



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

**AS-AINNOVAC-0020-2024**

27 de febrero de 2024

Doctora

Dra. Ana Carolina Chinchilla Quesada

Correo electrónico: [acchinch@ccss.sa.cr](mailto:acchinch@ccss.sa.cr)

Estimada señora:

**ASUNTO: Respuesta a solicitud de criterio con respecto a presunto conflicto de intereses para constituirse en órgano unipersonal de investigación preliminar.**

Esta Auditoría Interna de conformidad con las competencias y potestades otorgadas en la Ley General de Control Interno 8292; y las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República en el numeral 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, recibió oficio sin número sobre "ACEPTACIÓN BAJO PROTESTA DE NOMBRAMIENTO COMO ÓRGANO INSTRUCTOR UNIPERSONAL DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR Y SOLICITUD CONCOMITANTE DE CRITERIO PREVIO DE LA AUDITORÍA INSTITUCIONAL", en el que en el que solicitan asesoría sobre conflicto de interés de la funcionaria designada como órgano investigador unipersonal, al respecto se señala:

*"... fui nombrada órgano unipersonal de investigación preliminar contenida en el expediente IP-00063-2278-2024, a lo que objetivamente di respuesta en tiempo y forma, con una excusa y abstención en la que externo causales claras de impedimento, que a la larga significan la aceptación previa de la posible violación al derecho a un juez justo e imparcial que conforma parte de los derechos contenidos en el debido proceso y que significarían un vicio de nulidad procesal. Para tal fin, justifiqué indicando a grandes rasgos que: de acuerdo con la normativa vigente (citada en el oficio), en diversas ocasiones he interpuesto denuncias contra la institución, que versan sobre el mismo tema de la investigación que me fue encomendada, por lo que de acuerdo a la ley de control interno, LGAP, Código Procesal Civil y a la Normativa de Relaciones Laborales, sí existen intereses contrapuestos o conflicto de intereses, lo que podría vulnerar el principio de objetividad e imparcialidad que debe imperar en la investigación que se me direcciona. Señaló también en el oficio de excusa e inhibitoria, la importancia de que por tratarse de una materia de fondo de contratación de bienes y servicios, el órgano instructor, de ser unipersonal, debería tener extenso conocimiento en contratación administrativa y derecho, para garantizar la legalidad del proceso y de las personas involucradas, por lo que, con el fin de no exponer a la institución, ni los resultados de dicho procedimiento, decido excusarme y separarme el conocimiento del proceso preliminar que se me ha asignado. Finalmente, aceptando que existe riesgo de sesgo en mi imparcialidad y con la intención de no comprometer la investigación, menciono que el órgano instructor no puede ser una persona de la misma oficina o departamento, incluso idealmente del mismo centro, porque claramente presenta no sólo un conflicto de intereses, sino que vicia desde el inicio el resultado del proceso, exponiendo el patrimonio institucional en futuros procesos recursivos en alzada en estrados judiciales, aspecto esencial a considerar para garantizar los derechos que conforman el debido proceso y el derecho de defensa.*

*Pero, a pesar de lo anterior, el día de hoy recibo contenido en oficio DRIPSSCNASSBVB-DG-0094-2024, ratificación como órgano unipersonal de investigación preliminar, indicando sin motivación ni justificación alguna que no tiene cabida mi abstención.*

*... con la intención de que se pronuncie respecto del CONFLICTO DE INTERES la Auditoría Institucional, previo a dar continuidad al proceso, de forma que no se causen con mis acciones de ejecución en calidad de órgano instructor, daños graves de imposible o difícil reparación a la institución y su pecunio y se sugieran las acciones resarcitorias necesarias a los representantes regionales y locales de la Administración, siendo que de momento no existe riesgo de prescripción de plazos".*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincecs@ccss.sa.cr](mailto:coincecs@ccss.sa.cr)

Es menester señalar que la Procuraduría General de la República en su dictamen No. C-102-2004 del 2 de abril de 2004, expresa que el ejercicio de la función pública está regentado por un conjunto de valores, principios y normas de un alto contenido ético y moral, con el propósito de garantizar la imparcialidad, la objetividad, la independencia y evitar el nepotismo en el ejercicio de la función pública. De igual manera, la Contraloría General de la República señaló en el oficio DJ-1029 del 10 de mayo de 2022 lo siguiente:

*“En tal sentido, es importante recordar, el deber que tienen las autoridades públicas de actuar en todos los casos con absoluta observancia del bloque de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública), adecuando su conducta plenamente a las reglas y principios que rigen el ejercicio de sus funciones, con especial cuidado sobre aquellos aspectos que forman parte del deber de probidad en todos sus alcances (art. 3 de la LCCEIFP y art. 1° inc. 14) del RLCCEIFP)”.*

Al tenor de la consulta que nos atañe, resulta de cardinal relevancia definir el término conflicto de interés, para lo cual se puede hacer eco de pronunciamientos de la Procuraduría General de la República que lo conceptualizan en los siguientes términos:

*“(…) En cuanto a una definición del término conflicto de intereses, se ha señalado que el conflicto de intereses involucra un conflicto entre la función pública y los intereses privados del funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses de índole privada que podrían influir de manera inadecuada en la ejecución de sus funciones y la responsabilidad oficial. (definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD). Asimismo, se advierten esfuerzos generalizados a nivel mundial en materia de fomento a la transparencia y la ética en la función pública, incluyendo desde luego acciones y regulaciones de carácter preventivo (…)”.*<sup>1</sup>

De manera concordante, la Procuraduría señaló en el oficio PGR-C-080-2023 del 21 de abril de 2023, que toda persona que haya sido investida con la competencia para ejercer una función pública en cualquier poder, órgano o ente del Estado, está obligada a garantizar la prevalencia del interés público sobre cualquier tipo de interés privado, sobre todo porque el mandato de imparcialidad se encuentra tutelado en el ordenamiento jurídico en la más alta jerarquía ya que constituye un principio constitucional de la función pública, fundamental para lograr la satisfacción del interés general, *“a través de conductas objetivas que tiendan a un eficaz, transparente y recto ejercicio de las potestades públicas”.*

Continúa señalando el citado pronunciamiento de la Procuraduría del año 2023 que *“(…) a la luz de los mandatos y la ideología constitucional, queda claro que la posición de superioridad que ostenta el interés público obliga a evitar la interferencia o colisión que pueda enfrentar quien ejerce una función pública con respecto a sus intereses personales, sean o no de carácter patrimonial o comercial”.*

Así las cosas, el artículo 2 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, definió servidor público como toda persona que presta sus servicios en los órganos de la Administración Pública, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva, equiparando los términos funcionario, servidor y empleado público. Ese mismo cuerpo normativo refiere sobre el deber de probidad lo siguiente:

*” Artículo 3°—Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento*

<sup>1</sup> Procuraduría General de la República dictamen n.º C-181-2009 del 29 de junio del 2009, también, dictámenes n.º C-181-2009 del 29 de junio del 2009, n.º C-230-2011 del 14 de septiembre del 2011, n.º C-093-2011 del 25 de abril del 2011, Opinión Jurídica n.º OJ-081-2012 del 29 de octubre del 2012, y n.º OJ-020-2011 del 25 de abril del 2011.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

---

*de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.*

Complementariamente, el inciso 11) del artículo 1º del reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito establece que el deber de probidad se expresa, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley, al asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña, al abstenerse de conocer y resolver un asunto cuando existan las mismas causas de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica de Poder Judicial, en el Código Procesal Civil, y en otras leyes y al orientar su actividad administrativa a satisfacer el interés público.

Sobre este mismo tema las “Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general (Directriz N° D-2-2004-CO), señala lo siguiente:

*“1.4 Conflicto de intereses.*

*3. Los jerarcas, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán utilizar su cargo oficial con propósitos privados y deberán evitar relaciones y actos que impliquen un riesgo de corrupción o que puedan suscitar dudas razonables acerca de su objetividad e independencia.*

*17. Los jerarcas, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deberán excusarse de participar en actos que ocasionen conflicto de intereses. El funcionario público debe abstenerse razonablemente de participar en cualquier actividad pública, familiar o privada en general, donde pueda existir un conflicto de intereses con respecto a su investidura de servidor público, sea porque puede comprometer su criterio, ocasionar dudas sobre su imparcialidad a una persona razonablemente objetiva, entre otros.”*

Como lo señala la Procuraduría General de la República en el criterio PGR-C-080-2023 supra citado, “(...) el conflicto de intereses se refiere primordialmente a una situación potencial, pues es justamente el riesgo para la imparcial y correcta toma de decisiones y actuaciones lo que amerita, como una medida netamente preventiva, eliminar toda posibilidad de que el conflicto llegue a producir una efectiva colisión de intereses en cabeza del funcionario, que le reste libertad u objetividad al momento de intervenir en un determinado asunto público...”

*Así las cosas, la colisión palpable de intereses que justifica la abstención está referida a la presencia clara de parentescos, relaciones, negocios o rentas que representan para el directivo un interés directo de naturaleza personal, familiar...*

*De ahí que es importante tener presente que, de conformidad con la Ley General de Administración Pública – particularmente a la luz del artículo 230 y siguientes de dicha ley–, cada uno de los miembros queda sujeto a las causales de abstención y recusación que se prevén en ese cuerpo normativo, lo cual le confiere entonces una herramienta jurídica adecuada para la solución de alguna situación puntual en que haya de separarse del conocimiento de determinado asunto, en razón de un interés de carácter personal interfiera con éste”.*

Bajo este orden de ideas “(...) el funcionario está obligado a buscar el interés público en las labores que efectúa, siendo que cuando existe un conflicto entre el interés público y su interés particular, lo procedente es separarse del conocimiento del asunto (...).”<sup>2</sup>

Así, en dictamen C-099-90 de 22 de junio de 1990, la Procuraduría indicó:

*“Sobre el particular interesa resaltar que el deber de abstención puede no estar expresamente previsto en el ordenamiento escrito. Ese deber existe y se impone en la medida en que exista un conflicto de intereses que afecte, en mayor o menor medida, la imparcialidad, la independencia de criterio del funcionario que debe decidir; por ende, comprende también los casos de conflicto u oposición de*

---

<sup>2</sup> Procuraduría General de la República dictamen n.º C-230-2011 del 14 de septiembre del 2011, también, dictámenes n.º C-59-2011 del 14 de marzo del 2011, y n.º C-270-213 del 29 de noviembre del 2013.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

*intereses: ese deber puede derivar de la existencia de una incompatibilidad de situaciones derivadas de la oposición o identidad de intereses. Incompatibilidad que determina la prohibición de participar en la deliberación y decisión de los asuntos en que se manifieste el conflicto o identidad de intereses.*

*La independencia del funcionario a la hora de discutir y decidir respecto de un asunto es esencial y esa independencia es lo que funda todo el régimen de abstenciones, recusaciones e impedimentos (...).*

La Procuraduría General de la República en el criterio PGR-C-080-2023 supra citado, señaló con respecto a un caso que le fue elevado a consulta que "(...) pueden existir supuestos en que las decisiones adoptadas inevitablemente puedan tener a la postre un efecto sobre las actividades personales de sus miembros, sus familiares, allegados o personas del gremio al que pertenecen, en materia de servicios de salud o de pensiones, beneficios laborales, entre otros. Retomando la línea de análisis del tema, vemos que el motivo de abstención se genera cuando el interés personal que el funcionario pueda tener en el asunto sea de tal envergadura que razonablemente pueda pensarse que llegará a incidir en su criterio y decisiones, en detrimento del interés público que debe perseguir toda actuación administrativa. Es decir, cuando esa situación personal pueda llegar a viciar la voluntad del servidor al momento de discutir y eventualmente votar el asunto de que se trate."

Además, el criterio de cita es amplio al señalar:

*"Existen una serie de principios generales y preceptos fundamentales en torno a la organización de la función pública que conciben a la Administración como un instrumento puesto al servicio objetivo de los intereses generales (...)*

*Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y – al mismo tiempo– en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario. Este es entonces el bien jurídico protegido o tutelado en los delitos contra la administración pública en general o la administración de justicia en lo particular: la protección del principio de imparcialidad o neutralidad de la actuación administrativa como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales (...)." (Resolución N° 11524-2000 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2000)*

*En otra sentencia de suma importancia que fija el mandato de imparcialidad con raigambre constitucional, derivándolo directamente del numeral 11 de la Carta Fundamental, señala ese mismo Tribunal: "... el artículo 11 de la Constitución Política estipula el principio de legalidad, así como sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, al señalar que estos están sometidos a la Constitución y a las leyes; aquí nace el fundamento de las incompatibilidades, el funcionario público no puede estar en una situación donde haya colisión entre interés público e interés privado..." (resolución N° 3932-95 de las 15:33 horas del 18 de julio de 1995)...*

Sobre el tema, nuestro dictamen C-069-2017 del 3 de abril del 2017 expresa lo siguiente:

*"Según expusimos en el dictamen C-334-2005 de 26 de setiembre de 2005, dentro del difuso régimen de incompatibilidades de la función pública costarricense, encontramos el deber de imparcialidad que tiene directa conexión –según la doctrina- con la finalidad institucional de las Administraciones Públicas de prestar servicio a los intereses generales con objetividad; lo que implica, en primer término, la neutralidad o independencia política o bien eficacia indiferente de la actuación administrativa, como también se le denomina, según la cual todo servidor público está obligado a ejercer sus funciones observando la más estricta neutralidad ideológica, sin acepción de personas o grupos; es decir, sin favoritismos ni discriminaciones (Entre otras muchas, remito a las resoluciones N°s 932-95 de las 15:33 horas del 18 de julio de 1995, 2883-96 de 17:00 horas de 13 de junio de 1996 y 11524-2000 de 21 de diciembre del 2000, 1749 -2001 de las 14:33 horas del 7 de marzo del 2001, de la Sala Constitucional. Así como a los dictámenes C-079- 2000 de 24 de abril del 2000, C-062-2002 de 26 de febrero del 2002, C-127-2002 de 24 de mayo de 2002, C-054-2005 de 8 de febrero de 2005 y C-316-2005 de 5 de*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

---

*setiembre de 2005; así como los pronunciamientos O.J.-105-2002 de 22 de julio del 2002 y O.J.-109-2002 de 5 de agosto de 2002, entre otros muchos).*

*Pero aquella imparcialidad no se agota en el deber de neutralidad política aludido, sino que además se manifiesta en las relaciones del funcionario, en el desempeño del cargo, con la sociedad; lo cual supone que, como derivación del principio de igualdad jurídica y no discriminación de los administrados (artículos 4,8, y 10 de la Ley General de la Administración Pública y 33 constitucional), todo servidor público debe abstenerse de toda actuación que suponga favorecer ilegítima o ilegalmente a sí mismo o a terceras personas, organizaciones sociales o grupos privados.”*

En concordancia con los elementos analizados en el desarrollo de este documento, teniendo en cuenta las competencias de fiscalización y control, establecidas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, y las prohibiciones contenidas en el artículo 34 de la misma legislación, respecto a la imposibilidad de las Auditorías Internas de realizar funciones y actuaciones propias de la administración activa, se elabora el presente documento en el marco de una asesoría, función en la cual el auditor interno se constituye como parte del equipo de asesores del jerarca y titulares subordinados, con la finalidad de proveer insumos adicionales que coadyuven con esa Administración Activa, para que en el ámbito de sus competencias, pueda adoptar decisiones informadas, y con una orientación hacia el estricto cumplimiento del bloque legal y técnico.

Atentamente,

### AUDITORÍA INTERNA

Lic. Randall Jiménez Saborío. MATI  
**Sub Auditor**

RJS/LMVG/RVH/MMC/jfrc

C Doctor Wilman Rojas Molina, director regional  
Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Norte - 2299  
Doctora Ana Lorena Mora Carrión, directora, Área de Salud Santa Bárbara - 2278  
Auditoría

Referencia ID- 109750