

San José, 29 de agosto del 2022.
DJ-AJ-C-416-2022.

Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaria General de la
Corte Suprema de Justicia
S. D.

Estimada señora:

En relación con el oficio **No. 5046-2022** de 20 de mayo de 2022, suscrito por la Licda. Vanessa Fernández Salas, Prosecretaria General a. i. de la Secretaría General de la Corte, mediante el cual se comunicó a esta Dirección Jurídica el acuerdo adoptado por el Consejo Superior en la sesión N° 38-2022 celebrada el 5 de mayo de 2022, artículo LXI, se remite el procedimiento solicitado.

I. Antecedentes.

En la sesión del Consejo Superior **N° 38-2022** celebrada el 05 de mayo de 2022, artículo LXI, se conoció el oficio **N° JDML 2022-0015** del 22 de abril de 2022, suscrito por máster Walter Espinoza Espinoza, Director General, el doctor Franz Vega Zúñiga, Jefe del Departamento de Medicina Legal, ambos del Organismo de Investigación Judicial, en el cual se le informó al Consejo Superior del criterio jurídico N° 126-DJ/CAD-2022 de 30 de marzo de 2022, así como del voto N° 936-2022 del Tribunal de la Inspección Judicial del 24 de marzo de 2022, ambos relacionados con las acciones realizadas con respecto de la renuncia de la Doctora Marianela Solano Cordero un día después de graduada como especialista en Medicina Legal.

Asimismo, mediante el citado oficio, el Departamento de Medicina Legal solicitó al Consejo Superior la *“elaboración de un procedimiento formal para la recuperación de las sumas dinerarias adeudadas al Poder Judicial, cuando un médico, sea en*

etapa de residente o de especialista, incumpla el Contrato de Adiestramiento para la Formación de Especialistas en Medicina Legal.”

En razón de lo anterior el Consejo Superior del Poder Judicial acordó lo siguiente: *“Trasladar la gestión del doctor Franz Vega Zúñiga, Jefe del Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial, en oficio N° JDML 2022-0015 del 22 de abril de 2022, a la Dirección Jurídica a fin de que se valore la creación de un procedimiento formal, para casos de incumplimientos de Contrato de Adiestramiento para la Formación de Especialistas en Medicina Legal, a fin de contar con un instrumento debidamente regulado para estas situaciones.”* (Énfasis suplido).

II. Criterio

De previo a la exposición de la opinión solicitada, se estima oportuno recordar que, en aplicación de lo dispuesto en el **Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial**, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia en el artículo XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y solicitud que se plantea, sin que se prejuzgue sobre ningún caso concreto.

Recuérdese que la labor de la asesoría legal en materia de criterios y opiniones jurídicas, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo, pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan

solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el asesor diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

A. Del Cobro por Incumplimiento en contratos de capacitación

El Poder Judicial realiza el cobro de las sumas giradas a servidores y exservidores de la Institución por concepto de incumplimiento de contratos de capacitación (contratos de capacitación en general), el cual realiza a través de un procedimiento de cobro que es conforme con el marco legal aplicable a los entes públicos (Ley General de la Administración Pública), en correlación con las normas de derecho público que conforman el bloque de legalidad aplicable para cada caso de incumplimiento.

En el proceso que se realiza para recuperar dichas sumas intervienen diferentes oficinas, entre ellas se encuentran; la oficina que solicita el incumplimiento contractual, el Área de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica, el Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica, la Dirección de Gestión Humana, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Superior.

Dicho proceso inicia cuando la oficina encargada informa al Consejo Superior del supuesto incumplimiento contractual de la persona servidora para que, este Órgano Superior ordene que se realice el respectivo proceso que determine si hubo incumplimiento contractual o no y realice el cobro, de ser procedente.

Seguidamente, el Consejo Superior remite las diligencias a la Dirección Jurídica para que lo conozca el Área de Contratación Administrativa. Para lo cual, dicha oficina efectúa el debido proceso sumario para determinar si hubo o no incumplimiento contractual por parte de la persona servidora. Una vez realizado el proceso sumario, el área de Contratación Administrativa emite una recomendación

al Consejo Superior donde expone las razones que lo llevaron a determinar si existió o no incumplimiento contractual.

Si el Consejo Superior, como órgano superior, determina por medio de la recomendación que hubo incumplimiento por parte del servidor, realiza la resolución del contrato y remite la gestión a la Dirección Jurídica para que el Área de Cobro Administrativo realice el respectivo proceso de cobro.

Por medio de este procedimiento se ha logrado la recuperación de sumas giradas con motivo de incumplimientos contractuales en contratos de capacitación en general.

B. De los Procedimientos

En relación con el tema de los procedimientos administrativos y su contenido, la Sala Constitucional en la resolución N° 04431 - 2011 del 01 de Abril del 2011 señaló lo siguiente:

“IV.- RESERVA DE LEY EN MATERIA DE CREACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA IMPONER ACTOS ADMINISTRATIVOS DE GRAVAMEN. Los procedimientos administrativos son el conjunto concatenado de actos que realiza un poder público para ejercer sus potestades públicas de manera eficiente y eficaz para el mejor cumplimiento y satisfacción del interés público con respeto de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados. En cuanto el ejercicio de las funciones administrativas de carácter formal puede concluir con el dictado de un acto administrativo de contenido ablatorio o de gravamen, resulta indispensable que la ley establezca las características esenciales del respectivo procedimiento a través del cual se van a dictar actos de imperio. Así, el artículo 59, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública recoge un principio de rancio abolengo en el Derecho Administrativo, en protección de los administrados y como garantía de principios constitucionales de primer orden como la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica, conforme al cual *“La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio”*. **En cuanto los procedimientos administrativos deben estar diseñados y concebidos con las necesarias garantías para asegurar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales y humanos al**

debido proceso y la defensa, cualquier restricción o limitación de tales derechos, también, debe estar establecida por la ley, según se desprende del principio de reserva de ley en materia del régimen de limitaciones de los derechos fundamentales consagrado en el artículo 28 constitucional, *a contrario sensu*, y 19, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública, al preceptuar, explícitamente, que “*El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes*”. **Empero, la consideración anterior, no significa que un poder público no pueda, por vía de un Reglamento Ejecutivo, desarrollar normas de carácter legal atinentes a un procedimiento administrativo determinado. Esa habilitación existe, siempre y cuando, la ley –en sentido formal y material- establezca los rasgos esenciales del respectivo procedimiento administrativo y el respectivo reglamento se limite a desarrollarlos, complementarlos, aclararlos o precisarlos.** Consecuentemente, no resulta posible que se establezcan procedimientos administrativos abreviados, sumarios o con el acortamiento de plazos, con la consiguiente restricción de la bilateralidad de la audiencia, del contradictorio y la defensa, por virtud de un reglamento ejecutivo, la ley tendría que autorizar el diseño de un cauce procedimental. Si a través de un reglamento se acuña un procedimiento administrativo acortado o abreviado, sin previa habilitación legislativa, se violenta el principio de la reserva de ley y el reglamento ejecutivo deja de ser “*secundum legem*” o subordinado a la ley al regular “*ex novo*” una materia no cubierta por la ley incurriendo en un grave vicio “*ultra vires*”, produciéndose, también, una clara infracción de los principios constitucionales de la interdicción de la arbitrariedad y de la seguridad jurídica. En el principio de reservar a la ley la determinación de los rasgos esenciales o fundamentales de los procedimientos administrativos a través de los cuales se pueden dictar actos administrativos de imperio o de gravamen, subyacen, también, razones que surgen del principio democrático, en cuanto es a través del órgano en el que delegan los administrados o ciudadanos la potestad de legislar el que debe establecer los cauces procedimentales para suprimirles, limitarles, denegarles situaciones jurídicas sustanciales o imponerles obligaciones de hacer, dar o no hacer. **Los poderes administrativos, podrán, desarrollar, complementar, aclarar o precisar los procedimientos administrativos cuyas características esenciales son definidas por la ley, pero no crear ex novo procedimientos administrativos que restrinjan los derechos fundamentales al debido proceso y la defensa, según sus veleidad, antojo o mal entendida discrecionalidad.**” (Énfasis suplido).

La creación de procedimientos es materia reservada a la ley, sin embargo, si es posible la elaboración de procedimientos que aclaren, complementen, desarrollen o precisen características esenciales de lo que ya ha sido definido por

la ley, velando a su vez que no se vulneren los derechos fundamentales del debido proceso y defensa con el que cuentan las partes.

De acuerdo con lo anterior, si es procedente la creación de un procedimiento formal, para los casos donde haya un incumplimiento contractual por parte del servidor en el contrato de Adiestramiento para la Formación de Especialistas en Medicina Legal, en el tanto el procedimiento únicamente complementa, desarrolle, precise o aclare lo que indica la ley, siendo en este caso el procedimiento ordinario o sumario de la Ley General de la Administración Pública, según sea el caso. El procedimiento debe respetar los derechos fundamentales de la persona servidora, es decir, la administración debe velar porque no se transgredan dichos derechos. Al respecto, hay que señalar que el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública establece que “1.- El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes. 2.- Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia.” (Énfasis suplido).

Queda claro entonces que **es procedente la elaboración de dicho procedimiento siempre que este sea para completar lo que ya está dispuesto en la ley y que no transgreda los derechos fundamentales de las partes.** No obstante, debe tomarse en cuenta que ya existe un procedimiento que es utilizado por la Institución para el cobro de incumplimientos de contratos de capacitación en general, por medio del cual se ha logrado de forma efectiva la recuperación de sumas con motivo de incumplimientos contractuales en contratos de capacitación, por lo que, tomando en cuenta que este procedimiento es conforme a la ley y que ha sido y sigue siendo utilizado para realizar el cobro de manera favorable, considera este órgano asesor que lo más conveniente es que se describa el proceso actualmente utilizado para la recuperación de sumas con motivo de incumplimiento en los contratos de capacitación, detallando los pasos que se siguen en el caso concreto de un incumplimiento de contrato de postgrado de medicina legal.

Una vez expuesto lo anterior y en atención a lo solicitado “que se valore la creación de un procedimiento formal, para casos de incumplimientos de Contrato de Adiestramiento para la Formación de Especialistas en Medicina Legal, a fin de contar con un instrumento debidamente regulado para estas situaciones”. Se procede a describir de manera más detallada el procedimiento usualmente seguido para el cobro de las sumas adeudadas como consecuencia del incumplimiento contractual en general, describiendo en este caso el procedimiento en caso de incumplimiento de contrato de postgrado de medicina legal.

Procedimiento en caso de incumplimiento del contrato de postgrado en Medicina Legal.		
Pasos	Responsable	Descripción de la Actividad
1	Unidad de Capacitación del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) o Departamento de Medicina Legal ¹	Informan al Consejo Superior del Poder Judicial del supuesto incumplimiento de la persona médica residente.
2	Consejo Superior	Remite el asunto a la Dirección Jurídica para que, el Área de Contratación Administrativa realice el respectivo procedimiento administrativo que determine si efectivamente hubo un incumplimiento contractual.
3	Dirección Jurídica	Propone al Consejo Superior el nombramiento del Órgano Director, del Área de Contratación Administrativa, que se encargará de instruir el debido proceso sumario que determinará el incumplimiento.

¹ De acuerdo con la décima sexta cláusula del contrato de adiestramiento (Acta de Consejo Superior N° 060-2021, artículo LXVIII) “El seguimiento al cumplimiento de los deberes y de las obligaciones contraídas en este contrato de adiestramiento, entre la persona obligada y el Poder Judicial, corresponde a la Jefatura del Departamento de Medicina Legal, en conjunto con la Unidad de Capacitación del Organismo de Investigación Judicial.”

4	Consejo Superior	Designa al órgano director instructor del Procedimiento Sumario contemplado en los artículos 320 al 326 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).
5	Órgano Director del Procedimiento Sumario (Persona servidora del Área de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica).	Solicita toda la prueba necesaria para la elaboración del expediente, de la manera en que lo estime pertinente (artículo 323 LGAP).
6	Órgano Director del Procedimiento Sumario (Persona servidora del Área de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica).	Una vez que se ha recabado la prueba y se tiene listo el expediente, se pone en conocimiento a la persona interesada para que se refiera al asunto y aporte la prueba que a bien tenga (artículo 324 LGAP).
7	Órgano Director del Procedimiento Sumario (Persona servidora del Área de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica).	<p>Una vez finalizado el proceso sumario, el órgano director emitirá criterio al Consejo Superior con las respectivas consideraciones acerca de si hubo o no incumplimiento contractual.</p> <p>El órgano director podría optar por aplicar el artículo 326 de la LGAP y ordinariar el procedimiento.</p>
8	Consejo Superior	Consejo Superior decidirá si acoge lo recomendado por la Dirección Jurídica o no. Si el Consejo Superior determina que no hubo incumplimiento, entonces se tendrá por concluido el asunto.
9	Consejo Superior	Si el Consejo Superior determina que hay incumplimiento de contrato por parte del o la médico residente, entonces acuerda remitir la gestión al Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica, para que esta realice la respectiva recuperación de dineros originados en el incumplimiento.

10	Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica.	Una vez recibida la gestión del Consejo Superior para que se cobren los montos originados en el incumplimiento contractual, el Área de Cobro Administrativo da apertura a la carpeta electrónica correspondiente en la cual incorpora el acuerdo del Consejo Superior.
11	Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica.	Solicita a la Dirección de Gestión Humana o a la oficina que corresponda, el contrato de adiestramiento para la formación de especialistas en medicina legal que firmó la persona con el Poder Judicial, asimismo solicita la información adicional que considera pertinente para que integre el expediente y que sirva en el proceso de cobro para establecer adecuadamente el monto que la persona deberá reintegrar por motivo del incumplimiento, por ejemplo: el contrato de adiestramiento, carta de renuncia de la persona médica residente; información que indica que la persona no aprobó el curso; documentación presentada por la persona médica; desglose de salarios percibidos, etc.
12	Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica.	Remite la información recopilada a la Dirección Ejecutiva, concretamente al Área de Análisis y Ejecución (órgano técnico), para que calcule la suma que la persona médica adeuda por motivo del incumplimiento.
13	Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica.	Concede audiencia a la parte a quien se le están practicando las diligencias, así como a sus fiadores -en caso de haberlos- para que se pronuncie al respecto y proponga la forma de cumplimiento de la obligación incluyendo un arreglo de pago, o bien, para que recurran -en caso de desacuerdo- en cuyo caso, la parte puede interponer recurso de revocatoria ante la Dirección Jurídica o recurso de apelación ante el Consejo Superior (artículo 361.1 LGAP). Se realizan dos intimaciones (artículo 154 LGAP).
14	Área de Cobro Administrativo de la Dirección Jurídica.	Si no es posible la recuperación en vía administrativa, se remitirá la información a la Procuraduría General de la República para el cobro judicial respectivo.

Conforme lo expuesto se deja rendido el criterio solicitado, a efecto de que el órgano competente, decida lo que corresponda, en atención al bloque de legalidad que rige en el Poder Judicial.

Elaborado por:
Licda. Linda Sánchez López
Técnica Supernumeraria.

Advertencias:

- Se les recuerda a los requirentes que los criterios de la Dirección Jurídica **no son vinculantes**.
- El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.
- El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la Secretaria General de la Corte mediante el oficio **N° 5046-2022** de 20 de mayo de 2022. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.
- Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto de este, deberá ser realizado previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.
- No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscribientes, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.
- El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

Atentamente,

Licda. Silvia Elena Calvo Solano.
Jefa a. i. Área de Análisis Jurídico.

M. Sc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo.
Director Jurídico a. i.

Ref. 639-2022