











30 de junio de 2023
DJ-1002

Señoras/Señores

Jerarcas y titulares subordinados de la Administración Pública

Estimados(as) señores(as):

Asunto: Oficio de carácter preventivo “Diez medidas claves para una buena gestión de los procedimientos administrativos”.

-  Tener un manejo adecuado de los expedientes administrativos 1
-  Realizar una buena gestión de las investigaciones preliminares 2
-  Contar con sistemas de información y bases de datos actualizadas, confiables y accesibles 3
-  Disponer de asesoramiento jurídico y técnico, así como tomar provisiones en caso de contratación de servicios externos 4
-  Apoyarse en las herramientas tecnológicas para llevar a cabo las distintas tareas, especialmente las comparecencias virtuales 5
-  Efectuar un oportuno control de los plazos que pueden incidir en la buena marcha de los procedimientos (caducidad y prescripción) 6
-  Anticipar y prevenir posibles conflictos de intereses 7
-  Gestionar oportunamente los dictámenes preceptivos externos en los casos que se requiera conforme a la normativa legal 8
-  Dar seguimiento a la ejecución, especialmente en los casos que amerite la recuperación de sumas por concepto de responsabilidad patrimonial 9
-  Establecer un adecuado marco de control interno como apoyo en la gestión de los procedimientos administrativos 10

I. OBJETIVO Y ALCANCES DEL OFICIO PREVENTIVO

La Contraloría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como órgano encargado de la vigilancia de la Hacienda Pública (artículos 183 y 184 de la Constitución Política) y rector del sistema de fiscalización consagrado en su Ley Orgánica (n.º 7428 del 7 de septiembre de 1994), conforme a sus competencias de control externo, que incluyen el asesoramiento y orientación en temas vinculados con el ordenamiento de control y fiscalización superiores, emite el presente oficio de carácter preventivo, dirigido a los sujetos pasivos -jerarcas y titulares subordinados de toda la Administración Pública-, con el propósito de brindar orientaciones que contribuyan a la mejora de la gestión pública, enfocado en este caso sobre la actividad relacionada con el desarrollo de los procedimientos administrativos.

En particular, ofrecemos una serie de sugerencias y sanas prácticas que pueden servir para reflexionar en cuanto a la actividad que en este ámbito llevan a cabo las administraciones, con miras a fortalecer el control interno y la gestión jurídica en los asuntos bajo su competencia, con el fin de anticipar y evitar irregularidades e ineficiencias que atenten contra el correcto cumplimiento de la legalidad. No se trata de un listado exhaustivo, por lo que no se deben dejar de considerar otros aspectos que resulten necesarios y adecuados para ese propósito, especialmente atendiendo a las particularidades de cada Administración, conforme a su organización para el ejercicio de las competencias atribuidas, sin menoscabo del apego que debe existir siempre en el cumplimiento de la normativa aplicable.

También resulta pertinente indicar que si bien existe una variada tipología de los procedimientos administrativos conforme a sus características y especialidad, para el propósito que nos ocupa nos abocaremos fundamentalmente en los procedimientos que tienen como objetivo primordial el establecimiento de responsabilidades (administrativas y patrimoniales), o bien la supresión de conductas administrativas; es decir, que pueden tener una base sancionatoria o anulatoria, conforme a las regulaciones aplicables en la Administración Pública costarricense.

De igual manera es oportuno señalar que los criterios y razonamientos esbozados en este oficio, parten de la consideración de aspectos generales, sin abordar situaciones concretas, cuya ponderación y valoración específica corresponde a las respectivas administraciones, contando con el asesoramiento jurídico y técnico pertinente en cada caso. Por consiguiente, los planteamientos indicados tienen carácter orientador, preventivo y se enmarcan dentro de la función asesora que de manera proactiva y asertiva lleva a cabo este Órgano Contralor, en aras de propiciar un ejercicio adecuado de las competencias y atribuciones de los entes y órganos públicos.

II. ALGUNAS MEDIDAS CLAVES PARA LA GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

1 Tener un manejo adecuado de los expedientes administrativos

1.1 Sobre el deber de conformar, custodiar y conservar adecuadamente los expedientes administrativos

El expediente administrativo constituye el medio probatorio principal para efectos de respaldar y comprobar que la voluntad administrativa ha discurrido debidamente por el cauce formal previsto en el ordenamiento jurídico.

A nivel jurisdiccional se entiende por expediente administrativo el “*Conjunto de documentos donde consta la información acerca de las gestiones, diligencias y contenido que sirven de referencias y apoyo para el dictado de la resolución administrativa.*” ([Diccionario usual del Poder Judicial](#)). Por su parte, el Archivo Nacional lo conceptualiza como: “*Registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a un proceso administrativo. Es el mecanismo de vigilancia por excelencia de la función administrativa, que sirve de antecedente y fundamento a la resolución administrativa.*” ([Glosario único de términos definiciones, conceptos y abreviaturas de las normas técnicas nacionales](#) / Archivo Nacional de Costa Rica)

De manera que en los procedimientos administrativos, particularmente, los señalados anteriormente, la Administración únicamente puede valorar los documentos que obren en el expediente administrativo levantado al efecto y que conste fehacientemente que el administrado tuvo conocimiento de los mismos en aras de salvaguardar su derecho de defensa y debido proceso.

De conformidad con el numeral 51 del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley n.º 8508 del 28 de abril de 2006, en lo sucesivo CPCA) que es norma de rango legal y general aplicable a toda la Administración Pública, los expedientes administrativos, en todos los casos, deben estar debidamente identificados, foliados, completos y en estricto orden cronológico. Además, el expediente debe contener la totalidad de las piezas y los documentos que lo componen, lo cual es importante indicarlo expresamente cuando se requiere la certificación del mismo.

Será responsabilidad de cada Administración conformar, conservar, custodiar e incluso certificar¹ debidamente, los expedientes administrativos en los términos que dispone la normativa legal aplicable. También es oportuno señalar que tendrá la misma validez un expediente administrativo conformado en físico, como aquellos en formato digital (artículos 3, 4, 5 inciso c) y 9 de la Ley de Certificados, Firmas digitales y Documentos Electrónicos n.º 8454 del 30 de agosto de 2005).

Sobre la conformación de los expedientes administrativos el Archivo Nacional emitió los “[Lineamientos para la conformación de expediente administrativos](#) / Norma Técnica Nacional -001” que están dirigidos a todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos.

¹ Ver artículo 65 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública.

Es importante considerar que tanto la generación como custodia y en general el manejo de los expedientes administrativos, constituye una obligación de base, que está presente en todas las etapas de un procedimiento administrativo²; incluyendo claro está la presentación de una eventual denuncia; la fase de investigación; la apertura del procedimiento y durante todo su desarrollo, hasta la firmeza del acto final; la etapa de ejecución y finalmente su archivo conforme a las reglas que establece la Ley del Sistema Nacional de Archivos (Ley n.º 7202 de 24 de octubre de 1990).

En el expediente administrativo se dejará constando la trazabilidad respecto de todas las actuaciones realizadas y podrá ser requerido posteriormente en aquellos casos en que se impugnen los actos administrativos en las vías jurisdiccionales correspondientes (constitucional, contencioso administrativa, penal, entre otras). Todo ello sin olvidar la importancia que tiene el manejo adecuado de los expedientes administrativos, desde la óptica de una adecuada aplicación del control interno que rige en toda la Administración Pública, siendo un aspecto clave para garantizar la confiabilidad y acceso oportuno a la información.

1.2 Sobre el acceso restringido y la publicidad del expediente administrativo en las distintas etapas de los procedimientos

Respecto de la confidencialidad de los expedientes administrativos, es preciso señalar que en relación con la información, documentación y otras evidencias que se generan en el desarrollo de las investigaciones preliminares y trascienden al trámite de procedimientos administrativos, se debe tener en cuenta lo que dispone el artículo 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función Pública (Ley n.º 8422 del 6 de octubre de 2004, en adelante LCCEIFP), que establece:

“La información, la documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúen las auditorías internas, la Administración y la Contraloría General de la República, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que consten en el expediente administrativo”.

En el mismo sentido puede verse el texto del numeral 6 de la Ley General de Control Interno (Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002, en adelante LGCI) con una redacción semejante a la establecida en la norma antes citada.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado, no solo constituye un deber de la Administración contar con expedientes administrativos completos, sino que además se deben tomar las previsiones necesarias a

² Esto con total independencia de la naturaleza del procedimiento que se trate e incluso no se limita únicamente a los casos donde exista formalmente un trámite de ese tipo, puesto que constituye un presupuesto básico que debe estar presente -al menos- en cualquier actividad pública que involucre la emisión de actos administrativos.

efectos de resguardar la confidencialidad de los datos personales³ y de todos aquellos documentos a los cuales la Constitución Política o distintas leyes les confieren un carácter confidencial, ya sea permanente o temporal.

No debe olvidarse que la violación al deber de confidencialidad por parte de los funcionarios será causal de responsabilidad administrativa (conforme a la LCCEIFP y LGCI, entre otras), sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pueden derivarse.

Como complemento, valga indicar que la jurisprudencia emanada por la Sala Constitucional⁴ distingue claramente tres etapas en relación con la confidencialidad de la información contenida en los expedientes administrativos tendientes a declarar responsabilidades. Al efecto, las particularidades sobre dichas etapas, así como lo relacionado con el deber de respetar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes sin un límite temporal, se podrán consultar en el oficio de carácter preventivo n.º [22360](#) (DJ-2668) del 9 de diciembre de 2022: *“Oficio de carácter preventivo relacionado con la protección de confidencialidad de la identidad de los denunciantes de conformidad con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en Función Pública (Ley n.º 8422) y su Reglamento”*, emitido por esta Contraloría General.

2 Realizar una buena gestión de las investigaciones preliminares

La investigación preliminar -en adelante IP- consiste en la realización de un conjunto de indagaciones o averiguaciones conducentes a recopilar elementos de convicción que permitan verificar o fijar la verosimilitud de los hechos, esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, incluyendo los motivos determinantes que condujeron a la configuración de los mismos, así como las pruebas que los respaldan, la determinación del monto daño económico resarcible ocasionado a la Administración -cuando lo hubiera-, conformando un expediente que tiene carácter confidencial.

La importancia de la IP estriba en que permite reconstruir hechos, para de esa forma buscar identificar quiénes fueron las personas que tomaron parte en los mismos, la actuación concreta que tuvieron, si la conducta es o no constitutiva de falta disciplinaria, las posibles infracciones que podrían atribuirse e incluso si cabe o no alguna responsabilidad civil, todo en aras de determinar la necesidad o no de iniciar un procedimiento formal, si se encuentra mérito para ello.

Usualmente los investigadores reciben la opinión u orientación de algún abogado que les asiste en su labor o forma parte del equipo de trabajo, para procurar una adecuada gestión de la investigación preliminar, y evitar cometer errores o generar omisiones que eventualmente malogren sus esfuerzos o, peor aún, se generen riesgos de impunidad o mala gestión en estos delicados asuntos. De forma que, un adecuado asesoramiento jurídico, es clave para llevar adelante una investigación preliminar.

De manera que una adecuada escogencia del funcionario o funcionarios que tendrán a su cargo la investigación y fijar de modo preciso cuál es la finalidad de la misma, ayudarán para cumplir de la mejor manera el propósito, sea contar con una investigación que reúna todos los elementos necesarios para

³ Al respecto, debe consultarse la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales. Ley 8968 del 7 de julio de 2011.

⁴ Véase -por ejemplo- la resolución n.º 2021002209 de las 9:15 horas del 5 de febrero de 2021.

valorar si amerita o no dar inicio a un procedimiento administrativo, atendiendo principios elementales de la gestión pública como la eficacia y eficiencia, así como el necesario apego a la legalidad.

Al cabo de su trabajo, las personas designadas deben elaborar un informe de investigación, el cual en caso de que exista mérito, deberá contener al menos la identificación de los presuntos responsables, los hechos y la prueba que les da sustento, la teoría del caso, las presuntas faltas cometidas y su individualización, así como las normas del ordenamiento jurídico que en apariencia han sido infringidas y sus posibles consecuencias jurídicas. De existir una presunta responsabilidad de naturaleza civil, deberá contener la cuantificación del daño y si se trata de varias personas, deberá indicarse si la presunta responsabilidad patrimonial se considera solidaria o mancomunada y en qué porcentaje.

La investigación debe ser puesta en conocimiento del funcionario u órgano colegiado competente para tomar la decisión respectiva, debiendo verificarse muy bien los respectivos plazos de prescripción o caducidad que aplican en los distintos supuestos y que pueden afectar considerablemente el ejercicio de las correspondientes competencias legales.

3 Contar con sistemas de información y bases de datos actualizadas, confiables y accesibles

Es una premisa básica y una necesidad primordial de cualquier esquema de gestión pública moderna, contar con sistemas de información y bases de datos que tengan -al menos- un alcance institucional, que sirvan como soporte y contribuyan al desarrollo de las actividades que desarrolla la organización, proporcionando información de manera oportuna, confiable y efectiva para la toma de decisiones, las actividades de control y la pertinente rendición de cuentas. Esto resulta especialmente clave en un contexto que apunta hacia la transformación digital de la Administración Pública, en todas sus dimensiones.

Este planteamiento general encuentra sustento en la LGCI, que señala la importancia de que el sistema de control interno institucional satisfaga, entre otros, los objetivos de confiabilidad y oportunidad de la información, siendo responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional.⁵

De un modo más específico, dicha regulación establece como parte de los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto de las actividades de control, el diseño, uso, administración y mantenimiento apropiados de documentos y registros sobre hechos significativos que se realicen en la institución⁶. Concretamente, el numeral 16 de la LGCI dispone:

“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos

⁵ Artículos 7, 8, 10 y 12 de la Ley General de Control Interno. En igual sentido, los numerales 1.2 y 1.4 de las [Normas de control interno para el Sector Público](#) (N-2-2009-CO-DFOE), aprobada mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, No. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009.

⁶ Artículo 15 de la Ley General de Control Interno.

trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada”.

Por su parte, el numeral 4.4.1 de las Normas de control interno para el Sector Público, emitidas por el órgano contralor, establece lo siguiente:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.⁷

Aplicando lo dicho en el plano de la gestión de los procedimientos administrativos, se observa la pertinencia de contar con sistemas de información y bases de datos que cumplan esas finalidades. Entre otros aspectos, resulta muy importante que la administración superior pueda conocer con exactitud y de manera ágil, entre otros datos: la cantidad de procedimientos administrativos que están en fase de instrucción, las unidades administrativas que tienen a cargo cada uno de los procedimientos, la etapa procesal en que se encuentra cada uno de éstos, así como los procedimientos para los cuales ya se ha dictado el acto final por parte del órgano decisor y los que se encuentran en fase recursiva en sede administrativa, o bien, los que hayan sido impugnados en la sede judicial y la etapa del litigio en que se ubican (tanto a nivel de medidas cautelares como procesos de conocimiento), así como la respectiva información sobre las sanciones impuestas y su correspondiente ejecución.

Todo ello beneficiará una adecuada gestión administrativa y permite a las instancias superiores contar con información de forma ágil y oportuna para la toma de decisiones, al tiempo que promueve la transparencia y facilita la adopción de medidas atinentes para prevenir situaciones que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos en dichos asuntos.

4 Disponer de asesoramiento jurídico y técnico, así como tomar provisiones en caso de contratación de servicios externos

Como premisa general, la Administración deberá desarrollar los procedimientos administrativos, por medio del recurso humano propio, encomendando a los funcionarios idóneos las tareas pertinentes para el desarrollo efectivo de dichas funciones. En ese sentido, vale indicar que sin perjuicio de la participación de otros profesionales, resulta siempre una sana práctica que se disponga de asesoramiento jurídico en el ejercicio de esas labores, lo mismo que la posibilidad de contar con asesoría experta en los temas objeto del caso.

Ahora bien, en casos excepcionales y de manera temporal, cuando la realización del fin público lo amerite y

⁷ Véase también el Capítulo V “Normas sobre sistemas de información”, de las citadas Normas de control interno para el Sector Público, modificado por la resolución n.º R-DC-17-2020, publicada, en La Gaceta n.º 67 del 27 de marzo de 2020.

sólo en aquellos casos en que la Administración acredite de manera fehaciente que no cuenta con el recurso humano propio para el desarrollo de un procedimiento administrativo, por existir alguna circunstancia que así lo acredite, podría acudir a la contratación de esos servicios a personas físicas o jurídicas externas.

Lo anterior deberá encontrarse debidamente justificado y acreditado, dejando constancia de las razones por las cuales, se presenta la necesidad de realizar una contratación externa, debido -entre otros supuestos- a que la Administración no cuenta del todo con personal idóneo⁸, el personal presenta un conflicto de interés con las partes investigadas o con la propia Administración u otros semejantes que determinan que en caso de constituirse el órgano con los funcionarios existentes, el fin público que se persigue no podría alcanzarse.

A efectos de proceder a la contratación de servicios externos para el desarrollo de procedimientos administrativos, la Administración decidirá la modalidad de contratación que mejor satisfaga su necesidad y deberá seguir los procedimientos ordinarios establecidos en la Ley General de Contratación Pública (Ley n.º 9986 del 27 de mayo de 2021), tomando en consideración, entre otros aspectos, lo dispuesto en los artículos 79 de esta última; 212 a 215 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (Decreto Ejecutivo 43808-H del 22 de noviembre de 2022) en relación con la contratación de servicios.

En consecuencia, resulta claro que en tal supuesto, de previo, la Administración deberá observar las disposiciones legales atinentes. También debe tomarse en consideración que la contratación de este tipo de servicios profesionales no podrá asimilarse a una relación de empleo público y el objeto de la contratación deberá estar acotado a las condiciones temporales y demás aspectos definidos de forma específica y clara para el desarrollo de la contratación.

Es muy importante destacar que a las personas contratadas bajo esta modalidad les serán aplicables -entre otras- las normas relacionadas con la imparcialidad del régimen funcional que se establece en la LGAP⁹, así como las regulaciones del régimen de prohibiciones de la LGCP¹⁰. Asimismo, la persona contratada deberá respetar las regulaciones propias del procedimiento administrativo que se trate, incluidas las estipulaciones referentes a la disponibilidad de los expedientes administrativos, la confidencialidad de los documentos y demás información que tenga ese carácter; aspectos que deberá asegurarse la Administración dentro del marco de la relación contractual y velar por su cumplimiento a cabalidad.¹¹

Con respecto a los órganos colegiados, no debe omitirse que el artículo 90, inciso e) de la LGAP establece que éstos no pueden delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el secretario. Por consiguiente, cuando un órgano de esta naturaleza decida iniciar un procedimiento administrativo, en tesis de principio, la designación del órgano director recaerá en su secretario, salvo que existan razones debidamente demostradas, lo cual debe reflejarse en un acto motivado que desarrolle las circunstancias excepcionales que justifiquen la adopción de una decisión distinta.¹²

8 En lo que interesa el numeral 302 inciso 3) de la LGAP establece: “3. Sólo en casos de inopia de expertos, o de gran complejidad o importancia, podrán contratarse servicios de técnicos extraños a la Administración.”

9 Ver artículos 230 a 238 de la Ley General de la Administración Pública y normativa referida.

10 Ver artículos 24 a 30 de la Ley General de Contratación Pública.

11 Es oportuno mencionar también que cuando se trate de personas externas, la designación debe efectuarse por parte del órgano competente para tal efecto y aquellos en quienes recaiga el nombramiento deberán aceptar el cargo expresamente y ser juramentados. (Ver dictamen de la Procuraduría General de la República, n.º C- 173-95 del 7 de agosto de 1995).

12 En cuanto a las razones que podrían justificar que la delegación se haga en un órgano distinto al secretario del órgano colegiado (otro funcionario o incluso un tercero), pueden consultarse los criterios de la Procuraduría General de la República, entre otros, dictámenes: C-294-2004 del 15 de octubre de 2004, C-162-2009 del 8 de junio de 2009, PGR-C-106-2022 del 18 de mayo de 2022 y PGR-C-259-2022 del 24 de noviembre de 2022.

5 Apoyarse en las herramientas tecnológicas adecuadas para llevar a cabo las distintas tareas, especialmente, las comparecencias virtuales

La implementación de la virtualidad como medio para llevar a cabo las comparecencias, ha representado un cambio de paradigma con impactos positivos en la tramitación de los procedimientos administrativos; además, se ha configurado como un importante avance en los esfuerzos de la Administración por integrar las tecnologías de la información dentro de sus procesos, incrementando con ello la innovación en favor de la satisfacción del interés de la colectividad, sumando en la generación de valor público.

En este sentido, cabe resaltar los beneficios que conlleva la incorporación de la tecnología en el cumplimiento de los fines de la Administración, potenciando aspectos como la eficiencia, celeridad y economía procesal que son principios claves en nuestro ordenamiento (art. 4 LGAP). Una muestra de ello en la gestión de procedimientos administrativos es la realización de comparecencias virtuales, lo cual fortalece el acceso a la justicia administrativa, dada la facilidad que representa en los medios de interacción entre las partes y la Administración, ya que permite crear canales de comunicación entre partes que se encuentren en lugares geográficos distintos, incrementando la accesibilidad de la ciudadanía respecto de las instancias administrativas.

Para habilitar las comparecencias virtuales, se ha tenido en cuenta la observancia de principios relativos al debido proceso, derecho de defensa, acceso a la justicia, celeridad procesal y el derecho fundamental a la buena administración, que comprende los principios de eficacia, eficiencia, adaptabilidad y continuidad (ampliamente abordados en nuestra jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa). Además, es importante tener presente que en el tema ostenta un alto grado de incidencia el principio de equivalencia funcional; para ello, téngase presente que en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos (n.º 8454), se reconoce como jurídicamente equivalente aquellas manifestaciones que se realicen por medios electrónicos o informáticos con aquellas que se realicen por medios físicos.

A efectos de garantizar una adecuada tramitación de los procedimientos administrativos en los que se implementen las comparecencias virtuales, es importante considerar los principales fundamentos normativos que existen en el país para sustentar su aplicación, además de conocer a grandes rasgos el panorama en cuanto a las herramientas técnicas que pueden ser de utilidad para un adecuado desarrollo del trámite procedimental.

En cuanto a los mecanismos de derecho interno relacionados con el tema, se destacan las siguientes disposiciones legales y principios:

- Artículo 41 de la Constitución Política, que establece el derecho constitucional de acceso a la justicia y derecho a la justicia pronta y cumplida.
- Derecho fundamental a que la Administración Pública opere en función de principios

de una Buena Administración¹³.

- Ley General de la Administración Pública, artículos 4, 10, 16, 214, 224 y 318. En relación con los principios de continuidad, eficiencia y adaptación en el régimen legal en función de las necesidades sociales que se satisfacen, así como la finalidad del procedimiento administrativo, la aplicación del principio de informalismo y las regulaciones en cuanto a la sede de la comparecencia.
- Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico (n.º 7169), que establece en su artículo 4 inciso k) el deber del Estado de impulsar la incorporación de la tecnología en la gestión pública, a fin de agilizar y actualizar los servicios públicos, para lograr la modernización del aparato estatal costarricense, en procura de mejores niveles de eficiencia.
- Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos (n.º 8454), que establece el principio de equivalencia funcional entre medios electrónicos y medios físicos.
- Criterios externados por la Sala Constitucional en cuanto al uso de la tecnología, sus impactos en beneficio de las personas, al brindar mayores posibilidades de conexión, comunicación y eliminación de las barreras de espacio y tiempo; señalando que el acceso a las tecnologías se convierte en un instrumento básico para facilitar el ejercicio de una serie de derechos fundamentales, entre los que se han mencionado el acceso a la información y los servicios públicos en línea y el derecho a relacionarse con los poderes públicos por medios electrónicos¹⁴.
- También en el Código Procesal Civil se encuentran algunas disposiciones regulatorias que suman a la habilitación para la utilización de medios tecnológicos en el procedimiento. En el artículo 2.2 se regula la finalidad de la norma procesal, indicando que debe ser la de aplicar las normas de fondo. En el numeral 2.7 se establece que la utilización de medios tecnológicos que garanticen la relación directa con los elementos del proceso no implica ruptura del principio de intermediación. En el artículo 41.4.5 se indica que se deberá dar prevalencia a la intermediación y la oralidad en el desarrollo de las audiencias y el ordinal 24.4 se dispone que las partes y demás intervinientes podrán utilizar los medios tecnológicos autorizados para la realización de cualquier acto procesal, aun para la recepción de prueba.

En cuanto a mecanismos de derecho internacional, es importante tomar en cuenta las siguientes disposiciones y compromisos en los que ha tomado parte nuestro país:

¹³ Entre otras, ver resoluciones de Sala Constitucional n.º 07689-2008 de las 14:52 horas del 7 de mayo de 2008, 8223-2012 de las 14:30 horas del 20 de junio de 2012, 1456-2013 de las 14:30 horas del 30 de enero de 2013, 15955-2015 de las 14:30 horas del 13 de octubre de 2015, 15692-2015 de las 9:05 horas del 7 de octubre de 2015, 5895-2015 de las 14:30 horas del 28 de abril de 2015, 4295-2015 de las 9:30 horas del 27 de marzo de 2015 y 3977-2015 de las 9:05 horas del 20 de marzo de 2015. Lo anterior, se articula con lo dispuesto en la resolución n.º 8108-2014 de las 11:40 horas del 6 de junio de 2014, de ese mismo alto Tribunal Constitucional, en que concluyó que los administrados tienen el derecho de relacionarse por medios electrónicos con las administraciones.

¹⁴ Ver votos de la Sala Constitucional n.º 1799-2012 de las 10:50 horas del 10 de febrero de 2012, n.º 20584-2020 de las 15:05 horas del 23 de octubre de 2019 y n.º 7446-2020 de las 9:20 horas del 17 de abril de 2020, entre otros.

- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de Pucón, Chile, donde se establece como una de sus finalidades el aproximar a las administraciones a los ciudadanos mediante medios electrónicos y el mejorar la calidad de los servicios públicos, la eficiencia, eficacia y transparencia mediante la utilización de las TIC en la Administración Pública (artículo 2); además, se reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas (artículo 8).
- Declaración de Lima adoptada en la XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el 2001, que señala en su apartado trigésimo tercero que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones constituyen instrumentos para permitir el acceso a los beneficios de la globalización y deben ser consideradas como elementos primordiales en las políticas de desarrollo y democratización de los países.
- El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 9 de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el cual refiere que la innovación es un motor fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico, por lo que se destaca el uso de las tecnologías de la información para encontrar soluciones a los desafíos económicos.

Además, se pueden consultar como referencia algunas disposiciones regulatorias internas emitidas por instituciones públicas, como por ejemplo, el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República (resolución n° R-DC-00125-2022 de las 8:10 horas del 24 de noviembre de 2022) que incorpora de manera expresa la posibilidad de celebrar comparecencias virtuales (arts. 48, 54 y 56) y los protocolos para la realización de audiencias orales virtuales, por medios tecnológicos y/o videoconferencia emitidos por el Poder Judicial.

En cuanto a las herramientas técnicas a utilizar, es importante tener presente que existe una amplia gama de mecanismos o programas que podrían ser utilizados para lograr los fines buscados con las comparecencias virtuales, dado que lo importante es tener presente que la herramienta tecnológica que se seleccione, se adapte a las necesidades mínimas requeridas para garantizar el debido proceso y el acceso a la justicia de todas las partes intervinientes.

También es pertinente tomar en cuenta la posibilidad de emitir protocolos internos de implementación de comparecencias virtuales, donde se contemplen los temas de interés para asegurar la efectividad y la implementación exitosa de la virtualidad. Para ello, se recomienda abordar o contemplar -entre otros- temas relacionados con la posibilidad de acceso al software utilizado, por parte de los administrados y las partes interesadas (facilidad de obtención y manejo por parte de la población), temas de accesibilidad para personas con discapacidad y poblaciones vulnerables, asistencia de público -para el caso de las comparecencias de carácter público-, conectividad y condiciones mínimas que garanticen la conexión y el desarrollo efectivo de la comparecencia, indicaciones claras de cómo proceder en caso de que alguna de las partes no tenga los medios para acceder a las facilidades virtuales, establecer medidas para evitar discriminación por diversos factores (como pueden ser los socio-económicos o relativos a la edad), regular los actos que requieran necesariamente presencia física y contar con protocolos de actuación para abordar las diferentes incidencias que se puedan presentar producto del uso de tecnologías de la información en el desarrollo de la comparecencia.

Bajo esta perspectiva, una comunicación efectiva con las partes, antes y durante la comparecencia, será de gran ayuda para identificar los aspectos que resulte necesario solventar y procurar así las medidas adecuadas para que la actividad procesal se lleve a cabo de la mejor forma posible. Es oportuno considerar que esas comunicaciones -vía telefónica o por otros medios- es importante que cuenten con un respaldo documental en el expediente administrativo, que puede hacerse mediante actas u otros mecanismos que acrediten las diligencias realizadas.

6 Efectuar un oportuno control de los plazos que pueden incidir en la buena marcha de los procedimientos (caducidad y prescripción)

Cuando una administración tiene a su cargo la tramitación de un procedimiento administrativo de corte sancionatorio o anulatorio, requiere poner especial atención y cuidado a los diferentes plazos que son aplicables al procedimiento y sus fases, a efectos de garantizar una adecuada marcha del procedimiento y evitar que estos sean invalidados o se generen causas que impidan continuar con el ejercicio de la acción disciplinaria. Para ello, el marco normativo general en cuanto a plazos del procedimiento administrativo se rige por la Ley General de la Administración Pública (LGAP), aunque existen plazos especiales regulados en otras disposiciones normativas, como el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR).

Específicamente, en cuanto a la caducidad y la prescripción, en ambos casos se está ante institutos jurídicos que refieren a la posible extinción de un derecho, facultad o acción por el transcurso de un tiempo legalmente determinado, pero, se diferencian en tanto la caducidad es un plazo rígido y perentorio, en el cual no existe la posibilidad de interrupción (solamente existe la posibilidad de que se dé el acto dispuesto en la ley o su no realización -con lo que se daría el transcurso del plazo y su efecto legal-), mientras que el plazo de prescripción sí puede ser interrumpido o suspendido mediante la realización de actos jurídicos determinados, lo cual implica que el plazo podría reiniciar su cómputo o podría suspenderse y reanudarse luego a partir del momento en que se suspendió. También, el plazo de prescripción refiere a la pérdida de un derecho por falta de su ejercicio y es declarable solo a solicitud de parte (es renunciable), mientras que la caducidad sí es declarable de oficio¹⁵.

En el caso de las acciones disciplinarias, existen plazos muy importantes definidos en el ordenamiento que se deben tener en cuenta al gestionar la realización de los procedimientos administrativos, entre ellos, el numeral 414 del Código de Trabajo (que establece como supuesto general el plazo de prescripción de un mes) y los artículos 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público (que refieren algunos supuestos concretos de prescripción y caducidad).

Adicionalmente, es importante tener presente que existen plazos de prescripción especiales, regulados en otras disposiciones normativas. Así, cuando las faltas que se están persiguiendo implican infracciones al

¹⁵ Definiciones tomadas del Diccionario usual del Poder Judicial.

ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública¹⁶, como pueden ser infracciones al deber de probidad o faltas relacionadas con corrupción, rige un plazo de prescripción especial regulado en el artículo 71 de la LOCGR, que es más amplio, cinco años desde el acaecimiento del hecho en los casos en que este sea notorio y en caso de que el hecho irregular no sea notorio, será de cinco años que se contabilizarán desde la fecha en que se ponga en conocimiento del jerarca o del funcionario competente para iniciar el procedimiento respectivo el informe de indagación, conocido también como la investigación preliminar o relación de hechos.

En el caso de la acción para aplicar la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública regulada en el artículo 72 de la LOCGR, el plazo de prescripción será de diez años desde la comisión del delito o la falta grave.

Otros plazos de prescripción que también deben tenerse presentes son los cuatro años del artículo 198 de la LGAP, referente al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración y al reclamo por indemnización. El plazo de un año establecido en el artículo 208 de la LGAP, donde se regula la posibilidad del Estado para iniciar procedimiento administrativo para repetir lo pagado, cuando haya sentencia firme que establezca el reconocimiento de indemnizaciones en favor de terceros por los actos de sus funcionarios.

Respecto de la caducidad, es importante tener presente que el artículo 340 de la LGAP dispone que si el procedimiento se paraliza por más de seis meses por causa imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate de casos donde el objeto del procedimiento refiera a un interés general o si fuere conveniente obtener la resolución de la cuestión suscitada para su definición y esclarecimiento.

Si el procedimiento se orienta a la declaratoria de la nulidad del acto administrativo, el artículo 173 de la LGAP establece un plazo de caducidad de un año para declarar la nulidad evidente y manifiesta sin necesidad de acudir al contencioso de lesividad. En caso de requerirse acudir al proceso de lesividad para solicitar la anulación de un acto declarativo de derechos, aplica lo regulado en el artículo 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), que establece un plazo de caducidad de un año para que el superior jerárquico supremo haga la declaratoria de lesividad y un año para interponer el proceso a partir de la firmeza el acto que la declara (art. 39 inciso e) del CPCA). Todo ello con las particularidades que aplican en distintos supuestos contemplados en la normativa atinente¹⁷.

Adicionalmente, otros plazos que son importantes de tomar en cuenta son el plazo de dos meses estipulado por el ordenamiento jurídico para finalizar el procedimiento administrativo y el plazo de un mes para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo (art. 261 LGAP). A lo cual cabe agregar que, si bien, existe un deber de la Administración de resolver dentro de los plazos de ley, ello no afecta la validez del acto, salvo disposición en contrario definida por norma legal (art. 329 LGAP).

De igual forma, es oportuno alertar sobre la importancia de resguardar y vigilar los diferentes plazos aplicables a los procedimientos, teniendo en cuenta que el ordenamiento establece la responsabilidad de

¹⁶ Al respecto, tómesese en cuenta que el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública engloba varias normas, por lo que se incluyen todas las faltas reguladas en dichas regulaciones, que incluyen -al menos- la Ley General de Contratación Pública, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

¹⁷ Cabe señalar que el numeral 173, inciso 4) de la LGAP, dispone: "La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren".

los funcionarios que no den inicio oportuno a los procedimientos y dejen que la responsabilidad prescriba sin causa justificada, como lo estipula -por ejemplo- el artículo 71 de la LOCGR, que establece que esta circunstancia se reputará como falta grave del funcionario.

7 Anticipar y prevenir posibles conflictos de intereses

El tema de los conflictos de interés tiene una gran relevancia para el adecuado desempeño de la función pública, motivo por el cual resulta indispensable que toda entidad pública identifique las regulaciones que le son aplicables en esta materia, o incluso considere la adopción de medidas normativas y administrativas adicionales tendentes a promover un mayor conocimiento para prevenir y gestionar los conflictos de interés actuales o potenciales que pueden llegar a producirse.

El conflicto de interés es aquel que se presenta o puede llegar a presentarse entre la función pública y los intereses particulares del funcionario público, cuando el funcionario público tiene intereses de índole privada, derivados de intereses económicos, político-partidistas, relaciones familiares, personales, empresariales, académicas, comunales, religiosas y de cualquier otro tipo, que podrían influir de manera inadecuada en la ejecución de sus funciones y la responsabilidad que corresponde a su cargo. También abarca el conflicto que pueda surgir entre el desempeño simultáneo de dos o más cargos públicos, e incluso dentro de un mismo cargo al que se le asignen una multiplicidad de roles que puedan comprometer la objetividad, imparcialidad y transparencia en su gestión. En todas ellas se puede generar una influencia indebida que hay que evitar.

En el presente caso, en relación con la intervención en materia de procedimientos administrativos, se deben tomar en cuenta las causales de impedimento establecidas en el artículo 12 del Código Procesal Civil, mismas que no son taxativas, dado que luego de enlistarlas adiciona que se extienden a *“la existencia de circunstancias que den lugar a dudas razonables respecto de su imparcialidad y objetividad”*.

Es importante también considerar el numeral 8 del CPCA, que describe algunos supuestos de inhibitoria para los juzgadores, lo cual resulta pertinente valorar en el contexto de la tramitación de un procedimiento administrativo, como aplicación supletoria a la luz de lo preceptuado en el artículo 229 de la LGAP.

Cuando se esté en presencia de algunas de las causales de impedimento señaladas en esa ley, o de cualquier otra que por ley o reglamento aplique en una determinada institución pública, es deber del funcionario abstenerse de intervenir, conforme al procedimiento establecido en los artículos 231 y 232 de la Ley General de la Administración Pública. Incluso, ante casos concretos en que le surja al funcionario alguna duda, su deber es revelar a su superior o sus colegas de órgano colegiado la situación de eventual conflicto que pueda surgir, a los fines de tomar la mejor decisión posible, en aras de la transparencia, la integridad y la objetividad que demanda el ejercicio de un cargo público.

Además de lo señalado, deben tomarse en cuenta otras regulaciones de derecho público como son el régimen de prohibiciones e incompatibilidades establecido en distintas leyes, ya sean aquellas de la propia normativa que rige a la entidad, como también las contempladas en leyes sectoriales, como las propias del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública; estas últimas incluyen el régimen de abstenciones y prohibiciones establecido en los artículos 24 a 28 de la Ley General de Contratación Pública

así como los artículos 14 a 20 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Lo primordial en todos esos supuestos y cualquier otro que pueda generarse en la función administrativa, es contar con medidas adecuadas para la oportuna y correcta identificación de los riesgos que existan, así como la gestión pertinente para evitar la materialización de tales conflictos que afecten el desempeño de las atribuciones encomendadas.

8 Gestionar oportunamente los dictámenes preceptivos externos en los casos que se requiera conforme a la normativa legal

El ordenamiento jurídico establece la obligación de la Administración de gestionar, en determinados casos, un dictamen externo, previo a dictar el acto final de un procedimiento administrativo. En este apartado vamos a referirnos puntualmente los casos de los artículos 155 y 173 de la LGAP, así como del artículo 15 de la LOCGR.

Al respecto, cabe señalar que en ocasiones la Administración dicta un acto administrativo o suscribe un contrato en favor de un administrado, contratista o funcionario público, pero con posterioridad advierte que esa conducta debe ser suprimida, en cuyo caso debe hacerlo siguiendo el procedimiento que señala el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, pueden existir distintas razones para llegar a concluir que una conducta administrativa debe ser eliminada. En primer lugar, puede ser que la misma se encuentre viciada de nulidad absoluta, por ser disconforme con el ordenamiento jurídico-administrativo (Art 173 LGAP o art. 34 CPCA, según el caso); o bien, que no obedezca a un motivo de legalidad, sino a criterios de conveniencia, mérito u oportunidad que aconsejan por una mejor valoración la revocación (art. 155 de la LGAP).

Así, tratándose de actos declaratorios de derechos que contienen un vicio de nulidad absoluta, la propia Administración puede en vía administrativa disponer su anulación, siempre que la inconformidad sustancial con el bloque de legalidad sea evidente y manifiesta, pues en ausencia de ese tipo especial de invalidez, necesariamente habrá que presentar una demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con el objetivo que el juez –previa declaratoria administrativa de lesividad- declare la nulidad absoluta del derecho declarado previamente.

Hay que tener en cuenta que el trámite para declarar la nulidad absoluta de un proceder administrativo, cuyo vicio pueda ser calificado de evidente y manifiesto, se encuentra regulado por el artículo 173 de la LGAP. Este tipo de nulidad absoluta es de índole excepcional, ya que solo aplica cuando la disconformidad con el ordenamiento jurídico salta a la vista sin que sea necesario ningún ejercicio interpretativo más allá de la mera constatación del acto con el bloque de legalidad. De lo contrario, la regla general es declarar lesivo el acto y entablar un proceso judicial a fin de que sea un juez quien conozca y resuelva si existe o no la nulidad absoluta alegada.

Asimismo, tratándose del supuesto establecido por el referido numeral 173 de la LGAP, debe la Administración seguir un procedimiento administrativo ordinario, con las debidas garantías del debido proceso y el derecho

de defensa para todo aquel que puede verse afectado si al cabo del mismo eventualmente se declara dicha nulidad absoluta. Para ello, debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 173 inciso 4) de la LGAP, la potestad de revisión oficiosa consagrada en dicho numeral, caduca en un año a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren en cuyo caso dicho plazo correrá a partir de que cesen.

Una vez instruido el expediente no se puede emitir el acto final, sin que de previo la Administración lo remita a otra instancia, a fin de que dictamine si en lo actuado se ha cumplido a cabalidad con el debido proceso y si existe o no una nulidad absoluta, que pueda ser calificada de evidente y manifiesta. Si lo tramitado está relacionado con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, dicho dictamen obligatorio y vinculante debe ser rendido por la Contraloría General de la República, mientras que en los restantes casos será la Procuraduría General de la República la responsable de emitir el dictamen preceptivo vinculante.

En el caso de que el dictamen deba rendirlo la CGR, la gestión debe estar firmada por el jerarca -no por ningún otro titular subordinado-, y el expediente administrativo en su totalidad debe adjuntarse para su revisión, en donde se verificará que esté completo, ordenado cronológicamente y foliado, que se haya celebrado la comparecencia de ley, se hayan dado las debidas garantías procesales al administrado y que el acto o contrato tengan efectivamente un vicio de nulidad absoluta, y que ésta sea de carácter evidente y manifiesta.

En cuanto a la revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos, la normativa (art. 155 de la LGAP), establece que la misma deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República. Dicha norma también indica que: *“Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta”*.

Otro supuesto que puede requerir la emisión de un dictamen preceptivo vinculante por parte de la CGR, se encuentra previsto en el artículo 15 LOCGR; se trata de una protección reforzada que la ley otorga a quienes ocupan los cargos de auditor o subauditor interno en el sector público, cuando la Administración estime que han cometido una irregularidad, siempre que exista justa causa para aplicar ya sea la suspensión sin goce de salario o el despido sin responsabilidad patronal.

Para la gestión pertinente, la Administración debe seguir las regulaciones contenidas en el apartado 3 de la [Resolución R-CO-83-2018](#) de las 8:00 horas del 9 de julio de 2018, que tratan sobre la exigencia de un procedimiento administrativo ordinario, la conformación de un expediente administrativo, la suficiente oportunidad de defensa y demás requisitos que corresponden en esos casos.

La solicitud de dictamen a la Contraloría General debe ser suscrita por el máximo jerarca institucional, aportando el expediente administrativo correspondiente. Tratándose de un órgano colegiado, la solicitud puede ser remitida por la secretaría de éste, haciendo referencia expresa al acuerdo mediante el cual se resolvió remitir la gestión.

En tales casos, el jerarca debe gestionar el respectivo dictamen ante la CGR, remitiendo el expediente administrativo en que conste que se le han dado al funcionario las garantías del debido proceso y derecho de defensa, además de la existencia de justa causa para imponer la sanción que se estime procedente. La aplicación de la respectiva medida disciplinaria queda supeditada a la obtención del dictamen previo favorable de parte de la Contraloría General de la República.

9 Dar seguimiento a la ejecución, especialmente en los casos que amerite la recuperación de sumas por concepto de responsabilidad patrimonial

Una vez concluido el procedimiento por acto final firme, la Administración deberá proceder a la ejecución inmediata de sus efectos, como pueden ser las sanciones disciplinarias y de responsabilidad patrimonial impuestas, observando los plazos establecidos para tal efecto. El efectivo cumplimiento de los efectos derivados de la decisión administrativa adoptada es una premisa fundamental que no debe obviarse en ningún caso.

Entre otras medidas, por ejemplo, es pertinente adjuntar tanto al expediente administrativo como al expediente personal del funcionario, la debida constancia documentada de la ejecución de las responsabilidades establecidas, como pueden ser amonestaciones escritas, rebajos salariales en caso de suspensiones temporales o la ejecución del despido, dependiendo de las sanciones administrativas que se imponen. En el mismo, es preciso tener en cuenta las medidas cautelares que previamente haya adoptado la Administración o las que pudiera emitir para asegurar el objeto y resultados del procedimiento administrativo.

De igual forma, en aquellos casos en los que se establece una responsabilidad de tipo patrimonial, ante la existencia comprobada de daños y su cuantificación en el procedimiento administrativo, cumpliendo con todos los elementos de atribución que señala el ordenamiento jurídico, se deben realizar las dos intimaciones de pago que establece el numeral 150 inciso 2) de la LGAP.

Una vez finalizado el plazo de la segunda intimación sin que se hubiese satisfecho la obligación, se emitirá el título ejecutivo y se procederá con medidas administrativas y/o jurisdiccionales relativas al cobro coercitivo de las deudas, pudiendo gestionarse los embargos correspondientes sobre bienes, salarios o cuentas existentes a nombre de los deudores.

De todo ello debe dejarse constancia en el expediente administrativo, a fin de acreditar el efectivo seguimiento dado a la decisión adoptada en el procedimiento seguido por la Administración.

En los casos de procedimientos administrativos que tramita la Contraloría General, donde se puede llegar a establecer responsabilidad patrimonial, una vez realizadas las intimaciones de pago, si no se realiza la cancelación respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se procederá a emitir la correspondiente certificación de la deuda, que será título ejecutivo, con el cual el Órgano Contralor podrá trasladar la gestión a la autoridad u órgano competente del sujeto pasivo para iniciar las acciones de cobro pertinentes dentro del plazo que se le disponga, con la salvedad de los asuntos que sean gestionados directamente por la CGR.¹⁸

Finalmente, importante tomar en cuenta que desde el inicio del procedimiento, se deben tomar las previsiones a fin de hacer efectivo lo dispuesto en el numeral 685 párrafo segundo del Código de Trabajo (Ley n.º 9343 del 25 de enero de 2016) que señala: “(...) *Los procesos disciplinarios pendientes contra un servidor público que renuncie o se jubile deberán continuar y se suspenderá el pago de la cesantía que pudiera corresponderle, la cual solo se hará efectiva cuando se declare la improcedencia del despido sin responsabilidad para la parte empleadora. (...)*”.

¹⁸ Ver artículos 65 y 66 del [Reglamento de Procedimientos Administrativos de la CGR](#).

10 Establecer un adecuado marco de control interno como apoyo en la gestión de los procedimientos administrativos

Como corolario de este conjunto de medidas que consideramos pueden contribuir para una buena gestión de los procedimientos administrativos, no podemos dejar de mencionar la importancia de contar con un adecuado marco de control interno institucional que asegure razonablemente el cumplimiento de la legalidad y fines establecidos en los diversos asuntos que maneja la Administración.

Valga recordar que la materia de control interno tiene sustento constitucional en el numeral 11 de la Carta Magna, que consagra el sometimiento pleno de la Administración al principio de legalidad y la rendición de cuentas que cubre en sentido amplio a toda la Administración Pública. De forma que el control interno constituye una herramienta fundamental para el desarrollo de una buena gestión pública.

En Costa Rica, el marco jurídico específico que regula el control interno está conformado primordialmente por la ley n.º 8292 “Ley General de Control Interno” (LGCI), complementado con las Normas de control interno para el Sector Público ([N-2-2009-CO-DFOE](#)) y demás disposiciones que desarrollan los postulados de la ley.

El artículo 8 de la LGCI lo conceptualiza como la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los objetivos institucionales, que corresponden a: proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Si bien, todos los miembros de la organización (jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la institución y la auditoría interna) participan en el sistema de control interno institucional, es importante destacar el papel que corresponde a las máximas autoridades en cuanto a esa materia, ya que les asiste un particular grado de responsabilidad en el ejercicio de sus deberes de instituir, poner en funcionamiento y evaluar el sistema de control interno en los diferentes ámbitos de la gestión administrativa, como en este caso lo sería el desarrollo de los procedimientos administrativos, por lo que deben tenerse en cuenta las obligaciones definidas en los artículos 12 y 13 de la citada LGCI en correspondencia con lo señalado en el artículo 102 de la LGAP en cuanto a las potestades de los superiores jerárquicos.

Desde este plano, no debe olvidarse que la función jerárquica conlleva un plus de responsabilidad, factor que reviste particular relevancia en el análisis de faltas atribuidas, ya que precisamente forma parte de los criterios de valoración, considerando -de acuerdo con la normativa legal- que “cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente” (art. 213, LGAP).

Por lo tanto, desde la óptica preventiva, que es el objeto esencial de este oficio, cabe alertar a los sujetos pasivos de fiscalización que los jerarcas y titulares subordinados deben llevar a cabo un exhaustivo análisis de su actividad para instaurar, asegurar, monitorear y evaluar un adecuado esquema de controles internos que garantice razonablemente la consecución de los objetivos en la gestión de las investigaciones preliminares y procedimientos administrativos, tal como ha sido abordado en este oficio preventivo, a fin de evitar desviaciones o irregularidades que puedan generarse, acarreando eventuales responsabilidades en el marco de la función pública.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, se concluye lo siguiente:

1. Tener un manejo adecuado de los expedientes administrativos, constituye un factor clave para cualquier actividad dentro de la Administración Pública y por ende también en la gestión de procedimientos administrativos; esto incluye la consideración del deber de conformar, custodiar y conservar adecuadamente los citados expedientes, cumpliendo las condiciones que señala el numeral 51 del CPCA, así como la identificación del acceso restringido y la publicidad aplicable de acuerdo con las distintas etapas de los procedimientos.
2. Una buena gestión de las investigaciones preliminares contribuye a preparar de la mejor manera la eventual realización de un procedimiento administrativo, atendiendo principios de eficiencia, eficacia y economía procesal. Para ello es necesario tomar en cuenta un conjunto de elementos esenciales, a fin de identificar con la debida precisión y detalle los presuntos responsables, así como los elementos fácticos y jurídicos atinentes para la adecuada toma de decisiones.
3. Contar con sistemas de información y bases de datos actualizadas, confiables y accesibles, permite a la Administración brindar un seguimiento oportuno sobre su gestión y tomar las decisiones que correspondan en un marco favorable de control interno, además constituye un componente esencial para la transparencia y rendición de cuentas.
4. Es importante disponer de asesoramiento jurídico y técnico para una adecuada gestión de los procedimientos administrativos, así como tomar previsiones en caso de contratación de servicios externos. Por ende, en casos excepcionales que la Administración deba acudir a la contratación de servicios externos para el desarrollo de los procedimientos administrativos, entre otros aspectos, deberá observar con rigurosidad la normativa pertinente en la materia de contratación pública.
5. La Administración debe apoyarse en las herramientas tecnológicas para llevar a cabo las distintas tareas, especialmente las comparecencias virtuales, teniendo en cuenta la fundamentación normativa que ampara esa posibilidad, según se desarrolla en este oficio preventivo.
6. Se debe efectuar un oportuno control de los plazos que pueden incidir en la buena marcha de los procedimientos, como la caducidad y prescripción. Para ello, debe tenerse en cuenta la normativa aplicable en cada supuesto, conforme a las distinciones que contempla el ordenamiento jurídico.
7. La prevención de posibles conflictos de intereses es siempre una buena medida dentro del marco de la función pública, acorde con los postulados de objetividad, imparcialidad y transparencia en la gestión de los servicios públicos.

8. Se deben gestionar oportunamente los dictámenes preceptivos externos en los procedimientos administrativos que así se requiera conforme a la normativa legal, como los supuestos previstos en los artículos 155 y 173 de la LGAP y el artículo 15 de la LOCGR.
9. Es imprescindible dar seguimiento a la ejecución de los procedimientos administrativos para hacer efectiva la decisión administrativa adoptada, especialmente en los casos que amerite la recuperación de sumas por concepto de responsabilidad patrimonial.
10. Establecer un adecuado marco de control interno constituye un presupuesto esencial en la gestión pública. A este respecto, se debe recordar la especial responsabilidad que compete a los jefes y titulares subordinados en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno, para asegurar razonablemente el cumplimiento de los objetivos definidos y la observancia de la legalidad.

De esta forma, se emite el presente oficio preventivo para que se haga del conocimiento de las autoridades indicadas.

Atentamente,

Hansel Arias Ramírez

Gerente Asociado

Luis Diego Ramírez González

Gerente de División



LDRG/HAR/ABL/JGH/JBG/oam
Ce: Auditorías Internas y Asesorías Jurídicas del sector público.
Procuraduría General de la República.
Ci: Despacho Contralor y Gerencias de División, CGR.
Exp: CGR-ASHP-2023002127
G: 2023001393-1