



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

GG-DAGP-1110-2020

20 de octubre de 2020

Licenciado

Mario Cascante Arguedas, Secretario de Conflictos

**Sindicato Nacional de Administradores Servicios de Salud y Afines del Seguro Social
SINASSASS**

info@sinassasscr.org

Estimado señor:

ASUNTO: Información relacionada con la recuperación de sumas pagadas de más, en razón del Informe de Auditoría ASAAI-141-2019 “Estudio de carácter especial sobre el cálculo de las Terminaciones de Contrato en la Institución”

Se hace referencia al oficio SINASSASS-036-08-2020 del 11 de setiembre del 2020, relacionado con la recuperación de las sumas pagadas de más que se cancelaron a exfuncionarios de la Institución, por la inconsistencia en la parametrización del Módulo Terminaciones de Contrato, de acuerdo con lo señalado en el Informe de Auditoría ASAAI-141-2019 “Estudio de carácter especial sobre el cálculo de las Terminaciones de Contrato en la Institución” y en el cual se solicita expresamente lo que a continuación se transcribe:

“(…)

Esta Organización Sindical considera que, dicha situación se derivó de un error matemático en la programación del sistema informático mencionado, creado por la institución, no siendo procedente endilgarles responsabilidades directas a los funcionarios, que utilizan la herramienta en todas las oficinas y Unidades de Recursos Humanos de la Institución.

Y si bien cierto ante la orden girada directamente por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, para que se proceda con la recuperación de los fondos públicos respectivos, queremos establecer nuestra firme y crítica posición en el sentido de que por el tiempo transcurrido desde que se realizaron las liquidaciones, además de las diferentes circunstancias personales que rodean a los beneficiarios de las mismas, en caso de no poder recuperarse los fondos, nos oponemos rotundamente a la posibilidad que se pretendan crear responsabilidades a los funcionarios de las Unidades de Gestión de Recursos Humanos locales a través de acciones de regreso.

De ustedes es sabido que estas oficinas y unidades, en su gran mayoría carecen de recurso humano suficiente para realizar este tipo de procesos, frente a toda la tramitología diaria y siendo que la instrucción es originada en una inconsistencia de un sistema institucional a nivel nacional, lo ideal sería que una



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

vez se logre comprobar que los exfuncionarios no devolverán el dinero, sea a nivel central, por medio de la Dirección de Administración y Gestión de Personal junto con las unidades competentes gestionen la recuperación a través de cobros judiciales.

Por otra parte, solicitamos que, se envíe copia del Informe de Auditoría ASAAI-141-2019, tanto a las Oficinas de Recursos Humanos como a esta Organización Sindical, todo en aras de analizarlo y contar con mejores herramientas para proceder como ha derecho y administrativamente corresponda”.

De lo anterior, esta Dirección de Administración y Gestión de Personal, considerando lo expuesto y en razón de sus competencias, indica lo siguiente:

I. Aspectos Normativos

a. Sobre el Principio de Legalidad:

Como punto de análisis es necesario recordar que, la Caja Costarricense de Seguro Social, por su naturaleza pública, posee un régimen estatutario que regula sus relaciones con los trabajadores o funcionarios a su servicio. Como complemento de ello, únicamente puede realizar aquello que el ordenamiento jurídico le faculta y que se rige como el efecto directo y primordial del principio de legalidad administrativa, instrumentos que brindan protección y seguridad jurídica dentro de un Estado de Derecho.

En nuestro ordenamiento jurídico, dicho principio se encuentra resguardado en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica, el cual establece el principio de legalidad que rige todas las acciones circunscritas en el actuar de la administración pública, en los siguientes términos:

“(…)

Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad.

Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben presentar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública (...)

En esta línea argumental, la Ley General de Administración Pública, reitera el principio de legalidad en el accionar de la función pública, el cual se tipifica en el siguiente contexto:

“(…)

Artículo 11.- La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes...”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

[...]

Artículo 13.-

1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni despreciarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente...”

En lo que respecta a la obligatoriedad de la función pública a acatar lo establecido en el principio de legalidad, se ratifica en el pronunciamiento de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N° 366 de las 9:30 horas, del 16 de julio de 2003, en la cual ha destacado lo siguiente:

“(...) se entiende que tratándose de entes públicos, estos deben actuar conforme a lo formado expresamente, en virtud del principio de legalidad, conforme al cual “...todos los actos de la Administración, deben estar previstos y autorizados, por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las normas de ordenamiento jurídico sectorial, público. Lo anterior, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que no esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo (...)”

Por tanto, si bien es cierto que en materia laboral imperan los principios que buscan tutelar al trabajador, no se puede dejar de lado que no estamos en presencia de una relación de empleo privada, sino de una estatutaria o de servicio público y que, en este campo rigen principios distintos *-principios de derecho público-* que incluso, pueden ser contrapuestos a los de aquella especial materia.

b. Sobre las responsabilidades de las Unidades de Gestión de Recursos Humanos:

Al respecto, es importante indicar, que el “*Estudio Grupal de Recursos Humanos*” aprobado en setiembre 2005, mediante Resolución No. 056-2005 dictada por la Dirección de Recursos Humanos y la Gerencia División Administrativa de ese momento, define los procesos sustantivos de recursos humanos y en lo que interesa el punto 5.1 Administración Salarial, señala:

“(...)”

5.1 Administración Salarial



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Objetivo General

Remunerar e incentivar el trabajo de los empleados de la institución mediante acciones para organizar, dirigir y coordinar las funciones que permitan implementar todo tipo de retribución oportuna y de calidad, según el sistema salarial que rige la institución y legal del país.

[...]

Lo insumos para llevar a cabo este proceso son:

[...]

Llenado, revisión y cálculo de formularios previamente diseñados, que son documentos para remunerar los conceptos que se atribuyen a los salarios basados en las condiciones iniciales de la contratación **y cualquier modificación que se deriva de** ascenso, traslado, descenso, cambio de datos, **renuncia, despido, del puesto por pensión,** pago por jornadas laboradas como tiempo extraordinario, cancelación de vacaciones, cálculo de remuneración por vacaciones, permisos sin y con goce de salario, suspensiones y rebajos de jornadas laborarles [SIC] por la aplicación de sanciones disciplinarias, permisos con y sin sueldo, planillas colectivas con los montos a cancelar por jornadas y horarios del segundo y turno, así incluir deducciones por diferentes conceptos tales como embargos, pensiones alimenticias, formularios, cuyas casillas y espacios previamente diseñadas, contienen información que debe leída electrónicamente como órdenes de pago y que contienen los procedimientos para cada situación de acuerdo con el manual de procedimientos.

Captación electrónica de datos en forma local, para su inclusión en el sistema de planillas, **para realizar los pagos, en forma descentralizada bajo la responsabilidad del funcionario encargado de capturarlos** y grabarlos en un diskette o directamente en el sistema de planillas, **por montos que corresponden a diferentes conceptos de pagos** de tiempos extraordinarios, guardias, disponibilidades médicas, compensaciones de vacaciones, **liquidaciones de contrato,** así como los demás pagos que se generan en cada unidad con excepción de ingresos en propiedad o interinos, para que sean consolidados en el nivel central e incluidos en la planilla bisemanal, del sistema de pagos.

Revisión de la aplicación de pagos bisemanalmente en la planilla, para detectar si la lectura que el sistema hizo de las órdenes dadas por el tramitador están conectas o se aplicaron inadecuadamente, errores humanos, y toda clase de inconsistencia que se puede obtener de la revisión, que dan como resultado rebajos salariales o pagos que se implementan mediante ajustes salariales o contables si es el caso; Emitir certificaciones y constancias que ameriten los trabajadores u otras entidades de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

la institución y firmar como responsable, realizar estudios especiales de planillas para efectos de reclamos administrativos o judiciales”. (El destacado es nuestro)

Adicionalmente, dicho estudio en el punto 6 “Análisis” contempla la estructura de organización de las unidades de recursos humanos, en los siguientes términos:

“(…)

En el nivel Central o Sede

Por los aspectos propios de su competencia, conferidos en la estructura organizacional, así como el Plan Estratégico Corporativo, para la formulación de políticas, normas, regulación, estándares y procedimientos para la orientación, conducción, capacitación, control y evaluación de la función de recursos humanos institucional, (...)

En el nivel Regional

En el caso de las Direcciones Regionales de Servicios Médicos, de acuerdo con organizacional, le corresponde ejecutar acciones para implementar las políticas, normas así como los procedimientos en la regulación y estandarización, en el ámbito de la región programática definida, corresponde a los sub-procesos que en materia de recursos humanos son dictados por el ente conductor en el nivel central o de sede.

En el nivel local

En este nivel se encuentran todas las oficinas de recursos humanos de las unidades médicas, sean Hospitales de todos los niveles de complejidad, Áreas de Salud de cualquier nivel, con máxima desconcentración o concentradas, en las cuales se gestiona y administra todos los sub-procesos de recursos humanos para los trabajadores de cada centro”.

En esa línea, es de recibo apuntar, que el Manual de Organización de la Dirección Administración y Gestión de Personal, aprobado por la Junta Directiva en el artículo 1°, de la sesión N°8284, celebrada el 18 de setiembre de 2008, establece a esta Dirección como responsable -entre otras cosas- de: “(...) dirigir, planificar, coordinar, controlar y evaluar en forma estratégica los recursos y la gestión a nivel macro, con la finalidad de lograr el desarrollo efectivo de la organización, la oportunidad, la calidad en la prestación de los servicios que se otorgan a los usuarios y facilitar el cumplimiento de la misión y de la visión institucional”.

Asimismo, dicho Manual señala que, esta Dirección debe definir, proponer y ejercer la rectoría en su ámbito de competencia, a efecto de orientar en forma efectiva la gestión institucional y emitir las instrucciones técnicas generales para el desarrollo de la gestión, con la finalidad de lograr oportunidad de los trabajos asignados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

c. Sobre el módulo terminaciones de contrato del Sistema Control y Evaluación de Nómina:

Mediante circular DAGP-0316-2014 de fecha 10 de marzo de 2014, la Dirección Administración y Gestión de Personal en razón de sus competencias, oficializó el Sistema Control y Evaluación de Nómina y sus módulos, entre ellos, el módulo 6 denominado “*Terminaciones de contrato*”, a efecto de facilitar a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos, el registro, cálculo, pago y control de los derechos laborales de los funcionarios que finalizan su relación laboral con la Institución.

En esa línea, mediante circular ADAPS-1100-2015 del 20 octubre 2015, se realizó por parte del Área Diseño, Administración de Puestos y Salarios, recordatorio a los Directores y Jefes de las Unidades de Gestión de Recursos Humanos de los Centros de Trabajo a nivel nacional, sobre la obligatoriedad del uso del Sistema Control y Evaluación de Nómina, específicamente en lo que se refiere al módulo N° 6 “*Terminaciones de contrato*”.

Al respecto, es de recibo apuntar, que mediante circular DAGP-0647-2017 del 15 mayo del 2017, se comunicaron aspectos relacionados con el papel asesor, supervisor y orientador de las políticas y estrategias institucionales de las Direcciones Regionales, en concordancia con lo señalado en el artículo 17 del Reglamento General del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, por medio de la circular DAGP-1222-2017 de fecha 22 de agosto del 2017, se emitió “*Ampliación sobre el papel de acompañamiento hacia los niveles locales, que tienen las Direcciones Regionales de Servicios de Salud en el proceso de Terminaciones de Contrato*” y se enfatizó sobre la responsabilidad que poseen esas instancias de brindar el primer proceso de asesoría, orientación y corrección de las “*Terminaciones de contrato*” tramitadas por parte de sus unidades adscritas, con el propósito de garantizar el acompañamiento oportuno y minimizar el riesgo de la erogación de sumas en forma impropia, que puedan generar daño patrimonial.

d. Sobre el Informe de Auditoría ASSAI-141-2019:

Mediante oficio AI-3004-19 de fecha 22 de octubre 2019 se trasladó a la Dirección Administración y Gestión de Personal, el informe ASAAI-141-2019 denominado “*Estudio de carácter especial sobre el cálculo de las Terminaciones de Contrato en la Institución*”, mediante el cual la Auditoría Interna evidencia la inconsistencia presentada en el Sistema Control y Evaluación de Nómina específicamente en el módulo “*Terminaciones de contrato*”, según se detalla a continuación:

“(…) El estudio efectuado permitió determinar que los parámetros utilizados por el módulo de terminaciones de contrato para cancelar 18 ó 19 meses de cesantía a los funcionarios que adquieren tal derecho, no habrían estado ajustados a lo que establece la Normativa de Relaciones Laborales.

Al respecto, esa normativa dispone que para tener derecho al pago de 18 meses de cesantía debe contarse (a partir del año 2013) con 27 años de servicio, sin



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

embargo, se determinó casos de ex funcionarios retirados en el año 2018 con 24, 25 ó 26 años de labor a los cuales se les cancelaron 18 meses.

De igual forma, para acceder a 19 meses por concepto de cesantía, la Normativa de Relaciones Laborales ordena que se debía contar (a partir del año 2015) con 33 años de servicio, no obstante, se observaron casos de exfuncionarios retirados en el 2018 con 30, 31 o 32 años de labor a los que también se les cancelaron 19 meses. (...)” (El resaltado es nuestro)

Asimismo, dentro de las conclusiones del informe de cita, se menciona lo que a continuación se detalla:

“(...) **CONCLUSIONES**

De conformidad con el ciclo de auditoría en la evaluación de la liquidación de extremos laborales en la institución, se ha evidenciado que la administración activa ha realizado intentos por disminuir los riesgos de incurrir en sumas pagadas de más a exfuncionarios desarrollando un módulo para sistematizar los cálculos de los derechos laborales.

Sin embargo, del examen efectuado se tiene que los parámetros utilizados para programar ese sistema informático no concuerdan con lo indicado en la Normativa de Relaciones Laborales, específicamente en el artículo 41, el cual versa sobre los beneficios en el pago de cesantía a los funcionarios institucionales, eso sí, antes de la recién aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, la cual establece un pago invariable de 8 años por ese concepto.

Considerando las fechas de la muestra de este estudio, **la norma indica que antes del 5 de diciembre 2018, para tener derecho a 18 o 19 meses de cesantía, se debía contar con al menos 27 o 33 años de servicio respectivamente, sin embargo, se evidenció que con menos años de labor de igual manera le fueron cancelados la misma cantidad de meses a los otrora [sic] funcionarios,** sin que se acreditara un razonamiento adecuado por las instancias técnicas a esta auditoría para tal parametrización.” (El destacado es nuestro)

De lo anterior, la Auditoría Interna como parte del referido informe, emite a esta Dirección Administración y Gestión de Personal en razón de sus competencias, la siguiente recomendación:

“(...) 1. Según lo evidenciado en el hallazgo 1.1, respecto al ajuste del sistema de control y evaluación de nómina a lo establecido en el artículo 41 de la normativa de relaciones laborales, instruir un análisis de lo expuesto por esta auditoría con la finalidad de **revisar si la parametrización del módulo de terminaciones de contrato está acorde a lo indicado en la Normativa de Relaciones Laborales, así como los casos de exfuncionarios a los que podría habersele cancelado sumas de forma improcedente. En caso de**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

determinarse en el análisis el pago de sumas que no correspondían, instruir a las unidades de gestión de recursos humanos adoptar las acciones que sean procedentes.

En esa línea, es de recibo apuntar, que la Dirección Administración y Gestión de Personal a través su instancia técnica la Subárea Control y Evaluación de Nomina, procedió a realizar un análisis minucioso de la normativa relacionada, determinando que efectivamente existió una inconsistencia en el módulo “*Terminaciones de Contrato*” del Sistema Control y Evaluación de Nómina, específicamente con los parámetros utilizados para determinar la cantidad de años a pagar por concepto de “*Auxilio cesantía*”, de conformidad con lo señalado en los incisos d) y e) del artículo 41 de la Normativa de Relaciones Labores, el cual provocó sumas pagadas de más por este concepto a esos exfuncionarios de la Institución.

De lo anterior, es menester señalar, que la Subárea Control y Evaluación de Nómina, procedió con la revisión de los cálculos y pagos efectuados por concepto de “*Auxilio de cesantía*”, en los casos indicados en el referido informe *-los cuales corresponden al periodo de noviembre 2017 a noviembre 2018-*; así como de otros casos tramitados bajo los mismos supuestos *-durante el periodo del 2013 al 2017-*, con el fin de determinar en cada caso las sumas pagadas de más por este concepto y posteriormente efectuó la comunicación a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos respectivas *-con el detalle de identificación, nombre, meses cancelados, meses a cancelar, total pagado cesantía, recalcule de cesantía y diferencias-*; a efecto de que, esas instancias en razón de sus competencias, realicen el trámite de la recuperación de los fondos públicos, considerando para los efectos, lo establecido en la legislación vigente.

e. Sobre el trámite recuperación de fondos públicos:

La Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, publicada en La Gaceta No. 169 de 04 de setiembre del 2002, en su artículo 8°, establece que se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- 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.
- Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Por otra parte, la Ley General de la Administración Pública Ley N° 6227 del 02 de mayo de 1978, en los artículos 66, 113, 190 y siguientes, establece que, tratándose de fondos públicos, corresponde a las Instituciones Públicas, como potestad de imperio y deber público irrenunciable, intransmisibles e imprescriptible velar por la correcta utilización de los recursos, en acatamiento a elementales principios de lógica, sana administración, discrecionalidad, justicia y conveniencia.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General
Dirección de Administración y Gestión de Personal
Teléfono: 25390000 ext. 4400
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Asimismo, es de recibo apuntar, que la Ley General de la Administración Pública señala en su artículo 203 la potestad que tiene la Administración Activa de recuperar las sumas pagadas de más, en los siguientes términos:

“(…)

Artículo 203.-

- 1. La Administración deberá recobrar plenariamente lo pagado por ella para reparar los daños causados a un tercero por dolo o culpa grave de su servidor, tomando en cuenta la participación de ella en la producción del daño, si la hubiere.*
- 2. La recuperación deberá incluir también los daños y perjuicios causados a la Administración por la erogación respectiva”.*

A su vez, dicho cuerpo normativo específicamente en los artículos 239 y 240, señala que la Administración Activa deberá realizar las comunicaciones de un acto concreto o de uno general, según se detalla:

“(…)

Artículo 239.- Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al afectado, de conformidad con esta Ley.

Artículo 240.-

- 1. Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.*
- 2. Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conducido por la Administración, el acto deberá serle también notificado”. (El resaltado es nuestro)*

Congruente con lo anterior, se indica que, como parte del trámite recuperación de las sumas pagadas de más, se debe garantizar en todo momento el debido proceso¹ y la notificación al interesado. Al respecto, se ha definido como notificación, lo siguiente:

“... una comunicación singular a persona o personas determinadas ... es, en todo caso, la técnica más solemne y formalizada de la comunicación porque incluye la actuación mediante la cual el agente público acredita haber entregado a una persona la copia de un acto”. R, PARADA: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común. (Estudio,

¹ “Los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento obligatorio por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador.” (Voto N° 2945-94 de las 8:12 horas del 17 de junio de 1994).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

comentarios y texto de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre), Marcial Pons, 1999, p. 258.

En esa línea, es importante indicar que, la Ley de Notificaciones Judiciales vigente, establece en sus artículos 2, 19 y 34 el deber de la notificación y los supuestos en que debe realizarse la notificación personal o por un medio diferente para que la persona trabajadora sea notificada, según se indica:

“(…)

Artículo 2.- Deber de notificar

Las partes, con las salvedades establecidas en esta Ley, serán notificadas de toda resolución judicial. También se les notificará a terceros cuando lo resuelto les cause perjuicio, según criterio debidamente fundamentado del juzgador. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, la notificación siempre deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes al que se dictó la respectiva resolución.

[...]

Artículo 19.- Resoluciones

Las siguientes resoluciones se notificarán a las personas físicas en forma personal. Tendrán ese mismo efecto, las realizadas en el domicilio contractual, casa de habitación, domicilio real o registral.

- a) El traslado de la demanda o auto inicial en cualquier clase de proceso, salvo que la parte demandada o interesada ya haya hecho señalamiento para atender notificaciones en el mismo expediente.*
- b) En procesos penales, el traslado de la acción civil resarcitoria, salvo que la persona por notificar se encuentre apersonada como sujeto procesal interviniente y haya indicado medio para atender notificaciones.*
- c) Cuando lo disponga excepcionalmente el tribunal, en resolución motivada, por considerarlo necesario para evitar indefensión.*
- d) En los demás casos en que así lo exija una ley.*

En los casos previstos en este artículo, la notificación se acompañará de todas las copias de los escritos y documentos, salvo disposición legal en contrario.”

[...]

Artículo 34.- Notificación por medio señalado

Con las salvedades establecidas en esta Ley, las resoluciones no comprendidas en el artículo 19 de esta Ley, se notificarán por correo electrónico, por fax, en casilleros, en estrados o por cualquier otra forma tecnológica que permita la seguridad del acto de comunicación; para ello, la parte tiene la



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

obligación de señalar un medio conforme al artículo 36 de esta Ley. Los documentos emitidos y recibidos por cualquiera de esos medios tendrán la validez y la eficacia de documentos físicos originales, también los archivos de documentos, mensajes, imágenes, banco de datos y toda aplicación almacenada o transmitida por medios electrónicos, informáticos, magnéticos, ópticos, telemáticos o producidos por nuevas tecnologías, destinados a la tramitación judicial, que contengan comunicaciones judiciales. Lo anterior siempre que se cumplan los procedimientos establecidos para garantizar su autenticidad, su integridad y su seguridad.

Con la finalidad prevista en el párrafo anterior, las partes indicarán en su primer escrito, el medio escogido para recibir notificaciones. (...)

Es importante citar, que el acto de notificación por sí mismo implica una serie de efectos jurídicos, especialmente en el ámbito procesal y administrativo, tanto para quien la recibe como para la parte que la práctica, pues es la forma de comunicar una actuación dentro de un procedimiento administrativo o bien, la voluntad de la Administración al tomar determinadas decisiones propias de su organización y competencias y que éstas tengan eficacia, por lo que, este trámite es esencial dentro del proceso de recuperación respectivo y como parte de la garantía del debido proceso.

Por otra parte, es importante recordar, la potestad que posee la Administración de ejercer las acciones cobratorias pertinentes para recuperar las sumas pagadas de más, la cual debe ser ejercida en un plazo máximo de cuatro años, ya sea mediante un procedimiento administrativo o un proceso de cobro judicial. En relación con este tema, la Procuraduría General de la Republica ha manifestado que:

“(...)

*Para efectos de recuperación de sumas dinerarias pagadas en exceso o indebidamente reconocidas por parte de la Administración Pública, independientemente de que éstas sean o hayan sido giradas a favor de servidores públicos, exservidores, jubilados, con base en lo dispuesto por los numerales 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública, **se tendrá siempre un plazo de cuatro años como límite para gestionar la acción cobratoria respectiva**, ya sea a través del cobro administrativo pertinente (arts. 308 y siguientes, en relación con el 148 y siguientes, todos de la Ley General de la Administración Pública) o bien, en caso de resultar infructuoso aquél, planteando el proceso ejecutivo correspondiente en sede jurisdiccional.*

Cabe mencionar que, como punto de partida de aquel plazo extintivo, debe tomarse el momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo tendente a determinar la responsabilidad civil, se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoarlo. Y cabe indicar que dicho plazo se interrumpe por la iniciación del procedimiento administrativo levantado al efecto por parte de la Administración activa, con conocimiento del



interesado, y vuelve a correr una vez dictado el acto final respectivo (Dictamen C-307-2004 op. cit). (Dictamen C-068-2006 de 20 de febrero de 2006, la negrita no es del original). En sentido similar, los dictámenes C-376-2004 del 13 de diciembre de 2004, C-111-2002 de 7 de mayo de 2002, C-250-97 y C-226-97, respectivamente, de 24 y 1° de diciembre de 1997, C-124-97 de 8 de julio de 1997, C-061- 96 y C-137-96 ambos de 6 de agosto de 1996.”

De lo anterior, es importante indicar que, si bien es cierto la Institución actualmente carece de un procedimiento expreso para efectuar la recuperación de sumas pagadas de más a exfuncionarios; corresponde a la Administración Activa -cada uno dentro del ámbito de sus competencias-, ejercer las acciones que sean necesarias, a efecto de garantizar la recuperación de las sumas canceladas de forma improcedente, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno, Ley General de la Administración Pública y la Ley de Notificaciones Judiciales vigente, las cuales constituyen normas de rango superior que deben ser aplicadas supletoriamente para tales efectos, considerando que, estamos en presencia de fondos públicos.

f. Sobre el trámite de cobro judicial:

Ahora bien, en aquellos casos en que se haya dado por agotada la vía administrativa para el reintegro de los fondos públicos, es decir, cuando por algún motivo no se llegue a un arreglo de pago satisfactorio para las partes o exista un incumplimiento del acuerdo previamente suscrito, la Unidad Gestión de Recursos Humanos debe aplicar lo señalado en la circular GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019| GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019 del 03 de mayo del 2019 suscrito por el cuerpo Gerencial de la Institución, denominada “*Requisitos para trasladar a cobro judicial, sumas procedentes de casos especiales*”.

En esa línea, esta Dirección en razón de sus competencias, comunicó a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos mediante oficio DAGP-0588-2019 de fecha 27 de junio del 2019, la actualización del procedimiento de cita, en los siguientes términos:

“(…)

Mediante oficio DAGP-0466-2018 del 15 de marzo del 2018, esta Dirección de Administración y Gestión de Personal comunicó el “**Procedimiento para la recuperación de salarios pagados de más a los funcionarios de la CCSS**”, en el cual se hace referencia en el apartado de anexos, al oficio GF-40.149 del 04 de octubre del 2010 denominado “*Remisión de información de procedimientos administrativos para su gestión judicial*”.

Al respecto, es de recibo apuntar, que por medio de circular **GF-0366-2018 | GA-0171-2018| GP-0541-2018 | GIT-0137-2018 | GL-0123-2018** del 15 junio del 2018, el cuerpo Gerencial de la Institución, emitió los “**Requisitos para solicitar el traslado de deudas a cobro judicial**”, dejando sin efecto lo establecido en el oficio GF-40.149 antes citado; aspecto que fue comunicado



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

oportunamente por esta Dirección, mediante oficio DAGP-1067-2018 del 25 junio del 2018.

*No obstante, mediante oficio **GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019| GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019** del 03 de mayo del 2019, se comunican los nuevos “**Requisitos para trasladar a cobro judicial, sumas procedentes de casos especiales**”, misma que deroga lo comunicado mediante la circular GF-0366-2018 | GA-0171-2018| GP-0541-2018 | GIT-0137-2018 | GL-0123-2018.*

En ese sentido, es importante citar que, para efectuar el traslado de una deuda a cobro judicial, cuando se haya concluido el procedimiento para la recuperación de salarios pagados de más, se deberá cumplir con lo establecido en el oficio GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019| GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019 enunciado.”

De lo anterior, es menester indicar, que corresponde a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos en razón de sus competencias, efectuar *-en los casos que corresponda-* el traslado a cobro judicial, considerando para los efectos, la documentación de respaldo que al efecto posee esa instancia, así como el procedimiento señalado en el oficio GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019| GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019 enunciado.

g. Sobre el trámite de recuperación en caso de fallecimiento:

El Código Procesal Civil en sus artículos 126.1 y 126.2 establecen la apertura para el proceso sucesorio o comparecer a hacer valer sus derechos, el cual señala:

“(…)

Artículo 126.- Apertura

126.1 Legitimación. *Podrá promover el sucesorio toda persona que demuestre tener interés legítimo.*

126.2 Requisitos de la solicitud. *La solicitud inicial deberá contener:*

- 1. El nombre, las calidades y el último domicilio del causante.*
- 2. Los nombres, las calidades, el domicilio y, si constara, la dirección de los presuntos herederos.*
- 3. Si hay personas menores de edad, personas con capacidades especiales o ausentes.*
- 4. Si se tiene noticia de la existencia de testamento.*
- 5. Prueba del fallecimiento del causante.*
- 6. Una lista provisional de los bienes del causante y su valor aproximado.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Sobre el particular, ese mismo cuerpo normativo en el artículo 129 “*Constatación y cancelación del pasivo*”, específicamente en el punto 129.1 “*Deber de Legalizar*”, dispone lo siguiente:

“(…)

Artículo 129.- Constatación y cancelación del pasivo

129.1 Deber de legalizar. *Todos los acreedores comunes, excepto los separatistas, deben reclamar su crédito en el proceso, indicando de forma detallada los montos pretendidos y acompañando la documentación de respaldo. Los que tengan sentencia firme favorable deberán acreditarlo. Únicamente tienen el carácter de acreedores separatistas aquellos que tengan garantía real o equiparable, hasta donde alcancen las garantías. Para cobrar cualquier saldo en descubierto lo deben hacer dentro del proceso sucesorio, conjuntamente con los demás acreedores comunes. El pago se hará a prorrata si fuera necesario, salvo motivo legal de preferencia”.*

En esa línea, es de recibo apuntar que, la Dirección Jurídica -*apoderado judicial de la Institución*- es la instancia legal competente en realizar el procedimiento correspondiente, con el fin de hacer efectiva la recuperación de las sumas canceladas de más al funcionario o exfuncionario fallecido, conforme lo señalado en el Código Civil.

II. Consideraciones Generales

De conformidad con lo indicado en los apartados anteriores, se realizan las siguientes consideraciones:

1. La Administración Pública debe adecuar sus actuaciones a la totalidad del sistema normativo, es decir, al bloque de legalidad. Por lo que, requiere en todo momento de una habilitación normativa, que a la vez justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita y no prohibida, por lo que todos los actos que pretenda ejecutar la administración en el ejercicio de sus funciones no pueden ser contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.
2. De acuerdo con el “*Estudio Grupal de Recursos Humanos*” las Unidades de Gestión de Recursos Humanos, son las instancias técnicas encargadas de iniciar y finalizar el proceso de pago de la liquidación de los extremos laborales de los funcionarios de la institución; así como de efectuar la revisión y corrección de las inconsistencias que se presenten producto de los pagos efectuados por este y otros conceptos.
3. Conforme lo indicado en el Manual de Organización de la Dirección Administración y Gestión de Personal, aprobado en el año 2008, corresponde a esta Dirección definir, proponer y ejercer la rectoría en su ámbito de competencia, a efecto de orientar en forma efectiva la gestión institucional y emitir las instrucciones técnicas generales para el desarrollo de la gestión, con la finalidad de lograr oportunidad de los trabajos asignados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

4. Mediante circular DAGP-0316-2014, esta Dirección en razón de sus competencias, oficializó el Sistema Control y Evaluación de Nómina y sus módulos, entre ellos, el módulo 6 denominado *“Terminaciones de Contrato”*, a efecto de facilitarle a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos, el registro, cálculo, pago y control de los derechos laborales de los funcionarios que finalizan su relación laboral con la Institución.
5. Por medio de la circular ADAPS-1100-2015, el Área Diseño, Administración de Puestos y Salarios, comunicó la obligatoriedad de uso del Sistema Control y Evaluación de Nómina, específicamente en lo que se refiere al módulo *“Terminaciones de contrato”*.
6. Conforme las circulares DAGP-0647-2017 y DAGP-1222-2017, se enfatizó sobre la responsabilidad que poseen las Direcciones Regionales en brindar el primer proceso de asesoría, orientación y corrección de las *“Terminaciones de contrato”* tramitadas por parte de sus unidades adscritas, con el propósito de garantizar el acompañamiento oportuno y minimizar el riesgo de la erogación de sumas en forma improcedente, que puedan generar daño patrimonial.
7. Mediante el oficio AI-3004-19 de fecha 22 de octubre 2019 se trasladó a la Dirección Administración y Gestión de Personal, el informe ASAAI-141-2019 denominado *“Estudio de carácter especial sobre el cálculo de las Terminaciones de Contrato en la Institución”*, mediante el cual la Auditoría Interna evidencia la inconsistencia presentada en el módulo *“Terminaciones de contrato”* del Sistema Control y Evaluación de Nómina.
8. La Dirección Administración y Gestión de Personal, a través de su instancia técnica la Subárea Control y Evaluación de Nómina en razón de sus competencias, procedió a realizar un análisis minucioso de la normativa relacionada, determinando que efectivamente existió una inconsistencia en el módulo *“Terminaciones de Contrato”* del Sistema Control y Evaluación de Nómina, específicamente con los parámetros utilizados para determinar la cantidad de años a pagar por concepto de *“Auxilio cesantía”*, de conformidad con lo señalado en los incisos d) y e) del artículo 41 de la Normativa de Relaciones Labores, el cual provocó sumas pagadas de más por este concepto a esos exfuncionarios de la Institución.
9. La Subárea Control y Evaluación de Nómina, procedió con la revisión de los cálculos y pagos efectuados por concepto de *“Auxilio de cesantía”*, en los casos indicados en el referido informe *-los cuales corresponden al periodo de noviembre 2017 a noviembre 2018-*; así como de otros casos tramitados bajo los mismos supuestos *-durante el periodo del 2013 al 2017-*, con el fin de determinar en cada caso las sumas pagadas de más por este concepto y posteriormente efectuó la comunicación a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos respectivas, a efecto de que, esas instancias en razón de sus competencias, realicen el trámite de la recuperación de los fondos públicos, considerando para los efectos, lo establecido en la legislación vigente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

10. La Administración tiene la potestad de ejercer las acciones cobratorias pertinentes en un plazo máximo de cuatro años, teniendo como punto de partida de aquel plazo extintivo, el momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo tendente a determinar la responsabilidad civil, se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoarlo, no desde el momento en que se realizó la terminación de contrato.
11. La legislación vigente establece que el acto de notificación deberá hacerse de forma personal o por un medio diferente que el administrado suministre para ser notificado, esto por cuanto, constituye un requisito de eficacia de los actos administrativos, por lo que su adecuada aplicación garantizará un derecho de defensa legítimo a todas las partes involucradas.
12. En aquellos casos en que se haya dado por agotada la vía administrativa para el reintegro de los fondos públicos, es decir, cuando por algún motivo no se llegue a un arreglo de pago satisfactorio para las partes o exista un incumplimiento del acuerdo previamente suscrito, la Unidad Gestión de Recursos Humanos debe aplicar lo señalado en la circular GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019 | GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019 del 03 de mayo del 2019, denominada "*Requisitos para trasladar a cobro judicial, sumas procedentes de casos especiales*", de conformidad con lo indicado en el oficio DAGP-0588-2019 de fecha 27 de junio del 2019.
13. En caso de que se determine que el exfuncionario fallece y cuenta con una suma paga de forma improcedente, se debe remitir a la Dirección Jurídica un informe de la situación presentada, con el fin de que se continúe *-en caso de ser procedente-* con el proceso para efectuar la recuperación de las sumas canceladas de más.

III. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, se tiene que, las Unidades de Gestión de Recursos Humanos son las encargadas *-entre otras cosas-* del registro, cálculo, pago y control de los derechos laborales de los funcionarios que finalizan su relación laboral con la institución, así como de efectuar la revisión y corrección de las inconsistencias que se presenten producto de los pagos efectuados por este concepto; donde las Direcciones Regionales poseen la responsabilidad de brindar el primer proceso de asesoría, orientación y corrección de las liquidaciones de los extremos laborales.

Ahora bien, considerando lo señalado por la Auditoría Interna en el informe ASAAI-141-2019, la Dirección Administración y Gestión de Personal a través de su instancia técnica la Subárea Control y Evaluación de Nómina, procedió a realizar un análisis minucioso de la normativa relacionada; determinando que efectivamente existió una inconsistencia en el módulo terminaciones de contrato del Sistema Control y Evaluación de Nómina, específicamente en los parámetros utilizados para determinar la cantidad de años a pagar por éste concepto, de conformidad con lo señalado en los incisos d) y e) del artículo 41 de la Normativa de Relaciones Labores, el cual provocó sumas pagadas de más por este concepto a esos exfuncionarios de la Institución.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia General

Dirección de Administración y Gestión de Personal

Teléfono: 25390000 ext. 4400

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En esa línea, dicha Subárea dentro del ámbito de sus competencias procedió con la revisión de los cálculos y pagos efectuados por concepto de *“Auxilio de cesantía”*, en los casos indicados en el referido informe *-los cuales corresponden al periodo de noviembre 2017 a noviembre 2018-*; así como de otros casos tramitados bajo los mismos supuestos *-durante el periodo del 2013 al 2017-*, con el fin de determinar en cada caso las sumas pagadas de más por este concepto y posteriormente efectuó la comunicación a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos respectivas *-con el detalle de identificación, nombre, meses cancelados, meses a cancelar, total pagado cesantía, recalcule de cesantía y diferencias-*; a efecto de que, esas instancias realicen el trámite de la recuperación de los fondos públicos, considerando para los efectos, lo establecido en la legislación vigente.

Sobre el particular, es importante indicar que, si bien es cierto la Institución actualmente carece de un procedimiento expreso para efectuar la recuperación de sumas pagadas de más a exfuncionarios, se tiene lo establecido en la Ley General de Control Interno, Ley General de la Administración Pública y la Ley de Notificaciones Judiciales vigente, las cuales constituyen normas de rango superior que deben ser aplicadas supletoriamente para tales efectos, considerando que, estamos en presencia de fondos públicos.

Por otra parte, en aquellos casos en que se haya dado por agotada la vía administrativa para el reintegro de los fondos públicos, es decir, cuando por algún motivo no se llegue a un arreglo de pago satisfactorio para las partes o exista un incumplimiento del acuerdo previamente suscrito, corresponde a la Unidad Gestión de Recursos Humanos en razón de sus competencias *-considerando que dichas unidades son las que inician y finalizan el proceso de la liquidación de los extremos laborales de los funcionarios de la institución-*; trasladar a la sucursal respectiva los antecedentes del caso, de acuerdo a lo señalado en la circular GF-1862-2019 | GM-4922-2019 | GA-0511-2019 | GP-2637-2019 | GIT-0470-2019 | GL-0443-2019 del 03 de mayo del 2019, *“Requisitos para trasladar a cobro judicial, sumas procedentes de casos especiales”*, con el fin de que esa instancia continúe con el trámite de recuperación respectivo. Asimismo, en caso de que se determine que el exfuncionario fallece y cuenta con una suma paga de forma improcedente, se debe remitir a la Dirección Jurídica un informe de la situación presentada, con el fin de que se continúe *-en caso de ser procedente-* con el proceso para efectuar la recuperación de las sumas canceladas de más.

Congruente con lo anterior, conviene aclarar, que efectivamente la inconsistencia que generó las sumas improcedentes se derivó de un error material e involuntario en la parametrización del módulo terminaciones de contrato del Sistema Control y Evaluación de Nómina, por lo que, no resulta procedente la apertura de procesos administrativos ni la imposición de acciones de regreso² para las personas trabajadoras de las Unidades de Gestión de Recursos Humanos correspondientes; siempre y cuando se demuestre que, se efectuaron *-en tiempo y forma-* las acciones necesarias para la recuperación de los fondos públicos, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente que rige la materia.

²(...) La acción de regreso es un mecanismo reparador de los daños que sufre la propia administración local y que son derivados de asumir las consecuencias de los daños causados por el personal a su servicio y, ésta acción es independiente de la eventual responsabilidad disciplinaria o penal en que puedan haber incurrido el o los funcionarios involucrados, de acuerdo a lo señalado en el *“Procedimiento para la Tramitación y Ejecución de Acciones de Regreso”* emitido por la Gerencia Médica en la circular GM-AUDL-20849-16.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Gerencia General
Dirección de Administración y Gestión de Personal
Teléfono: 25390000 ext. 4400
Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Finalmente, se indica que, corresponde a la Auditoría Interna en razón de sus competencias, trasladar copia del Informe de Auditoría ASAAI-141-2019 *“Estudio de carácter especial sobre el cálculo de las Terminaciones de Contrato en la Institución”*.

Atentamente,

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL

Lic. Walter Campos Paniagua
Subdirector A.C.

WCP/NVL/KRP/kra/plc

C: Lic. Olger Sánchez Carrillo, Auditor Interno, Auditoría Interna
Licda. Alejandra Espinoza Solano, Jefe ai, Area Diseño, Administración de Puestos y Salarios
Licda. Karol Rivera Picado, Jefe, Subárea Control y Evaluación de Nómina