justifican que los gastos hayan sido autorizados por la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la UNL; finalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, los servicios profesionales son un tipo de contratación, de conformidad con el artículo 1454 del Código Civil.

Consecuentemente, los argumentos de los servidores no modifican la observación de auditoría.

Conclusión

El 30 de octubre de 2015, entre la SENESCYT y la UNL, se suscribió un contrato de régimen especial, para el servicio de nivelación de carrera, segundo semestre 2015. El Presidente de la CIFI, con medida urgente 23 de 26 de noviembre de 2015, dispuso su inicio; ante lo cual, el Rector el 4 de diciembre de 2015, informó que no existe disponibilidad presupuestaria. Con sustento en la medida urgente, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que luego actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la UNL, designada por el Presidente de la CIFI, solicitó al Rector la vinculación de 35 docentes y 5 tutores, 5 administrativos y 1 trabajador; y, a la Vicerrectora la aprobación del calendario académico de los cursos; requerimientos que no tuvieron respuesta. El 29 de marzo de 2016, la SENESCYT transfirió los recursos, por lo que el 19 de abril del mismo año, la Directora Financiera certificó la disponibilidad presupuestaria para la contratación de docentes, la que se formalizó el 2 de mayo de 2016, luego de 147 días de iniciadas las labores académicas y 52 días después de concluidas, cuyos pagos se realizaron 104 días después de recibidos los servicios, sin la autorización del Rector. La vinculación de personal sin contrato ni certificación presupuestaria, se produjo por cuanto el Rector no exigió la transferencia de recursos de la SENESCYT; y, porque el Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, previo a emitir la medida urgente 23, no instruyó a la entidad cumplir en debida forma con la obligación de dictar los cursos de nivelación; y, los desembolsos sin autorización del Rector, se efectuaron por cuanto la Coordinadora

Noventa

General de la Unidad de Proyectos SENESCYT que actuó del 1 al 31 de diciembre 2015 y como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la UNL, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, los suscribió sin estar delegada para ordenar el gasto, lo que no fue objetado por la Directora Financiera que actuó del 12 de noviembre de 2015 al 30 de agosto de 2017, quien los autorizó.

Para el primer semestre 2016, el Presidente de la CIFI sin contar con un contrato o convenio para el curso de nivelación, con medida urgente 61 de 22 de abril de 2016, dispuso su inicio, por lo que la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la UNL, solicitó la contratación de 27 docentes, 5 tutores, 5 administrativos y 1 trabajador. El 13 de diciembre de 2016, la Subsecretaria General de Educación Superior y la Vicerrectora que actuó como Rectora Subrogante, suscribieron un convenio para regularizar el pago a los docentes, en el cual la Universidad se obligó a realizar reformas presupuestarias o préstamos internos para cumplir con la obligación; y, la SENESCYT a transferir los valores, previo a la entrega del informe académico, administrativo y financiero, pese a ello, no se cancelaron las remuneraciones. El 24 de marzo de 2017, el Presidente de la CIFI, dispuso al Rector, ordene el pago de 234 440,84 USD a docentes y servidores, lo que fue objetado por falta del informe de cumplimiento académico, administrativo y financiero validado por la SENESCYT, hecho confirmado por el Procurador General de la Universidad, en varios pronunciamientos, sugiriendo que, presentado este informe se realicen los convenios de pago. El 28 de julio de 2017 con medida urgente 165, el Presidente de la CIFI dispuso se reforme el presupuesto para el pago de haberes al personal que prestó el servicio de nivelación; se elaboren los convenios individuales de pago; y, posterior a la cancelación, se efectúe el seguimiento para el reembolso de los valores, disposición que también fue apelada por el Rector. El 9 de agosto de 2017 el Consejo Académico Superior, dispuso a una Asistente Administrativa, la revisión y actualización de los informes para remitir y solicitar a la SENESCYT el desembolso, documento presentado el 21 de agosto de 2017 con la autorización del Rector; sin embargo, hasta el corte de esta acción de control, no se realizaron los convenios de pago ni los desembolsos a los docentes, tutores y personal administrativo. Lo expuesto se produjo porque el Presidente de la CIFI, al resolver con medida urgente el inicio del curso de nivelación de carrera, no dispuso de un instrumento legal que le faculte la forma de operar académica, administrativa y financieramente, para desarrollarlo en óptimas

Veinte y uno

condiciones; porque la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que luego actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, permitió la vinculación de personal en estas condiciones y no presentó oportunamente el informe final para proceder con el pago; y, por cuanto el Rector, no coordinó acciones con la SENESCYT, a objeto de regularizar el servicio mediante la suscripción del contrato o convenio correspondiente.

Los hechos descritos ocasionaron que la vinculación de personal para el servicio de nivelación, se haya realizado afectando las garantías laborales de los docentes y tutores contratados, pues respecto del segundo semestre 2015, el comprometer recursos sin disponibilidad presupuestaria, derivó que la contratación y pago de honorarios se efectúen en forma extemporánea; y, del primer semestre 2016, la entidad vinculó y recibió el servicio, sin que se haya regularizado las fuentes de financiamiento y los instrumentos legales para cumplir con la obligación del pago, afectando el derecho de los servidores a recibir una remuneración justa de acuerdo al trabajo realizado. Además, que los documentos que sustentan la contratación y pago, no contengan los atributos de propiedad y legalidad.

Recomendaciones

Al Rector:

17. Tramitará la transferencia oportuna de los recursos financieros por parte de la SENESCYT, como resultado de los convenios y contratos que se suscriban con motivo de los cursos de nivelación de carrera, a fin de garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contraídas con los profesionales contratados y el acceso a la educación superior.

18. Dispondrá a los servidores encargados de coordinar proyectos con la SENESCYT, que reporten periódicamente las novedades de cualquier índole que pudieran afectar al cumplimiento del objeto del contrato, convenio o disposición y tomará las acciones correctivas necesarias para cumplir con oportunidad, los compromisos que de éstos se deriven.

Al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional:

19. Verificará la existencia de recursos económicos, previo a emitir y disponer la aplicación de medidas urgentes relacionadas con los procesos académicos, administrativos y financieros, para ello solicitará la correspondiente certificación de disponibilidad presupuestaria.

A la Directora Financiera:

20. Verificará que los comprobantes de pago consten suscritos por las instancias correspondientes; de identificarse novedades, las comunicará al nivel superior, para garantizar propiedad y legalidad.

Honorarios a docentes y tutores por servicios profesionales, sin sustento legal

En los cursos de nivelación de carrera del segundo semestre 2015, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT que actuó del 1 al 31 de diciembre 2015 y como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, mediante oficio 045-UPS-UNL de 4 de abril de 2016, solicitó al Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, autorización para incrementar el costo por hora de los honorarios por servicios profesionales del personal docente y tutor que se vinculó para ejecutarlos, señalando que tuvo que reducir el tiempo de duración de estos cursos del 7 de diciembre de 2015 al 13 de marzo de 2016, para culminarlos antes del período de inicio de clases del primer ciclo de carrera, adicionando una hora a la jornada normal de clases, en la matutina de 07:00 AM a 14:00 PM (7 horas) y en la vespertina de 14:00 a 21:00 PM (7 horas). Con oficio 144-CIFI-UNL-P de 13 de abril de 2016, el citado Presidente de la Comisión, autorizó la petición.

Los referidos servidores no consideraron que el curso se sujetó a un contrato de régimen especial suscrito con la SENESCYT, cuyos pliegos eran de cumplimiento obligatorio. En la letra g) "*Perfil del docente*", de las especificaciones técnicas de estos pliegos, se fijó para el pago el rango del personal académico auxiliar 1, equivalente al Servidor Público 7 grado 13, que es de 1 676,00 USD, establecido en el Reglamento de Carrera y

Noventa y tres

Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, realizando un cálculo proporcional a las horas trabajadas en docencia.

Por lo expuesto, el valor hora estipulado para el pago del personal docente y tutor para los cursos de nivelación de carrera fue de 10,48 USD, mientras que el cancelado fue de 12,00 USD, aclarando que para los tutores el valor hora incluye el IVA, así:

Cantidad	Detalle	Valor hora fijado USD	Valor hora cancelado USD	Diferencia USD
35	Docentes	10,48	12,00	1,52
5	Tutores	9,36	10,71	1,35

Esta situación no fue observada por la Directora Financiera que actuó del 12 de noviembre de 2015 al 30 de agosto de 2017; por el Subdirector de Administración de Talento Humano que actuó del 18 de febrero al 21 de junio de 2016; por el Director Administrativo encargado que actuó del 22 de julio de 2015 al 1 de diciembre de 2016; y, por el Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016, quienes en su orden, al certificar la disponibilidad presupuestaria y ordenar el pago; emitir el informe favorable de talento humano; y, los siguientes, al suscribir los contratos de servicios profesionales sin relación de dependencia con los 40 profesionales.

Facturado el servicio, los pagos se realizaron con 40 comprobantes únicos de registro del 23 al 29 de junio de 2016. El número total de horas canceladas a docentes y tutores fue 16 186,48 que equivalen a 190 633,54 USD, mientras que el valor hora previsto para estas contrataciones por 10,48 USD para docentes y 9,36 USD para tutores totaliza 166 505,07 USD, originando una diferencia sin sustento legal de 24 128,48 USD, conforme se demuestra:

No.	CUR No.	No. Horas laboradas	Valor pagado USD	Valor que debió cancelarse USD	Diferencia sin sustento USD
35 Docentes	1073, 1081, 1082, 1085, 1086, 1087, 1094, 1098, 1099, 1107, 1109, 1111, 1113, 1115, 1117,	13 392,4833	160 709,80	140 353,22	20 356,58

Noventa y cuatro

	1128, 1133, 1134, 1135, 1136, 1137, 1141, 1144, 1149, 1150, 1163, 1167, 1168, 1172, 1177, 1182, 1183, 1187, 1190 y 1206				
5 Tutores	1079, 1116, 1130, 1184 y 1188.	2 794,00	29 923,74	26 151,84	3 771,90
	Total:	**16 186,48**	**190 633,54**	**166 505,06**	**24 128,48**

La Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT, quien también actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, al reajustar el tiempo de duración de los cursos y solicitar el incremento del costo por hora, sin observar lo dispuesto en los pliegos, considerando únicamente incrementar el número de personal de 38 a 40 y planificándoles a ciertos docentes dos jornadas académicas matutina y vespertina; el Presidente de la CIFI, al no canalizar esta situación con el Administrador del contrato y autorizar el incremento sin respaldo legal; y, la Directora Financiera, el Subdirector de Administración de Talento Humano y los Directores Administrativo encargado y de Talento Humano, al no advertir previo a certificar la disponibilidad presupuestaria y ordenar el pago, emitir el informe favorable de talento humano y suscribir los contratos individuales de servicios profesionales, respectivamente, que el costo por hora no correspondió al fijado en los pliegos del contrato de régimen especial, ni al valor estipulado para esta categoría de docentes en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, ocasionaron que se afecten los recursos institucionales en 24 128,48 USD.

Los servidores incumplieron los articulos 75 del Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, referente a que el pago a docentes de los cursos de nivelación, se realizará conforme lo estipulado en el contrato, cuya cláusula 24.2 establece que se cumplirá según lo previsto en los términos de referencia; 22 letra e) de la Ley Orgánica del Servicio Público, que señala el deber de los servidores públicos de velar por la economía y recursos del Estado de conformidad con la Ley y normas secundarias; y, 12 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala la obligación que tienen los servidores de analizar las actividades institucionales propuestas, antes

de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia y pertinencia.

Inobservaron las normas de control interno 100-03 "*Responsables del control interno*" y 200-07 *"Coordinación de acciones organizacionales"*, la primera que refiere la responsabilidad de los servidores, de acuerdo con sus competencias, de poner especial cuidado en áreas que por su importancia, materialidad, riesgo e impacto, puedan afectar a la entidad; y, la segunda, que obliga a los servidores y servidoras a participar activamente en la aplicación y mejoramiento de controles efectivos para las áreas de la organización donde desempeñan sus labores, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades. La Directora Financiera, inobservó además la 403-08 *"Control previo al pago"* letra e), que dispone a las servidoras y servidores designados para ordenar un pago, que observen que la transacción no haya variado respecto a la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto.

La Directora Financiera también incumplió los deberes previstos en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, aprobado mediante Resolución 044-R-UNL-2014, de 31 de julio de 2014, referente a vigilar la aplicación del control interno financiero dentro de los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería; así como del cumplimiento de políticas, leyes y demás normas del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

El Presidente de la CIFI; la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT y que también actuó como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja; el Subdirector de Administración de Talento Humano; y, los Directores Administrativo encargado y de Talento Humano, incumplieron el artículo 77 número 2 letra a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala la atribución de las autoridades y servidores de las unidades administrativas, de contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa el sistema de control interno; y, la Directora Financiera, el número 3 letra g), referente al deber de las autoridades y servidores de la unidad financiera, de asesorar a la máxima autoridad para la adopción de decisiones en materia de administración financiera.

Con oficios 186, 188, 193, 194, 196 y 197-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre

de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Director Administrativo encargado, en comunicación de 4 de enero de 2018, manifestó que la suscripción de los contratos civiles, se sustentó en los informes favorables del Presidente de la CIFI, Subdirector de Administración de Talento Humano y Dirección Financiera; y, que los acuerdos para el pago de haberes son de responsabilidad de quienes participaron en ellos.

Al respecto, el servidor previo a suscribir los contratos, no observó que se cumplan los principios de legalidad y pertinencia, ni objetó que los valores a pagar superaron a los fijados para esta categoría de docentes.

El Subdirector de Administración de Talento Humano que actuó del 18 de febrero al 21 de junio de 2016, en comunicación sin fecha recibida el 9 de enero de 2018, en lo pertinente señala, que las contrataciones se ejecutaron con base en la disposición del oficio 045-UPS-UNL de 4 de abril de 2016, suscrito por la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, en el que solicita disponer que el valor hora trabajada a cancelar, por esta única ocasión sea de 12,00 USD, indicando además que esta servidora debió informar a los Departamentos Financiero, de Talento Humano y a la Comisión Interventora sobre el contenido de los pliegos, datos técnicos y el contrato de régimen especial suscrito con la SENESCYT en donde se establecía como valor a pagar 10,48 USD la hora.

Al respecto, corresponde a todos los servidores, en el ámbito de sus competencias, objetar aquellas disposiciones superiores emitidas al margen de las disposiciones legales aplicables.

El Presidente de la CIFI y el Director de Talento Humano en comunicaciones de 9 de enero de 2018, manifiestan coincidentemente que el Rector impidió que se aplique una jornada regular de trabajo, por lo que tuvieron que pedir a los docentes que laboren en horario nocturno y que elaboren la programación docente de los cursos de forma gratuita; que por ello no debieron ser tratados de forma inequitativa teniendo en cuenta que dos instituciones de Educación Superior pagaban un valor hora de 16,00 USD; que la Contraloría prefiere que los recursos sean devueltos a la SENESCYT a que se

Noventa y siete

incentive a los docentes; indica que los valores cancelados se encuentran dentro de lo permitido por el Consejo de Educación Superior para el personal académico Auxiliar 1 que es, mínimo 1 676,00 USD y máximo 2 786,52 USD; y, que en el contrato se señala que el monto mínimo a destinar para el pago de docentes y tutores es del 80%, es decir 242 315,20 USD. Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, el Presidente de la CIFI en comunicación de 18 de enero de 2018, se expresó en términos similares.

Al respecto, la letra b) de la cláusula 13.1 del contrato señala que la Universidad deberá canalizar y coordinar las obligaciones contractuales convenidas con el Administrador del Contrato, lo que no ocurrió; al personal docente no le correspondía la elaboración de la programación académica por no constar en el contrato de servicios profesionales, y del personal tutor, no fue gratuita, pues se incluye como parte del servicio contratado; la liquidación económica del contrato se realizó sobre el número de estudiantes efectivamente matriculados y no sobre los valores desembolsados por la Universidad; el 80% del monto destinado al personal académico no es motivo para incrementar el costo del valor hora previamente establecido; los rangos máximos del personal académico auxiliar 1 no aplican para este tipo de contratación porque la SENESCYT estableció el valor exacto del rango, que en base a la remuneración es de 1 676,00 USD.

La Directora Financiera en comunicación de 17 de enero de 2018, expone que el incremento del costo hora de los honorarios por parte del Presidente de la CIFI mediante acto administrativo legítimo se encuentra dentro del rango previsto para el personal académico auxiliar 1; que no se contaba con un Órgano Colegiado Académico Superior y tampoco se disponía de una escala remunerativa aprobada para el pago de docentes de nivelación; y, que no es clara la existencia de un perjuicio, ya que la transferencia recibida el 29 de marzo de 2016 fue por 242 315,20 USD, en tanto que el pago a docentes y tutores con impuestos fue de 197 007,38 USD y al personal administrativo de 20 989,43 USD, totalizando 217 996,81 USD.

Según las especificaciones técnicas de los pliegos que forman parte del contrato, el rango establecido por la entidad contratante es de 1 676,00 USD, sin requerir una categoría propia; la acción de incrementar el valor hora, no se canalizó a la SENESCYT a través del Administrador del Contrato; y, la Universidad no puede disponer de los recursos sin observar los principios y normas establecidas sobre la materia.

Consecuentemente la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

En los cursos de nivelación de carrera del segundo semestre 2015, la Coordinadora General de la Unidad de Proyectos SENESCYT que actuó del 1 al 31 de diciembre 2015 y como Coordinadora General de la Unidad de Proyectos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en convenio con la Universidad Nacional de Loja, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, mediante oficio 045-UPS-UNL de 4 de abril de 2016, solicitó al Presidente de la CIFI que actuó del 24 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2016, autorización para incrementar a 12,00 USD, el costo por hora de los honorarios por servicios profesionales del personal docente y tutor, lo que fue autorizado con oficio 144-CIFI-UNL-P de 13 de abril de 2016, sin canalizarla al Administrador del Contrato. Los referidos servidores no consideraron que la letra g) de las especificaciones técnicas de los pliegos del proceso de régimen especial, dispone el pago con el rango del personal académico auxiliar 1, Servidor Público 7 grado 13, que es de 1 676,00 USD, conforme al Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, equivalente a 10,48 USD la hora. Aclarando que el valor hora del tutor incluye el IVA.

Ello no fue observado por la Directora Financiera que actuó del 12 de noviembre de 2015 al 30 de agosto de 2017; por el Subdirector de Administración de Talento Humano que actuó del 18 de febrero al 21 de junio de 2016; por el Director Administrativo encargado que actuó del 22 de julio de 2015 al 1 de diciembre de 2016; y, por el Director de Talento Humano que actuó del 6 de agosto de 2015 al 21 de junio de 2016, quienes en su orden, al certificar la disponibilidad presupuestaria y ordenar el pago; emitir el informe favorable; y, los siguientes, al suscribir los contratos de servicios profesionales, viabilizaron los pagos que se realizaron con 40 comprobantes únicos de registro del 23 al 29 de junio de 2016 por 190 633,54 USD, mientras que el valor hora previsto para estas contrataciones fue de 10,48 USD, considerando que para los tutores el costo hora incluye el IVA, totaliza 166 505,07 USD, originando una diferencia sin sustento legal de 24 128,48 USD, que afectó los recursos institucionales.

Noventa y nueve

Recomendación

A la Directora Financiera, al Director de Talento Humano y al Director Administrativo:

21. Emitirán los informes favorables previo a la suscripción de contratos relacionados con los cursos de nivelación de carrera y autorizarán los pagos de servicios profesionales, según les corresponda, observando que los rubros a ser cancelados guarden relación con los documentos precontractuales y el contrato o convenio con la SENESCYT; de existir novedades, éstas se canalizarán al Administrador del Contrato, a fin de que se adopte el procedimiento que corresponda.

Contratación e ingreso de personal docente ocasional al margen de disposiciones legales

El Rector, mediante oficio 333(a)-2017-R-UNL de 1 de marzo de 2017, dispuso a la Directora de Talento Humano encargada que actuó del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, elabore los contratos del personal académico ocasional para el período del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2017, sin requerir previamente el informe favorable para tal contratación. La servidora en oficio 641-DTH de 3 de marzo de 2017, solicitó la certificación de disponibilidad presupuestaria, la que fue emitida el 27 de abril del mismo año.

Del 10 al 15 de mayo de 2017 la Directora de Talento Humano encargada, elaboró los contratos, que fueron suscritos por el Rector, cuando el personal desde marzo de 2017 se encontraba laborando en la entidad; y, el registro se llevó a efecto en las fechas que constan en los contratos, generándose desfases entre 57 y 72 días, conforme se ejemplifica con los siguientes casos:

Registro de contratos Talento Humano		Fecha de inicio y plazo	Días entre la fecha del contrato e inicio de labores	Área Académica
Número	Fecha del contrato			
1160	2017-05-11	2017-03-01 al 2017-12-31	71	Energía, Industrias y Recursos Naturales No Renovables
1158	2017-05-10	2017-03-14 al 2017-12-31	57	Agropecuaria de Recursos Naturales Renovables

Cien

2339	2017-05-24	2017-03-13 al 2017-12-31	72	Salud Humana
1159	2017-05-15	2017-03-13 al 2017-12-31	63	Educación, el Arte y la Comunicación

Cuando la Directora Financiera solicitó el ingreso de los contratos al distributivo de remuneraciones y nómina, el Subdirector de Nóminas, en comunicación de 5 de junio de 2017, requirió al Presidente de la CIFI que actuó del 23 de enero al 30 de agosto de 2017, informe si cuentan con su visto bueno, conforme lo previsto en la Resolución RCP-SO-11 219-2017 de 29 de marzo de 2017 del CES; en oficio CES-CIFIUNL-2017-0480-O de 22 de junio de 2017, el Presidente de la CIFI dispuso que no se ingresen los contratos, por cuanto el Rector no le solicitó visto bueno; la certificación presupuestaria tiene fecha posterior a la de los contratos; y, la Directora de Talento Humano encargada, que los registró, no es reconocida como tal por la CIFI; derivando que la Universidad retenga las remuneraciones de este personal y retrase su ingreso al Seguro General Obligatorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pese a que prestaron sus servicios desde marzo de 2017.

El ingreso de estos docentes a la Universidad por parte del Rector, sin contar con el informe favorable de la Dirección de Talento Humano; y, sin la correspondiente certificación presupuestaria, trámites que llevaron hasta 72 días en legalizarse, derivó inobservancia de las garantías laborales del personal en cuanto a su vinculación y pago de remuneraciones; y, el Presidente de la CIFI al negar el ingreso al distributivo de remuneraciones y nómina, también contribuyó que, al 30 de agosto de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, no se hayan cancelado las remuneraciones y beneficios sociales a los docentes.

El Rector incumplió los artículos 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que refiere que ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria; 106 de la Ley Orgánica de Servicio Público que establece que el pago de remuneraciones se hará por mensualidades vencidas, en concordancia con el 254 de su Reglamento; y, el Presidente de la CIFI, el 328 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a que el pago de remuneraciones se hará en los plazos convenidos. Ambos inobservaron la norma de control interno 200-07 *"Coordinación de acciones organizacionales"*, que obliga a los servidores a participar activamente en la aplicación y mejoramiento de controles efectivos para las áreas de la

Cuarenta y dos

organización donde desempeñan sus labores, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades.

Incumplieron, además el artículo 22 letra b) de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con el 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señalan como deber de los servidores públicos, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; y, del artículo 77 de esta última Ley, el número 1 letra a), el Rector, que señala como obligación del titular de la entidad, dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización, entre otros, del sistema de control interno; y el número 2 letra a), el Presidente de la CIFI, que establece la obligación de las autoridades y servidores de las unidades administrativas, de contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, el sistema de control interno y de recursos humanos.

Con oficios 184 y 187-003-DR4-DPL-AE-2017-I de 28 de diciembre de 2017, se comunicaron los resultados provisionales a los servidores relacionados.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, el Rector en oficio 056-2018-R-UNL de 17 de enero de 2018, en lo pertinente expresa: que el equipo de auditoría no motivó en el comentario los incumplimientos legales de hecho; que en el citado oficio 333(a)-2017-R-UNL dispuso la elaboración de los contratos, observando los principios de legalidad y responsabilidad, delegando a la Unidad de Talento Humano, la incorporación de los demás requisitos para la plena validez de la disposición; que el retraso para suscribir el contrato es responsabilidad de quienes estuvieron a cargo de ejecutar el procedimiento de legalización de los contratos; que previo a suscribirlos, ya existía un informe técnico de talento humano y certificación de disponibilidad presupuestaria que no fueron extemporáneos; que el proceso no carece de legalidad porque la incorporación de personal fue necesaria para evitar paralización de las actividades académicas; que es equivocado decir que en el oficio 333(a) únicamente ordenó la elaboración de 4 contratos cuando en el anexo consta la nómina de 26 personas para las diferentes carreras de la Universidad; y, que la retención de las remuneraciones y el retraso de su ingreso al Seguro General Obligatorio del IESS es de exclusiva responsabilidad del Presidente de la CIFI y del Subdirector de Nóminas.

Ciento dos

Por su parte, el Presidente de la CIFI en comunicación del 15 de enero de 2018 , expuso que su actuación se dio porque al intervenir integralmente la Universidad se creó un estado de excepción, sometido al Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas; que está facultado como interventor para dar visto bueno a la disposición del Rector, porque al contratar personal compromete el patrimonio institucional; y, que al no darse esta autorización, la disposición del Rector y los documentos que de ella se deriven, no tienen valor jurídico, menos determinar que hubo retención de remuneraciones y demás derechos.

Al respecto, la legislación aplicada fue en torno a los hechos presentados; el Rector previo a disponer la elaboración de contratos desde el 1 de marzo de 2017, no demostró documentadamente haber requerido y obtenido la certificación presupuestaria e informe favorable de Talento Humano; el artículo 16 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato expedido por la máxima autoridad, lo que no ocurrió en este caso, toda vez que los docentes realizaron sus labores desde marzo de 2017 sin contar con el contrato correspondiente; la nómina adjunta al oficio 333(a) detalla que la disposición del Rector de elaborar y renovar contratos fue a favor de 26 personas, sin embargo para fines de demostración ejemplificamos lo ocurrido en 4 casos, quienes presentaron su reclamo al Ministerio de trabajo, puesto que desde su ingreso hasta que se regularon los contratos, transcurrieron dos meses sin recibir su remuneración mensual y acceso a los beneficios del Seguro General Obligatorio, hecho que en lo posterior fue retenido aún más por el Presidente de la CIFI.

Respecto a lo manifestado por el segundo servidor, no hay definida la creación de un estado de excepción con motivo de la intervención de la UNL en el que prevalezca el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas frente al resto de disposiciones legales, al contrario en el artículo 48 letra a) del citado Reglamento, consta como atribución de la CIFI, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico ecuatoriano; el contrato es un documento legal que permite realizar una labor y percibir una remuneración, de conformidad con el artículo 1453 del Código Civil y 326 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que en su parte pertinente señala que a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

Conclusión

El Rector, mediante oficio 333(a)-2017-R-UNL de 1 de marzo de 2017, dispuso a la Directora de Talento Humano encargada que actuó del 3 de octubre de 2016 al 30 de agosto de 2017, elabore los contratos del personal académico ocasional para el período del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2017, sin requerir previamente el informe favorable para tal contratación. La servidora en oficio 641-DTH de 3 de marzo de 2017, solicitó la certificación de disponibilidad presupuestaria, la que fue emitida el 27 de abril del mismo año. Los contratos fueron elaborados por la Directora de Talento Humano y suscritos por el Rector del 10 al 15 de mayo de 2017, cuando el personal desde marzo de 2017 se encontraba laborando en la entidad, con desfases entre 57 y 72 días. Para la cancelación, se solicitó su ingreso al distributivo de remuneraciones y nómina, lo que no fue autorizado por el Presidente de la CIFI, argumentando que el Rector no le solicitó visto bueno; que la certificación presupuestara tiene fecha posterior a la de los contratos; y, que la Directora de Talento Humano encargada, que los registró, no es reconocida como tal por la Comisión; derivando que la Universidad retenga las remuneraciones de este personal y retrase su ingreso al Seguro General Obligatorio del IESS, pese a que prestaron sus servicios desde marzo de 2017.

El ingreso de estos docentes a la Universidad por parte del Rector, sin contar con el informe favorable de la Dirección de Talento Humano y sin la correspondiente certificación presupuestaria, derivó inobservancia de las garantías laborales del personal; y, el Presidente de la CIFI al negar el ingreso al distributivo de remuneraciones y nómina, también contribuyó para que, al 30 de agosto de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, no se hayan cancelado las remuneraciones y beneficios sociales a los docentes.

Recomendación

Al Rector:

22. Dispondrá la elaboración y renovación de contratos de servicios ocasionales, siempre y cuando disponga del requerimiento que justifique la necesidad institucional, del informe favorable de talento humano y de la certificación de

disponibilidad presupuestaria, garantizando los derechos laborales del personal que ingresa a la institución.

Hecho Subsecuente

Inconsistencias en el Sistema de Gestión Académica SGA

El distributivo de carga horaria de las carreras de la UNL, entre ellas Contabilidad y Auditoria, fue modificado durante el período académico abril - agosto de 2017, conforme a lo dispuesto en la medida urgente 141 de 7 de abril de 2017 y disposición 7 de 18 del mismo mes y año, con las que el Presidente de la CIFI dispuso la asignación y distribución de carga horaria a los ganadores del Concurso Público de Méritos y Oposición para Docentes Titulares Auxiliar 1 y Agregado 1.

Los docentes que venían laborando con la distribución original se rehusaron a recibir el distributivo académico modificado por la Directora de la Carrera de Contabilidad y Auditoría nombrada por el Presidente de la CIFI, en el que se incluyó a diez profesores ganadores del concurso y se excluyó a tres contratados, quienes quedaron sin carga horaria al ser desvinculados por el referido Presidente, mediante medida urgente; pese a ello, continuaron laborando conforme la planificación inicial. Una vez culminado el periodo académico, los docentes, incluidos los tres servidores excluidos, entregaron los reportes de calificaciones y asistencia a la Secretaria de la Carrera, que posteriormente fueron puestos a conocimiento de la Vicerrectora con oficio 436-CCA-AJSA-UNL de 1 de septiembre de 2017, trámite que generó la hoja de ruta 235106 y trasladado a la Secretaria Abogada de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa el 3 de octubre de 2017, a fin de que sean incorporadas al Sistema de Gestión Académica SGA.

La información del Sistema de Gestión Académica no contiene atributos de propiedad y confiabilidad, pues constan asignaturas registradas a nombre de docentes que no impartieron las clases debido a la modificación de la distribución académica, afectando el principio de transparencia previsto en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador y contrariando la norma de control interno 500-01 *"Controles sobre sistemas de información"*, referente a que, los sistemas de información contarán con controles adecuados para garantizar confiabilidad, seguridad y la calidad de la

Ciento cinco

información y comunicación. En similar situación se encuentran las demás carreras de la Universidad Nacional de Loja.

Ing. Herman Reinaldo Reyes Quevedo
Delegado Provincial de Loja, Subrogante
Cuanto cuesta