



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AS-AINNOVAC-0152-2024
18 de diciembre de 2024

Ingeniera
Carolina Arguedas Vargas, secretaria
JUNTA DIRECTIVA - 1101

Estimada señora:

ASUNTO: Oficio de asesoría referente al acuerdo del artículo 10° de la sesión N° 9355.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa sobre el análisis efectuado a la documentación remitida por la Junta Directiva mediante oficio SJD-1531-2023, a fin de que se desarrollara una investigación que permitiera determinar la existencia de elementos necesarios para instaurar un procedimiento administrativo de carácter disciplinario, en virtud de las posibles omisiones y actuaciones contrarias a los principios de eficiencia, eficacia y economía procedimental, durante el desarrollo y tramitación del expediente 20-001-PA-1100.

El requerimiento de revisión corresponde al acuerdo segundo del artículo 10° de la sesión N° 9355, en el cual se instruyó el nombramiento de un Órgano Director para que inicie el trámite de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial en contra de los señores Roberto Cervantes Barrantes, Luis Fernando Porras Meléndez y Hans Vindas Céspedes, a efecto de que se averigüe la verdad real de los hechos, de acuerdo a la documentación entregada por las Licenciadas Zeidy Benavides Campos y Heyleen Walsh Miranda, en el oficio de fecha 30 de junio del 2023. Para tales efectos se ordenó la remisión de expediente al CIPA a fin de que se procediera con el nombramiento del Órgano Director de Procedimiento Administrativo.

Al respecto esta Auditoría Interna atendiendo la solicitud efectuada por ese órgano colegiado, realizó una cronología de los actos administrativos llevados a cabo por el Órgano director del procedimiento administrativo y el Órgano Decisor. El análisis aborda las acciones desplegadas por la Administración Activa desde la óptica del control interno, al cual se circunscriben las competencias de esta Auditoría Interna, debido a que aún no existe un acto final que le otorgue un carácter de cosa juzgada administrativa al expediente 20-001-PA-1100.

ANTECEDENTES

El detalle de todos los hechos documentados por este órgano de control y fiscalización es extenso, por lo que a continuación se presenta un cuadro resumen de los principales hitos, no se omite indicar que en el anexo 1 se observa una descripción completa y amplia de todo lo acaecido:

CUADRO 1
RESUMEN HECHOS RELEVANTES

Fecha	Hecho	Detalle
2 de mayo, 2019	Oficio ARE-00117-2019	Incluido en los antecedentes del procedimiento como documento referente al procedimiento de compras excepcionales.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

21 de enero, 2020	“INFORMACION PARA EXPEDIENTE 22146. INVESTIGAR LOS PROCESOS LLEVADOS A CABO PARA LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES REALIZADAS POR PARTE DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (C.C.S.S.) A PARTIR DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA POR LA EPIDEMIA DEL COVID 19”,	Lic. Liliana Abarca Fallas, analista de la Subárea de Investigación y Evaluación de Insumos, remitió documento a señores Diputados y Diputadas de la Comisión Permanente Especial para el Control de Ingreso y Gasto Público.
19 de marzo, 2020	Instrucción de emergencia por COVID-19	La Gerencia de Logística emite instrucciones sobre el proceso de compras urgentes en atención a la emergencia nacional.
25 de marzo, 2020	Oficio DABS-0966-2020	El Ing. Miguel Salas Vargas comunica las instrucciones de la Gerencia de Logística sobre la emergencia sanitaria al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios.
31 de marzo, 2020	Oficio DABS-1041-2020	El Ing. Salas Vargas aclara la supresión de la garantía de cumplimiento en compras de emergencia sanitaria.
18 de enero, 2021	Oficio DTBS-ARE-0022-2021	La Licda. Sofía Espinoza Salas informa sobre la decisión de realizar la indagatoria de mercado a través del personal de la Gerencia.
21 de enero, 2021	Informe a la Comisión Legislativa	La Licda. Liliana Abarca Fallas remite un informe a la Comisión de Ingreso y Gasto Público sobre las contrataciones de la CCSS por COVID-19.
25 de enero, 2021	Procedimiento administrativo iniciado	El Dr. Roberto Cervantes Barrantes emite el procedimiento disciplinario 20-001-PA-1100 contra Luis Fernando Porras Meléndez y Hans Vindas Céspedes.
28 de enero, 2021	Correo electrónico con antecedentes	La Licda. Guadalupe Arias remite antecedentes por correo electrónico para construir el expediente disciplinario.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

29 de enero, 2021	Proyecto de resolución	La Licda. Ana Gabriela Bolaños remite un proyecto de resolución y documentos de integración del Órgano Director.
18 de febrero, 2021	Nombramiento de Órgano Director	El Dr. Cervantes Barrantes designa como Órgano Director a las licenciadas Ana Gabriela Bolaños, Zeidy Benavides y Heyleen Walsh.
19 de febrero, 2021	Notificación de integración del Órgano Director	La Licda. Bolaños y su equipo reciben la notificación formal de su nombramiento como Órgano Director.
22 y 23 de febrero, 2021	Órgano Director solicita mediante diverso oficios	Se solicitan pruebas a varias unidades internas de la CCSS y a otras instituciones como la Asamblea Legislativa
5 de marzo, 2021	Oficio OD-001PA-007-2021	Se solicita al Dr. Cervantes el expediente original y actas de notificación del traslado de cargos.
23 de marzo, 2021	Oficio OD-001PA-008-2021	Nueva solicitud al Dr. Cervantes para recibir las actas de notificación.
10 de mayo, 2021	Oficio OD-001PA-009-2021	Solicitud adicional para obtener las actas de notificación.
24 de agosto, 2021	Oficio GG-2800-2021	La Gerencia General informa a la Junta Directiva sobre la recusación presentada por los investigados.
21 de setiembre, 2021	Oficio SJD-1875-2021	La Ing. Carolina Arguedas devuelve el expediente 20-001-PA-1100 a la Gerencia General.
27 de setiembre, 2021	Oficio JD-0133-2021	La Ing. Beatriz Guzmán solicita al Lic. Gilberth Alfaro Morales criterio sobre la interposición de recursos administrativos presentados por el Ing. Luis Fernando Porras y el Lic. Hans Vindas.
17 de enero, 2022	Oficio GA-DJ-0473-2022	La Dirección Jurídica emite criterio en relación con los recursos administrativos interpuestos por los investigados.
21 de enero, 2022	Oficios SJD-0103-2022 y SJD-0099-2022	La Ing. Carolina Arguedas notifica a los investigados sobre el rechazo de los recursos de reposición e incidentes de nulidad absoluta.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

13 de mayo, 2022	Oficio OD-001PA-011-2022	Reiteración al Dr. Cervantes sobre la solicitud de expediente y notificaciones.
27 de enero, 2023	Oficio JD-0004-2023	La Ing. Carolina Arguedas traslada el oficio GG-2800-2021 sobre recusación al Director Jurídico para su criterio.
23 de marzo, 2023	Oficio GA-DJ-2183-2023	Solicitud prioritaria de la Dirección Jurídica para obtener el expediente 20-001-PA-1100.
30 de junio, 2023	DEVOLUCIÓN DE DOCUMENTACIÓN REFERENTE A PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – EXPEDIENTE: 20-001-PA-1100	Las licenciadas del Órgano Director entregan pruebas documentales recabadas a la Gerencia General, notificando que no han recibido el expediente original y notificaciones.
19 de julio, 2023	Oficio SJD-AL-0073-2023	La Licda. Ana Marcela Marín Massey emite informe detallado a la Junta Directiva sobre las pruebas y el estado del expediente 20-0001-PA-1100.
20 de julio, 2023	Artículo 10° de la sesión N° 9355	La Junta Directiva instruye el nombramiento de un Órgano Director para iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial en contra de los investigados y remitir el expediente al CIPA.
30 de agosto, 2023	Oficio GA-CIPA-1737-2023	El CIPA informa a la Junta Directiva sobre el estado del expediente 20-001-PA-1100.
15 de enero, 2024	Oficio AI-0020-2024	La Auditoría Interna solicita al Órgano Director documentación y pruebas relacionadas al expediente 20-001-PA-1100.
6 de febrero, 2024	Ampliación de información a la Auditoría	Las licenciadas del Órgano Director brindan detalles sobre las solicitudes realizadas a la Gerencia General y los documentos recibidos.
13 de febrero, 2024	Certificación de la correspondencia	La Licda. Jennifer Zúñiga Ruiz, Jefe de Archivo y Correspondencia Institucional, certifica la recepción y traslado de oficios relacionados con el expediente.

SOBRE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

No se constató documentalmente la conformación de una Comisión de Investigación Preliminar que rindiera oportunamente informe sobre los hechos presuntamente irregulares, sin embargo, esta es una labor facultativa de la Administración, al respecto la doctrina señala lo siguiente:

“La investigación preliminar se puede definir como aquella labor facultativa de comprobación desplegada por la propia administración pública de las circunstancias del caso concreto para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. En suma, la investigación preliminar permite determinar si existe mérito suficiente para incoar un procedimiento administrativo útil. Resulta obvio que en esa información previa no se requiere un juicio de verdad sobre la existencia de la falta o infracción, puesto que, precisamente para eso está diseñado el procedimiento administrativo con el principio de la verdad real o material a la cabeza” (JINESTA, op. cit. pág. 302).

“Se trata de un trámite que, strictu sensu, no forma parte del procedimiento administrativo y que es potestativo para la administración pública observarlo o no, incluso, en los procedimientos disciplinarios (...) o sancionadores. Este trámite de información previa tiene justificación en la necesidad de efficientar y racionalizar los recursos administrativos, para evitar su desperdicio y, sobre todo, para no incurrir en la apertura precipitada de un procedimiento administrativo “. (JINESTA, pág. 303). siendo esta una acción facultativa respecto a los solicitado por la Dra. Balmaceda Arias, así como la primera y segunda ampliación requeridas por la Junta Directiva.

Sin embargo, el informe que brinde el órgano investigador debe tenerse como un acto interno de tipo preparatorio para el órgano, que deba tomar la decisión de iniciar o no un procedimiento. Eso exige que éste último lo analice y realice un pronunciamiento al respecto. (Resolución de la Sala Constitucional 416-95 de 20 de enero de 1995). En este punto vale la pena diferenciar entre las actuaciones tendentes a recabar la información, definir los hechos, examinar los procedimientos seguidos, establecer las posibles incorrecciones y las encaminadas a exigir la responsabilidad o imponer una sanción, lo que necesariamente debe hacerse mediante la sujeción del procedimiento, que al efecto se abra, siguiendo las reglas del debido proceso. (Resoluciones de la Sala Constitucional 7190-94 de 6 de diciembre de 1994 y 416-95 de 20 de enero de 1995).

Es importante reconocer que la investigación preliminar se encuentra fuera de los alcances del debido proceso, por no constituirse dicha actividad en un procedimiento sancionatorio. En ese sentido, la Sala Constitucional ha señalado: *“constituye una facultad del órgano administrativo al finalizar la etapa preliminar, determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso, tendente a averiguar la verdad real de los hechos objeto de la investigación”.* (Resolución No 6431- 2000 de las 10:15 horas del 21 julio 2000). La etapa preliminar sirve para identificar a las partes del futuro proceso, establecer la procedencia de iniciar el mismo, o bien, la recolección de información, siendo improcedente exigir en esa fase la responsabilidad o imponer alguna sanción, pues ello necesariamente debe hacerse mediante la apertura del procedimiento administrativo.

Con el resultado de la etapa de investigación preliminar, se le permite a la Administración tomar una decisión mejor fundamentada en torno a iniciar o no un procedimiento administrativo, y de ahí su importancia. La PGR ha señalado: *“...con base al procedimiento; su inicio constituye una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de investigación”.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La Normativa de Relaciones Laborales sobre el contenido del informe de investigación preliminar señala como de observancia obligatoria los siguientes requerimientos:

“Artículo 115. Sobre el Trámite.

*En esta etapa, el órgano competente podrá hacer la investigación preliminar o delegar el acto en una Comisión Ad-Hoc (con las personas trabajadoras necesarias razonablemente), quienes al término de su gestión **rendirán un informe escrito** a la jefatura que los conformó, con una **descripción clara y concreta sobre los hechos investigados** que comprende un análisis, así como la **indicación de las personas trabajadoras que supuestamente cometieron el hecho, culminando con la conclusión**, en la cual deberán abstenerse de realizar manifestaciones categóricas en cuanto a la culpabilidad y la determinación de hechos probados...*

*La investigación preliminar **no requiere una redacción ni un formato especial** y basta para su correcta **formulación que de su texto se infiera claramente el hecho o hechos investigados, así como la procedencia o no de iniciar un procedimiento administrativo.***

*Una vez **finalizada la investigación preliminar, la jefatura del investigado, determinará si efectivamente hay mérito o no**, para iniciar el procedimiento administrativo...*

***En caso de existir mérito** para iniciar el procedimiento tendiente a averiguar la verdad real de los hechos objeto de investigación, **el órgano competente deberá remitir el expediente levantado al efecto al órgano encargado de instruir el procedimiento administrativo...**” (Lo resaltado no es del original).*

De manera concordante la norma citada continúa señalando, específicamente sobre los elementos que deben obligatoriamente concurrir para solicitar la apertura del procedimiento:

“Artículo 118. Apertura del Procedimiento

Cuando la Administración cuente con elementos suficientes y objetivos** (ya sea por denuncia o de manera oficiosa) **para determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que presuntamente ocurrieron los hechos** y se **tengan individualizadas las personas** que deban ser investigadas, **o se tenga el informe de resultados de la investigación preliminar que brinde tales elementos**, **el órgano decisor para efectos de determinar la verdad real de los hechos deberá ordenar la apertura del procedimiento administrativo en el plazo de un mes, independientemente de los plazos de prescripción que apliquen para cada caso concreto”.

No se omite señalar, que la Caja Costarricense de Seguro Social carece de normativa interna que regule de manera específica y puntual la conformación, organización y funcionamiento de las Comisiones de Investigación Preliminar, las cuales por el tamaño y complejidad de la institución se conforman frecuentemente en las diferentes unidades programáticas, como recargo a las funciones ordinarias sustantivas desarrolladas por los funcionarios que las integran.

DEL ÓRGANO DIRECTOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Con respecto a la actuación del Órgano director, se verificó documentalmente que la Gerencia General en calidad de órgano decisor, efectuó la redacción, firma y notificación de la Resolución Inicial del Traslado de cargos. De igual manera se infiere, por la gran cantidad de solicitudes efectuadas ante la Gerencia



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

General por el órgano director, que el órgano instructor no tuvo el expediente administrativo original ni las actas de notificación.

Considerando lo anterior, el órgano instructor no emitió resoluciones interlocutorias, ni se realizó convocatoria a la comparecencia oral y privada.

Se evidenció que el Órgano Director además que de manera diligente reiteró la solicitud ante la Gerencia General, sin obtener respuesta; lo que generó la imposibilidad absoluta de realizar las actuaciones procedimentales de instrucción que tiene la figura del órgano director.

Es importante señalar, que la legislación nacional establece una obligación para el órgano director de impulsar el procedimiento en forma oficiosa, es decir, sin requerir gestión de las partes; a fin de que el procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible. En el mismo orden de ideas, el órgano director es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo, para lo cual la Ley General de la Administración Pública, le confiere una serie de atribuciones y deberes, los cuales se enumeran seguidamente:

- Debe impulsar de oficio el procedimiento. (art. 222).
- Debe conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado (art. 225 inciso 1). Es decir, el órgano director es el responsable de cualquier retraso grave e injustificado.
- Debe adoptar las resoluciones con apego al ordenamiento, y en caso de actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquel. (art. 216)
- Debe resolver todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento, aunque entren en la competencia de otras autoridades administrativas; pero debe consultar a estas inmediatamente después de que surgida la cuestión y el órgano consultado deberá de responder en el término establecido. (art. 227 inciso 1).
- Debe respetar los plazos establecidos en la Ley General de la Administración Pública. En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor o si por cualquier otra razón el órgano no ha podido realizar los actos que le corresponden previstos dentro de los plazos señalados por los artículos 261 y 262, debe comunicarlo a las partes y al superior dando las razones correspondientes y fijando simultáneamente un nuevo plazo al efecto, que nunca podrá exceder de los indicados por la norma. Si ha mediado culpa del servidor en el retraso, cabrá sanción disciplinaria en su contra y, si la culpa es grave, responsabilidad civil ante el administrado tanto del servidor como de la Administración. (art. 263).
- Debe adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aún si no han sido propuestas por las partes y aún contra la voluntad de ellas, con el fin de verificar de la forma más fiel y completa, los hechos que sirven de motivo para el acto final. (Art. 221).
- Emplazar a las partes, en caso de recurso de apelación, ante el superior, remitiendo el expediente sin admitir ni rechazar el recurso y acompañado un informe sobre los motivos de éste. (art. 349 inciso 2).
- Posponer la comparecencia por encontrar defectos graves en su convocatoria, o por cualquier otro motivo que la Imposibilite. (art. 316).

Resulta relevante para esta Auditoría hacer mención en este apartado al principio jurídico fundamental del debido proceso, bajo el cual debe ir encaminado el procedimiento, así como en las funciones generales



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

que se deben llevar a cabo en cada una de las etapas. El principio en mención tiene como objetivo fundamental la búsqueda de la verdad real de los hechos, señala que la Administración no está llamada a dirimir únicamente con la manifestación de una parte o con lo que consta en sus archivos y documentos, sino que está obligada a realizar las “gestiones que sean necesarias para verificar y comprobar los elementos de hecho que servirán de motivo para el acto final. (art. 214 inciso 2 de la LGAP)”. (resolución de la Sala Constitucional No 2002-09954 de las 09:03 horas del 18 de octubre del 2002).

Esta tesis también ha sido sostenida por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en resolución No. 000398-F- 02 de las 15:10 horas del 16 de mayo del 2002, en la que se indicó: “Es así como resulta incuestionable, a tenor de la citada Ley General, la obligación de la Institución, de averiguar la verdad real de los hechos mediante el correspondiente procedimiento administrativo dentro del cual, todo acto debe ser dictado por el órgano competente o por a quien se le haya delegado en las condiciones y límites indicados por esa ley.” (art. 59, 70, 89 y 129 de la LGAP)

Por otro lado, la Procuraduría General de la República en el Dictamen 304 del 28 de octubre del 2009, señaló que para esclarecer todo tipo de prueba el órgano director está facultado para acordar los medios propios, específicos y necesarios siendo su responsabilidad solicitar peritajes y corroborar que se lleven a cabo para el fin determinado; es competencia del órgano director darle curso al procedimiento administrativo y determinar si se requiere la conformación o ampliación de un informe profesional pericial. (art. 221 de la LGAP).

Las afirmaciones que se han venido reiterando por la jurisprudencia constitucional y administrativa en torno a las competencias a las que está sujeta la Administración en el desarrollo del procedimiento, destaca que el mayor “peso” de la carga que supone la conducción válida de un procedimiento, descansa en el órgano director.

Otro principio fundamental es el de informalidad, el cual indica que la materia procesal debe siempre interpretarse de la manera más favorable al ejercicio de la acción y la decisión sobre el fondo de la cuestión debatida, “...dejando de lado ritualismos sin sentido. Ha de partirse que el procedimiento administrativo no tiene formas estrictas o sacramentales, sino solo idóneas para cumplir su función”, por lo que, en ciertos casos, si se alcanza la finalidad, pese a la violación de las formas, el acto no genera nulidad como expresa la LGAP en su artículo 223, al disponer que solo causará nulidad de lo actuado en la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento.

El informalismo del procedimiento pretende las inexistencias rigurosas de tipo formales que tiendan a paralizar o suspender el procedimiento. Para cumplir con este propósito, se imponen reglas de celeridad y simplicidad, las cuales tienden a evitar los trámites lentos y complejos que impidan el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, por lo que el trámite del expediente debe hacerse de manera rápida y simple, respetando siempre la juridicidad y la defensa del administrado, así contemplado en los artículos 225 inciso 1 y 269 de la LGAP, y en la opinión de la doctrina que ha señalado, “el principio de eficiencia en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los administrados.” (Jos Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Primera Edición, 1973, p. 79)

Sobre el principio de celeridad la Sala Constitucional ha expuesto:

“Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios, tales como los de prontitud y oportunidad (art. 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (art. 225 inciso 1 y 269 inciso 1, de la LGAP), eficacia y eficiencia (art. 140 inciso 8, de la Constitución Política, 4, 225 inciso 1 y 269 inciso 1, de la LGA), simplicidad y economía procedimentales (art. 269 inciso 1). Estos principios rectores



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

de los procedimientos administrativos les imponen a los entes públicos la obligación de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable". (Resolución No 2004-05067 de las 09:15 horas del 14 de mayo del 2004).

La observancia obligatoria de estos principios busca la obtención de la verdad real de los hechos, con el fin de que la Administración resuelva de la mejor manera el asunto sometido a su decisión. Al respecto resulta importante señalar que la Normativa de Relaciones Laborales establece en los artículos 102 y 103 sobre la conformación y custodia del expediente administrativo señala lo siguiente:

"Artículo 102. Conformación del expediente administrativo. De cada caso se levantará un expediente administrativo, su conformación será con los documentos originales o en su defecto copia certificada de los mismos, que tengan relación con el caso concreto. Al conformarse el expediente se le confeccionará una carátula donde se indique al menos: las partes, tipo de procedimiento, número de expediente y lugar o medio para recibir notificaciones (el cual deberá mantenerse debidamente actualizado). El expediente deberá ser debidamente foliado y estar ordenado en forma cronológica. Se entenderá por debidamente foliado que la documentación lleve un orden numérico ascendente, de izquierda a derecha. Toda actuación, escrito o resolución que se realice, se presente o se dicte, será agregado y foliado de forma inmediata por el órgano que tiene en su custodia el expediente administrativo".

Artículo 103. Custodia del expediente administrativo. El expediente administrativo, durante el curso del procedimiento, estará bajo custodia y responsabilidad del órgano competente según la fase procedimental correspondiente, el cual por razones debidamente justificadas, podrá delegar temporalmente tal custodia en la Oficina de Recursos Humanos del Centro de Trabajo o en su defecto en la dependencia institucional que permita mayor seguridad, accesibilidad y confidencialidad al investigado, debiendo comunicarse de ello a las partes. Una vez firme la resolución que ponga fin al procedimiento, ésta se comunicará a la Oficina de Recursos Humanos para lo de su cargo y se procederá al archivo del expediente según lo estipulado en la Ley General de Archivos y lo que establezcan las disposiciones institucionales al respecto".

Vale la pena señalar que el dictamen C-173-95 de 7 de agosto de 1995 de la Procuraduría General de la República, resume las normas de la Ley General de la Administración Pública que regulan las facultades y potestades del órgano director del procedimiento en los siguientes términos:

"Reiteramos, que el órgano director es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo hasta dejar los autos listos para la decisión final. Con el fin de realizar esa función, la Ley General de la Administración Pública le confiere una serie de atribuciones y deberes.

Seguidamente hacemos indicación de los mismos, sin pretender abarcarlos todos. Es menester advertir que en lo sucesivo al hacer mención de un artículo sin indicar el cuerpo legal al que pertenece debe entenderse que nos referimos a la Ley General de la Administración Pública.

II.A- Deberes del órgano director del procedimiento:

6- El órgano director debe observar las formalidades sustanciales del procedimiento, pues de lo contrario se causará nulidad de lo actuado en los términos del artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública. Así, por ejemplo, el numeral 247 del mismo cuerpo legal se refiere a la



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

nulidad de la comunicación de actos del procedimiento, y el artículo 254 a la nulidad de la citación...

14- El órgano director debe tomar en consideración que las reglas establecidas en los artículos 239 al 247 acerca de la comunicación de los actos del procedimiento deben ser observadas. Destaca dentro del articulado el numeral 245 que indica que la notificación debe contener el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deberán interponerse y del plazo para interponerlos.

Por otra parte, es menester señalar sólo a modo orientador, que la institución dispone de un Centro para la Instrucción De Procedimientos Administrativos, creado mediante acuerdo de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en su sesión N° 7465, celebrada el 03 de agosto del año 2000, el cual tiene como finalidad operar como dependencia especializada en la tramitación y asesoría en materia de procedimientos administrativos de carácter disciplinario y patrimonial. Con respecto al ámbito de acción del CIPA, la Junta Directiva institucional en el artículo en el artículo 25°, de la sesión N° 8460, celebrada el 12 de agosto de 2010 acordó:

"...el CIPA (Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo) como órgano adscrito a la Gerencia Administrativa y, a la vez, encargado de desarrollar la fase de instrucción de los procedimientos administrativos, delegados por autoridades competentes para emitir el acto final. En el cumplimiento de esta labor, tendrá el carácter de órgano director del procedimiento y le corresponderá el ejercicio de las potestades dispuestas en el ordenamiento Jurídico para estos órganos.

Se podrá delegar en el CIPA la fase de instrucción de los procedimientos administrativos, que procede en los siguientes supuestos:

1) En materia de responsabilidad disciplinaria y patrimonial de los servidores de la Caja, cuando los hechos objeto del procedimiento se encuentren relacionados con las disposiciones de los siguientes artículos:

- a) 71 incisos a), b), e) y h), 72 incisos c) y d), 81 incisos f), y J) > todos del Código de Trabajo.*
- b) 46 inciso g), 48, 49, 50, 53 inciso d) y e), 54, 58 y 59, del Reglamento Interior de Trabajo.*
- c) Los establecidos en leyes especiales como falta grave o bien causal de despido sin responsabilidad patronal de quien ostente la condición de funcionario de la Institución.*

Cuando la solicitud de procedimiento contemple tanto la responsabilidad disciplinaria como la patrimonial, se podrá remitir el asunto al CIPA, cuando se cuente con una estimación inicial del posible daño sufrido por la administración, superior a la mitad del límite máximo de la cuantía establecida por la Contraloría General de la República para tramitar procedimientos de contratación directa en la Caja, según el modelo vigente al momento de la apertura del procedimiento.

- 2) Denuncias por acoso sexual, cuya instrucción podrá ser efectuada exclusivamente por el CIPA.*
- 3) Cuando los hechos objeto del procedimiento se relacionen con el cumplimiento del ordenamiento Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, en tanto el investigado tenga la condición de titular subordinado.*
- 4) En materia de contratación administrativa, la Instrucción de procedimientos disciplinarios y patrimoniales, cuando correspondan a contrataciones cuya adjudicación constituya una*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

competencia de la Junta Directiva y las Gerencias, según el modelo de delegación vigente al momento de la apertura del procedimiento.

5) Los procedimientos de nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

6) Cualquier otro que le sea directamente delegado por parte de la Junta Directiva.

Asimismo, se acuerda que el órgano director del procedimiento esté conformado por un miembro, salvo que la Junta Directiva disponga un número mayor de miembros."

Este Centro especializado en la instrucción de procedimientos administrativos disciplinarios, mediante Circular GA-10958-13/CIPA-0381-13 del 21 de febrero de 2013, dictó pautas específicas sobre los requisitos de observancia obligatoria para la admisibilidad de las solicitudes de instrucción que le son dirigidas, entre ellas indica:

"12. Todos los documentos que acompañen y den sustento a la solicitud de un procedimiento administrativo indistintamente su naturaleza, deben ser remitidos al CIPA en originales o copias debidamente certificadas, con sello y firma originales de la Jefatura correspondiente, que ostente la capacidad certificadora en el lugar donde se custodian los documentos, estampados en cada hoja remitida de conformidad con lo señalado en la Circular No. 31.961 del ocho de julio de dos mil nueve, emitida por la Dirección Jurídica en acatamiento de lo indicado en el artículo 102 de la Normativa de Relaciones Laborales.

Aunado a lo anterior, no se dará trámite a ninguna solicitud realizada por fax o correo electrónico. Si la solicitud carece de alguno de los elementos esenciales para el inicio del Procedimiento Administrativo, la Dirección del CIPA ordenará la devolución del asunto al solicitante para su subsanación".

Lo anterior sin detrimento de que las solicitudes que no cumplan con la rigurosidad supra señalada, puedan ser tramitadas por la dependencia local que lo requiera o a quien esta delegue.

Finalmente, la Normativa de Relaciones Laborales en su artículo 121 es concordante con la Ley General de Administración Pública, que goza de rango superior, al señalar que para dar inicio el procedimiento administrativo, el acto de apertura deberá contener:

"1. Un encabezado en el que se indicará tipo de procedimiento administrativo, el número de expediente, lugar, hora y fecha de la resolución que se dicta, nombre de quien emite la resolución.

2. Identificación de los integrantes del Órgano Director. De tratarse de un órgano colegiado deberá indicarse quien se desempeñará como Coordinador.

3. Identificación de los presuntos responsables o de los interesados, si existieren, con detalle del puesto que ocupan y lugar de trabajo, otras calidades si constaran.

*4. Presuntos hechos irregulares a investigar y presuntas faltas a imputar: aquí se hará una descripción clara, precisa y detallada de cada uno de los hechos o faltas que se atribuyen, presumiblemente **anómalas o irregulares**, que sirven como sustento a la realización del procedimiento; estableciendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar.*

En caso de que se conozca la existencia de algún daño o perjuicio económico sufrido por la Institución, deberán señalarse los hechos que lo configuran, así como la respectiva imputación por éstos, a efectos de determinar una eventual responsabilidad patrimonial.

5. Elenco probatorio en el que se describirán las pruebas con que se dispone para la apertura del procedimiento y las que se recabarán durante el mismo, sin perjuicio de las que se estimen necesarias posteriormente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

6. Medidas cautelares que se dictaren en este momento procesal.
7. Fundamento Legal de la imputación y al acto de inicio.
8. Fin y carácter del procedimiento administrativo.
9. Derechos del Investigado y de los interesados si existieren...".

SOBRE EL ÓRGANO DECISOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se contabilizaron cuatro solicitudes dirigidas por el órgano director al órgano decisor requiriéndole la remisión del expediente administrativo original 20-001-PA-1100, conformado por el traslado de cargos y actas de notificación del traslado de cargos, dichas solicitudes se efectuaron entre el 5 de marzo de 2021 y el 13 de mayo de 2022.

En este apartado es relevante recapitular lo establecido en el Manual de Procedimiento Administrativo de la Procuraduría General de la República (PGR), en cuanto a que en la decisión de inicio y acto de inicio, el órgano competente para dictar el acto final debe proceder a tomar la decisión de iniciar el procedimiento y designar al órgano director encargado de tramitar el desarrollo del mismo, invistiéndolo de manera formal de las facultades necesarias para que posea la competencia y capacidad jurídica requeridas para dar validez a sus actuaciones. Diferencia también el manual de la PGR entre la decisión de inicio y el inicio del procedimiento, ya que éste último *"se produce, no con la designación del órgano instructor, porque éste es un acto interno sin efectos en la esfera de los administrados, sino cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten toda la prueba antes o durante la comparecencia"*. (Sentencia Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 000398-F-02 de las 15:10 horas del 16 de mayo del 2002, en sentido similar, la resolución N° 000595-F-2000 de las 11:50 horas del 18 de agosto del 2000. Y así parece entenderlo también la Sala Segunda en la sentencia N° 2002-00282 de las 10:10 horas del 12 de junio del 2002).

Pero también el manual admite que el inicio del procedimiento administrativo podría ocurrir con el acto de designación del órgano director, cuando éste haya sido debidamente comunicado –por notificación o por publicación- al funcionario investigado; pues en ese caso, dicho acto interno adquiere relevancia externa para el servidor (artículos 120, 122 y 123.2 de la Ley General de la Administración Pública), y a partir de ese momento, éste podría ejercitar legítimamente su derecho de defensa recusando a los integrantes del órgano (artículos 230 y ss. *Ibidem*), oponiendo recursos administrativos (artículos 342 y ss. *Ibidem*), haciendo alegaciones (artículos 217 *Ibidem*) o aportando y rebatiendo pruebas (artículos 218, 297 y ss., 309 y 317 *Ibidem*).

En todo caso, y con el objeto de no confundir el curso del procedimiento siguiendo la jurisprudencia indicada, el manual sugiere conveniente que la Administración notifique ambas resoluciones en un solo momento, que, *"no es posible admitir la validez de un procedimiento administrativo que haya sido iniciado por un órgano y resuelto por otro, pues en ese caso una de las dos actuaciones sería nula, por haber sido emitida por un órgano incompetente. En conclusión, que en un procedimiento administrativo, el órgano que lo inicia, mediante el nombramiento del órgano director, puede y debe ser el mismo que conoce la resolución recomendativa y que resuelve en primera instancia el asunto."* (Dictamen N° C-092-98 del 19 de mayo de 1998).

Así las cosas, el órgano decisor que ostenta la competencia para dictar el acto final, es quien debe tomar la decisión de iniciar el procedimiento y designar al órgano director encargado de tramitar el desarrollo del mismo. Mediante el análisis efectuado por el órgano de control, se evidenció la voluntad expresa de la Gerencia General de instaurar un procedimiento administrativo disciplinario, lo cual se reflejó en dos oficios de instrucción dictados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

CONSIDERACIONES FINALES

Posterior al detalle de todos los hechos acaecidos, de los principales hallazgos y de la normativa aplicable, resulta importante diferenciar claramente el rol de los sujetos que participan en el procedimiento administrativo. De conformidad con el numeral 284 de la Ley General de Administración Pública, el procedimiento administrativo puede iniciarse con motivo de la denuncia o petición de un particular o como producto de una decisión oficiosa de la Administración. No obstante, en la citada Ley no se establece en cuáles casos se puede iniciar de oficio o a instancia de parte, sino que depende “de la clase de procedimiento de que se trate y de la concreta situación jurídica en que se encuentre el administrado respecto a su eventual objeto y finalidad.” (Dictamen No C-368-2003 del 20 de noviembre 2003). Es clara la normativa, la jurisprudencia y la doctrina en cuanto a que el órgano decisor ostenta la facultad exclusiva para determinar la existencia o no de mérito para iniciar un procedimiento administrativo contra algún funcionario en particular, para lo cual la legislación le faculta iniciar una investigación preliminar para contar con elementos de juicio suficientes para decidir.

Sobre el proceso sancionatorio seguido a lo interno de la institución, cobra relevancia y actualidad el informe vertido por la Contraloría General de la República DFOE-SOC-IF-02-2014 del 17 de febrero 2014, en el que expuso entre sus resultados una serie de posibilidades de mejora en cuanto al trámite de acciones disciplinarias en la CCSS. Al respecto el órgano de fiscalización superior se refirió a la importancia de que la Institución revisara y actualizara la normativa y herramientas técnicas para apoyar la realización de la instrucción de los procedimientos administrativos disciplinarios y de responsabilidad patrimonial de manera que el personal que ejecuta dichos procesos y actividades contara con un marco orientador remozado que contemplara aquellos ajustes y enmiendas que fuesen resultando necesarios con el correr del tiempo y, de esta manera, se promovieran mayores grados de eficiencia y eficacia en el desempeño de las labores, observaciones que a pesar de haber sido realizadas por el órgano contralor, para el caso concreto aun requiere oportunidades de mejora .

CONCLUSIONES

El órgano instructor designado formalmente por la Gerencia General efectuó diversas solicitudes de información para la conformación del expediente administrativo, sin embargo, no se constató documentalmente respuesta a esos requerimientos. Se evidenciaron acciones desapegadas a los principios de celeridad a pesar de que la legislación nacional establece una obligación para el órgano director de impulsar el procedimiento en forma oficiosa -sin requerir gestión de las partes- para que sea lo más expedito y eficaz posible. Las múltiples solicitudes presuntamente no atendidas por el órgano decisor, constituyen una inobservancia del principio citado, lo que tuvo un impacto negativo en el desarrollo diligente del procedimiento administrativo, debido a que con el paso de los años no se ha visto culminar el mismo, manteniendo una incerteza jurídica sobre los hechos alguna vez endilgados y notificados a los funcionarios en grado de probabilidad.

Además, no se constataron acciones tendentes al establecimiento de mecanismos de control relativos a procurar la celeridad y oportunidad de los actos procesales, o acciones de vigilancia y seguimiento que advirtieran sobre el tiempo que iba transcurriendo en cada etapa y así reducir o eliminar el riesgo de caducidad o prescripción inherente a este tipo de procesos; las debilidades de control generaron que las diferentes actuaciones se tornasen lentas e imposibilitaran el desenvolvimiento ágil del procedimiento administrativo, así como el trámite expedito del expediente.

Esta Auditoría determinó que a pesar de disponer de normativa interna específica que regule el procedimiento administrativo sancionador y un Centro especializado en la instrucción de este tipo de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

procesos, el órgano decisor no hizo recaer esta responsabilidad expresamente en esta Unidad. Este Órgano de Fiscalización y Control, constató que el caso en cuestión no constituye cosa juzgada administrativa, al carecer de un acto final dictado por el Órgano Decisor, en virtud de que en el artículo 10° de la sesión N° 9355, la Junta Directiva institucional adoptó mediante acuerdo segundo instruir al CIPA el nombramiento de un Órgano Director para que inicie el trámite de un procedimiento administrativo disciplinario y de responsabilidad patrimonial en contra de los señores Roberto Cervantes Barrantes, Luis Fernando Porras Meléndez y Hans Vindas Céspedes, a efecto de que se averigüe la verdad real de los hechos, de acuerdo a la documentación entregada por las Licenciadas Zeidy Benavides Campos y Heyleen Walsh Miranda, en el oficio de fecha 30 de junio del 2023. Lo anterior tras conocer el oficio SJD-AL-0073-2023, suscrito por la Licda. Ana Marcela Marín Massey, Asesora Legal de la Junta Directiva, mediante el cual presentó revisión e informe del expediente 20-0001-PA-1100.

Las condiciones evidenciadas exponen al riesgo de un debilitamiento y de una ejecución deficiente de los procesos sancionatorios, con la consecuente utilización ineficiente e inefectiva de los recursos institucionales, lo que obliga a la adopción de acciones que favorezcan un análisis sistemático de información sobre los procesos sancionatorios, para un control y toma de decisiones más adecuados y oportunos en relación con dichos procesos. Lo anterior, debido a la obligación de la Administración Activa de documentar, mantener actualizados y divulgar políticas y procedimientos que definan claramente el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de los hechos significativos, a la luz del marco normativo que regula la materia.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA



M.Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor Interno

OSC/RJS/RVH/AUC/MMC/jfrc

Anexo (1)

1. Línea de tiempo Confidencial

C. Auditoría

Referencia. ID- 117159