



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2019 de la Auditoría Interna, con el fin de analizar la eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA), como parte del régimen sancionatorio institucional durante el primer semestre del 2019.

Al respecto, se determinó un rezago entre los procedimientos administrativos instruidos en el primer semestre del 2019, y la cantidad de casos finalizados en ese periodo. Además, se constató que para enero de ese año, se registraba un arrastre importante de procedimientos administrativos instruidos en periodos anteriores.

Aunado a lo anterior, se constató que la Gerencia de Logística producto de la intervención efectuada a la Dirección Adquisición de Bienes y Servicios (DABS), y con autorización de la Junta Directiva institucional, proyectó delegar los procedimientos sancionatorios contra proveedores al Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativos, y que la Gerencia General solicitó a la Dirección de Red de Servicios de Salud que en caso de infracción o incumplimiento grave de las obligaciones contractuales se trasladara los asunto al CIPA, situación que podría desmejorar la capacidad resolutoria de esa unidad.

Por lo descrito, se recomendó a la Gerencia Administrativa analizar con base en los estudios técnicos correspondientes, la capacidad resolutoria del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, con la finalidad de mitigar el riesgo de que operen plazos de caducidad y prescripción en los procedimientos administrativos.



ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DEL CENTRO PARA LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (CIPA) DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2019

CENTRO PARA LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO U.E. 1105 GERENCIA ADMINISTRATIVA

ORIGEN

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2019 del Área Servicios Administrativos Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA), como parte del régimen sancionatorio institucional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar la oportunidad del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo en la atención de la función sustantiva asignada.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de las acciones efectuadas por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, en el desarrollo de los procedimientos administrativos instruidos por esa unidad durante el periodo del 01 de enero del 2018 al 31 de octubre del 2019.

La evaluación se ejecutó en el periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 12 de diciembre del 2019 del 2019.

El estudio se realizó de conformidad con el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

METODOLOGÍA

Revisión y análisis de la documentación que respalda las acciones ejecutadas por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA) durante el periodo del 01 de enero y el 31 de octubre del 2019.

Entrevista escrita aplicada a la Licda. Maritza Cantillo Quirós, Directora del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA) el 09 de diciembre del 2019.



MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley No. 8292.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Ley General de la Administración Pública
- Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia
- Normativa de Relaciones Laborales de la Caja Costarricense de Seguro Social

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ANTECEDENTES

El Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA), fue 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, con la finalidad de que opere como dependencia especializada en la tramitación y asesoría en materia de procedimientos administrativos de carácter disciplinario y patrimonial.

Además, en relación con el 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 lo siguiente:

"...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 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."



HALLAZGOS

1. SOBRE LA EFICACIA DE LA ATENCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EJECUTADOS EN EL CENTRO PARA LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (CIPA)

Producto del análisis efectuado, se determinó que durante el periodo comprendido entre el 01 de enero del 2019 y el 30 de junio del mismo año, el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA) instruyó un total de 113 procedimientos administrativos, además, durante ese periodo se finalizaron 105 casos. Es decir, entre enero y junio del 2019, el CIPA inició con la instrucción de 8 procedimientos administrativos más de los que fueron concluidos.

Además, se evidenció que a enero del 2019, se tenía un arrastre de 150 procedimientos administrativos iniciados en periodos anteriores sin concluir, razón por la cual, a junio del 2019 el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo registraba un 158 procedimientos administrativos en ejecución distribuidos entre los 13 profesionales en Derecho que conforman los Órganos Directores.

Aunado a lo anterior, este Órgano de Fiscalización tuvo conocimiento que la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnología a/c Gerencia de Logística, como parte de la intervención efectuada a la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, mediante oficio GL-1346-2018 del 24 de octubre de 2018, solicitó colaboración al Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, para que el CIPA atendiera la instrucción de los procedimientos administrativos relacionados con el régimen sancionador a proveedores.

Asimismo, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente de la Gerencia General por oficio GG-0510-2019 del 20 de mayo de 2019, instruyó a la Dirección de Red de Servicios de Salud, lo siguiente:

“...instruir lo necesario para que en caso de infracción o incumplimiento grave de las obligaciones contractuales, se soliciten los debidos procesos al Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (CIPA), para determinar eventuales responsabilidades, en concordancia con lo dispuesto en el Instructivo para la Aplicación del Régimen Sancionatorio contra proveedores y Contratistas de la CCSS, el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública, y con estricta observancia de los principios de verdad real, debido proceso y defensa previa, tendientes a la fijación de las sanciones administrativas y disciplinarias”

Sin embargo, no se documentó que la Administración Activa haya efectuado un análisis respecto a la capacidad resolutoria disponible en el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA), previo a trasladar esos nuevos asuntos.

En el punto 2.1 de las Normas de control interno para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República, relacionado con el ambiente de control se establece lo siguiente:



El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

- a. El compromiso superior con el SCI, que conlleva el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto a ese sistema, prestando la atención debida a sus componentes funcionales y orgánicos y dando el ejemplo de adhesión a él mediante sus manifestaciones y sus actuaciones en la gestión diaria.*
- b. El fortalecimiento de la ética institucional que contemple elementos formales e informales para propiciar una gestión institucional apegada a altos estándares de conducta en el desarrollo de las actividades.*
- c. El mantenimiento de personal comprometido y con competencia profesional para el desarrollo de las actividades y para contribuir a la operación y el fortalecimiento del SCI.*
- d. Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.*

Además, las mismas normas en el punto 2.5 respecto a la Estructura organizativa indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.”

La Licda. Maritza Cantillo Quirós, Directora del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, mediante entrevista escrita aplicada el 09 de diciembre del 2019 indicó que la cotidianidad en el CIPA es el crecimiento en la demanda de servicios, pero los recursos siempre son los mismos.

Además, la Licenciada Cantillo Quirós señaló lo siguiente:

“En efecto, el Centro nunca inicia de cero un período, dado que algunos casos pasan de un período a otro debido a la patología propia del procedimiento administrativo, por ejemplo existen casos con multiplicidad de investigados, 2, 4, 6, 8, 10, 12 o más en un mismo expediente, imagine cada investigado con su representante legal interponiendo cuanta cosa se les ocurra (excepciones, recursos revocatoria, apelación, de Amparos, Mapas, incidentes, peritajes, solicitudes de prueba, entre otros), comprenderá que el asunto no va a estar en dos meses, dado que en la mayoría de las actuaciones el expediente requiere ser elevado y conocido por el Órgano Decisor, acontecimientos que requieren tiempo para su tramitación, lo que prolonga la tramitación del asunto.



Se debe tener claro que el fin del procedimiento es la verdad real de los hechos y para ello se requiere evacuar prueba, realizar comparecencias. En el mismo orden de ideas, la NRL suspende términos y realización de la comparecencia si la persona se encuentra incapacitada. También se presenta que el representante legal tenga un señalamiento previo a la audiencia señalada por el CIPA y sea motivo para trasladar la audiencia. Las circunstancias apuntadas dan al traste con los tiempos ideales de tramitación, a pesar de los esfuerzos que se realicen en ese sentido. De allí que exista una cantidad de casos en trámite de un período a otro.”

En criterio de esta auditoría, la situación evidenciada obedece a la ausencia de estudios técnicos actualizados respecto a la capacidad resolutoria de la que dispone el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, siendo que las dependencias institucionales continuamente trasladan asuntos a esa unidad para el establecimiento de eventuales responsabilidades, pero se carece de un análisis de los recursos disponibles para atender la creciente demanda de servicios.

La situación descrita, incrementa el riesgo de que opere la caducidad y la prescripción en los procedimientos administrativos instruidos por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, además, podría limitar la oportunidad con la que se aplica el régimen sancionatorio institucional, generando impunidad ante eventuales conductas reprochables.

CONCLUSION

Parte relevante de la gestión en la Administración Pública, lo constituye las labores de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias institucionales, estableciendo la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de sus deberes.

Al respecto, en la Caja Costarricense de Seguro Social se dispone de una unidad técnica jurídica especializada en la instrucción de procedimientos administrativos, denominada Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (CIPA), instancia, encarga de tramitar aquellos asuntos relacionados con acoso sexual, acoso laboral, actos de corrupción, tráfico de influencias, infracciones de la Hacienda Pública y nulidades absolutas, entre otros.

No obstante, se evidenciaron oportunidades de mejora en la gestión efectuada por el CIPA, debido al rezago existente entre los procedimientos administrativos instruidos y la cantidad de casos finalizados, además, se constató que la Gerencia de Logística producto de la intervención efectuada a la Dirección Adquisición de Bienes y Servicios (DABS), y con autorización de la Junta Directiva institucional, proyectó delegar los procedimientos sancionatorios contra proveedores al Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, y que la Gerencia General solicitó a la Dirección de Red de Servicios de Salud que en caso de infracción o incumplimiento grave de las obligaciones contractuales se trasladara los asuntos al CIPA, situación que podría desmejorar la capacidad resolutoria de esa unidad.

Por lo descrito, se considera oportuno que la Administración efectúe los estudios técnicos correspondientes, con la finalidad de determinar la capacidad resolutoria actual del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, con la finalidad de mitigar el riesgo de que operen plazos de caducidad y prescripción en los procedimientos administrativos instruidos.



RECOMENDACIONES

AL LIC. RONALD LACAYO MONGE, GERENTE DE LA GERENCIA ADMINISTRATIVA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. De conformidad con lo expuesto en el hallazgo 1 de este informe, en relación con el rezago existente en los procedimientos administrativos sancionadores ejecutados en el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, y con la colaboración de las unidades que considere pertinente, efectuar un estudio de la capacidad resolutive del CIPA, con la finalidad de efectuar las acciones que correspondan en aras de brindar a esta dependencia los recursos necesarios para atender la demanda de trámites que le son asignados.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 6 meses posterior al recibido de este informe, la documentación donde se acredite los resultados del análisis efectuado en relación a la capacidad resolutive del CIPA, así como las acciones por adoptar.

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los alcances del presente informe se comentaron el día 12 de diciembre del 2019 con las Licenciadas Patricia Alvarado Cascante y Aracelly Palma Moreno, obteniendo los siguientes resultados:

“Señalan las representantes de la Gerencia Administrativa, que es importante incluir como parte de la recomendación la participación de la Gerencia General como superior jerárquico de la Dirección Administración y Gestión de Personal.

Además, se debe indicar cuales son las unidades que deben participar en la realización del estudio sobre la capacidad resolutive del CIPA y solicitan conceder un plazo de 9 meses para atender la recomendación.”

En relación con los comentarios externados por las representantes de la Administración Activa, se considera que no es pertinente indicar cuales unidades técnicas podrían participar en la determinación de la capacidad instalada en el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo (CIPA), en este sentido, el artículo 2 de la Ley de Control Interno, dispone que la administración activa es desde el punto de vista funcional, la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración, por lo que tiene la Gerencia Administrativa la competencia y discrecionalidad para requerir la participación de cualquier unidad que considere necesario con el fin de atender lo recomendado.

En cuanto al requerimiento de ampliar el plazo de atención de la recomendación a nueve meses, se considera que en virtud de que lo recomendado exige la ejecución de un proceso de análisis, se considera procedente su ampliación al tiempo solicitado.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Respecto al requerimiento de incluir como parte de la recomendación a la Gerencia General, este Órgano de Fiscalización resuelve mantener la recomendación dirigida a la Gerencia Administrativa, con la finalidad de que en su condición de Superior Jerárquico del CIPA, efectúe las acciones necesarias para determinar técnicamente la capacidad resolutive de esta unidad, coordinar lo que corresponda con otras dependencias entre ellas la Gerencia General, y adoptar las decisiones que sean pertinentes. No obstante, al tratarse de un tema de interés institucional, se remite copia del informe a la Gerencia General, para que tenga conocimiento de la situación evidenciada.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/edvz