

Acta del Consejo

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

A LAS TRECE HORAS Y ONCE MINUTOS DEL 31 DE OCTUBRE DEL 2025

SAN JOSÉ, COSTA RICA

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Inicia la sesión extraordinaria 062-2025, convocada para las 13 horas, a las 13:11 horas del 31 de octubre del 2025, dado que los señores Miembros deben atender temas previos propios de sus cargos. La presente sesión se desarrolló de manera virtual, de conformidad con el artículo 52 de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227, la “*Ley Autoriza la celebración de sesiones virtuales a los Órganos Colegiados de la Administración Pública*”, Ley 10379 y lo dispuesto por este Consejo en acuerdo 004-002-2024, de la sesión ordinaria 002-2024, celebrada el 02 de mayo del 2024, para lo cual se han tomado todas las medidas que permiten garantizar en tiempo real la oralidad de la deliberación, la identidad de los asistentes, la autenticidad e integridad de la voluntad colegiada, la conservación e inalterabilidad de lo actuado y su grabación en medios que permitan su íntegra reproducción. Se les recuerda que el quorum se formará con cada uno de los Miembros presentes mediante enlaces telemáticos, para lo cual deben permanecer, durante toda la sesión, conectados con audio y video, con tal de que su conexión le permita la comunicación simultánea de forma ininterrumpida. Por tanto, se solicita a los Miembros presentes que activen y mantengan sus cámaras encendidas e indiquen su nombre. Participan Carlos Watson Carazo, quien preside y Cinthya Arias Leitón, Miembros Propietarios y la señora Ana Eugenia Rodríguez Zamora, Miembro Suplente, quien sustituye al señor Federico Chacón Loaiza, quien participa en el evento Alianza Digital UE-ALC sobre conectividad segura y confiable e infraestructura digital, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo 026-060-2025, de la sesión ordinaria 060-2025, celebrada el 23 de octubre del 2025. Los señores Miembros se encuentran desde sus casas de habitación. Asisten los funcionarios Luis Alberto Cascante Alvarado, Secretario del Consejo, Jorge Brealey Zamora y Mariana Brenes Akerman, asesores del Consejo y la funcionaria María Marta Allen Chaves, jefe de la Unidad Jurídica.

La presente sesión se lleva a cabalidad con todas las disposiciones establecidas por el ordenamiento jurídico para la celebración de sesiones virtuales. Se mantiene la conexión,

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

tanto en audio como en video, durante toda la sesión, de conformidad con la normativa vigente. -----

ARTÍCULO 1

APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

De inmediato, la Presidencia da lectura a la propuesta del orden del día. Lo anterior, al amparo de lo que se establece en el numeral 4 del artículo 54 de la Ley General de Administración Pública. -----

“Carlos Watson: Buenas tardes a todos, damos inicio a la sesión 062-2025, con el fin de atender los puntos de la agenda previamente circulada, al ser las 13:11 horas. -----

Recordamos que este Órgano Colegiado actúa bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y servicio al interés público, conforme al ordenamiento jurídico costarricense, en atención a las mejores prácticas de gobernanza, transparencia y gestión pública. -----

Procedemos a conocer los asuntos de la agenda procurando deliberaciones fundamentadas, técnicas y orientadas a promover la toma de decisiones colegiadas fundamentadas y en el beneficio al interés general. Invitamos a mantener un debate abierto, respetuoso y orientado a construir consensos privilegiando criterios técnicos y normativos.

Procedemos al único punto, bueno, primeramente, hay un solo punto en la agenda y la someto a votación de los Miembros del Consejo si están de acuerdo, doña Cynthia y doña Ana, levantar la mano, gracias”.-----

AGENDA

- 1. APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA.**
- 2. PROPUESTAS DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO.**

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

2.1 *Informe del recurso de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón Ruiz en contra de la resolución RCS-214-2025.* -----

ACUERDO 001-062-2025

Aprobar el orden del día antes expuesto para la presente sesión ordinaria. -----

ARTÍCULO 2

PROPUESTAS DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO

2.1. Informe del recurso de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón Ruiz en contra de la resolución RCS-214-2025.

La Presidencia presenta al Consejo el informe emitido por la Unidad Jurídica por medio del oficio 09948-SUTEL-UJ-2025, del 20 de octubre del 2025, en atención al recurso de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón Ruiz en contra de lo dispuesto en la resolución RCS-214-2025. -----

De inmediato la exposición de este asunto.-----

“Carlos Watson: Procedemos al único punto del orden del día. Antes deseo mencionar que la inhibitoria del señor Federico Chacón aplica también a este caso que vamos a discutir hoy, semanas anteriores lo habíamos aceptado.-----

El punto en cuestión que vamos a discutir está en Miembros del Consejo, es el punto 2.1, Informe del recurso de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón en contra de la resolución RCS-214-2025, adelante María Marta.-----

María Marta Allen: Gracias, buenas tardes. En esa resolución, que impugna el funcionario Eduardo Castellón, el Consejo como punto tercero de la resolución declaró sin lugar el procedimiento administrativo sancionatorio instaurado mediante el acuerdo 004-016-2025, y es en contra de esa resolución que el funcionario presenta el recurso de reposición.-----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Son varios los argumentos. El primero alega prescripción, indica que el artículo 414 del Código de Trabajo establece el plazo de un mes desde que se dio la causa para imponer la sanción y en este caso, el Consejo tuvo conocimiento de los hechos investigados desde el año 2022 y también en diciembre del 2023, con el informe de la Auditoría Interna. -----

Aquí resalto que el acto final no sanciona al funcionario y en atención al argumento que indica el funcionario Castellón, indicamos que el plazo de la prescripción para ejercer la potestad sancionadora comienza a correr una vez que el órgano decisor esté en posición de decidir. -----

Esto sucedió cuando el Consejo fue notificado del informe de recomendación emitido por el órgano director, que fue el 08 de setiembre de este año y el acto final se resolvió el 10 de septiembre. -----

Por lo tanto, en este caso, al momento de dictar el acto final, el cual insisto, no impuso ninguna sanción y ordenó el archivo del procedimiento, no había transcurrido dicho mes. -

Como segundo punto, indica que se le atribuye la responsabilidad de la elaboración del SEVRI de los años 2021 y 2022 y del análisis de situación de control interno, que es el ASCI del 2022 y considera que esa función corresponde a niveles jerárquicos superiores. -----

Aquí hay que mencionar que la Ley General de Control Interno define como titular subordinado al funcionario de la administración activa, responsable de un proceso con autoridad para tomar y ordenar decisiones.-----

En cuanto al sistema de control interno, el artículo 10 de la misma ley establece que es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. -----

Ahora para determinar si un funcionario que ocupa un puesto de Profesional 5, Especialista en Comunicación califica como titular subordinado se deben analizar varios temas, la estructura organizativa de la institución y las funciones del cargo. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Esto es necesario ya que el título del puesto no implica de manera automática la categoría de titular subordinado. Para esa determinación es necesario establecer la función real del puesto. -----

Realizamos una investigación de los criterios que ha emitido la Contraloría General de la República y también la Procuraduría General de la República, para determinar qué elementos se deben valorar para calificar a un funcionario como titular subordinado. De esa investigación, obtuvimos que se considera titular subordinado al funcionario que más allá del nombre de su cargo, tiene a su cargo un proceso institucional, ejerce poder para ordenar, coordinar, supervisar y tomar decisiones, tiene una participación en la administración activa, es decir, desempeña funciones operativas, gestiona recursos y coordina personal. -----

Tomando en consideración lo expuesto, revisamos las funciones que se detallan en el manual de cargos para un Profesional, 5 Especialista en Comunicación de la SUTEL. -----

De ahí ya obtenemos lo siguiente: la naturaleza del cargo, ese manual indica que ese cargo de Profesional 5, de Comunicación, la naturaleza es planeamiento, organización, programación, coordinación y supervisión de actividades técnicas derivadas de los procesos y su proceso de trabajo, que están bajo la responsabilidad de las actividades de comunicación. -----

En la descripción de las tareas voy a resumir, señala: planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y el desempeño de labores del personal a su cargo; programar, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las actividades de la gestión orientadas al cumplimiento de los programas y planes operativos del departamento; evaluar la calidad, servicio y eficiencia de los bienes técnicos y materiales asignados para el desempeño de sus actividades; coordinar equipos de trabajo para controlar el cumplimiento de las actividades operativas de la gestión y la calidad de los resultados; proponer al nivel superior políticas y programas de trabajo por ejecutar para el desarrollo de la gestión. También

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

atender y resolver consultas especializadas en la materia y formular y ejecutar proyectos para promover el desarrollo de la gestión. -----

Otra fuente también la encontramos en las funciones de la Unidad de Comunicación que establece el Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ese reglamento interno, en el artículo 38, dice que a esa unidad le corresponde "...diseñar y coordinar la estrategia de comunicación de la institución, asesorar al Consejo de la SUTEL y al resto de la organización en sus acciones de comunicación interna y externa y formular y proponer los programas de comunicación de la SUTEL".-----

Las funciones y tareas que le corresponde realizar a un Profesional 5, Especialista en Comunicación de la SUTEL, luego de la revisión de esos 2 instrumentos, si lo califican como un titular subordinado, conforme a la definición que establece la Ley General de Control Interno y los parámetros que indica la Contraloría y la Procuraduría, esto por cuanto el puesto de Profesional 5 de la Unidad de Comunicación tiene a su cargo el proceso de comunicación institucional, esto implica una responsabilidad técnica, operativa, estratégica y de autoridad funcional sobre un proceso integral de la institución.-----

Dicho puesto también tiene autoridad y capacidad de decisión dentro de su ámbito funcional, es responsable de planificar, dirigir, coordinar y evaluar programas, también de proponer políticas y programas, administrar recursos físicos, materiales financieros y técnicos, asesora directamente al Consejo y a otras instancias de la organización, lo que refuerza su rol estratégico y de liderazgo técnico y las tareas asignadas no son meramente operativas o de apoyo, están directamente vinculadas con el cumplimiento de los fines institucionales en materia de comunicación, lo que le ubica dentro de la administración activa. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Aquí hay que recordar que el SEVRI lo que realiza es una valoración de los procesos, en este, caso los procesos del Área de Comunicación. Esa tarea la deben realizar los ejecutores de cada proceso. -----

Con el instrumento ASCI se elaboran planes de acción de mejora que se deben elaborar según los resultados de la evaluación de los procesos de cada unidad y en este caso, igualmente, corresponde a la Unidad de Comunicación. -----

De lo expuesto, las funciones que detalla el Manual de Cargos y el RIOF para un Profesional 5, Especialista en Comunicación, sí establecen la responsabilidad de ese funcionario de elaborar esos 2 instrumentos por parte de la Unidad de Comunicación, por lo que no se requiere un acto de delegación para que un Profesional 5 Especialista en Comunicación elabore los documentos que exige la Ley General de Control Interno, pues las funciones del puesto le atribuyen esa responsabilidad. -----

Además, es relevante informar que el Consejo ha aprobado 3 documentos en cumplimiento con lo que dispone la Ley General de Control Interno. Uno es el Lineamiento del ASCI, que se aprobó en el acuerdo 022-070-2024; el procedimiento que debe seguir la SUTEL para la elaboración del ASCI y el SEVRI, que se aprobó en el acuerdo 018-001-2025 y el Marco Orientador del SEVRI, que se aprobó en el acuerdo 026-046-2024. -----

Estos 3 documentos estipulan las acciones que deben desarrollar los titulares subordinados, los enlaces de las unidades y los grupos de trabajo. -----

Ahí también se detalla que la Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno es la que coordina la solicitud de la información para la elaboración del SEVRI y el ASCI y quien debe enviar a los responsables de cada dependencia las solicitudes de información. Luego, con toda la información, esa Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno, confecciona un informe para conocimiento del Consejo y la toma de decisiones, por lo que

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

las actuaciones de la Unidad de Planificación con relación a los temas de control interno están establecidas en los documentos previamente aprobados por el Consejo. -----

El otro argumento del funcionario es que indica que las circunstancias que se acreditan para no sancionarlo, como la carga de trabajo, se deben considerar eximentes plenas de responsabilidad y no atenuantes. Como saben y ya lo expuse en este procedimiento, no se impuso ninguna sanción, debido a que no se acreditó dolo ni culpa grave y, además, del análisis de la prueba, se concluyó que hay eximentes para no imponer una sanción a un funcionario que sí es responsable. Por lo que no se elimina la responsabilidad administrativa, pero se considera que hay factores que impiden imponer una sanción. -----

El cuarto argumento es que indica que hay un trato desigual hacia su persona en comparación con otros funcionarios y unidades dentro de la SUTEL, menciona la Unidad de Tecnologías de la Información, a FONATEL y a Recursos Humanos. -----

Como primer punto, la apertura de este procedimiento disciplinario se fundamenta en un informe de la Auditoría Interna, de los hallazgos de ese informe se tramitaron varias investigaciones preliminares con relación a otras áreas de la SUTEL, para determinar alguna responsabilidad de los hechos y los hallazgos del informe de la Auditoría Interna y en este caso, luego de la investigación preliminar, el Consejo determinó que sí se tenía que abrir un procedimiento disciplinario y aquí recordar que el procedimiento administrativo disciplinario es para averiguar la verdad real de una situación, en este caso, el Consejo declaró sin lugar el procedimiento administrativo sancionatorio. -----

Y como último punto, indica que la investigación preliminar fue insuficiente para iniciar el procedimiento, no valoró de manera adecuada la prueba. Aquí indicamos que la investigación preliminar analizó la estructura funcional de la Unidad de Comunicación, la normativa aplicable, el manual de cargos y los reglamentos internos, así como la práctica institucional y de todos los elementos aportados por el funcionario, lo que justificó la apertura del procedimiento administrativo. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Por lo que recomendamos declarar sin lugar el recurso de reposición interpuesto por Eduardo Castellón Ruiz en contra de la resolución RCS 214-2025, dar por agotada la vía administrativa y declarar en firme el acuerdo que se adopte, gracias. -----

Carlos Watson: Gracias doña María Marta. Doña Cinthya, doña Ana, si tienen comentarios o si quieren intervenir en esta reunión, por favor. -----

Cinthya Arias: No sé, doña Ana.-----

Ana Rodríguez: Una pregunta pequeña, María Marta, nos hiciste referencia al manual y algunos lineamientos y todo 2024-2025, ¿cierto? Cuando hiciste referencia a los manuales y lineamientos...-----

María Marta Allen: Mencioné los lineamientos que el Consejo ha aprobado, pero no son para ciertos años, es decir, es para adelante.-----

Ana Rodríguez: Gracias.-----

Cinthya Arias: Sí, yo solo, justamente, cuando María Marta estaba señalando ese tema, sí quería aclarar que esto fue posterior, estos documentos que menciona ella fueron posterior a la acción que se está analizando acá. -----

Quería mencionar nada más y como parte de las asesorías que ahora no tenemos dentro de las sesiones del Consejo, pero que podemos obtener, yo le hice una solicitud, porque tenía varias dudas, a don Jorge, como parte de esas asesorías al Consejo y de hecho estas asesorías las compartimos en sesiones del 15 del 10, 28 del 10, 29 del 10, con la asistencia de los 3 Miembros del Consejo que están aquí presentes el día de hoy y en fecha 17 del 10 y 20 del 10, don Jorge, nos compartió, luego de exponernos verbalmente sus apreciaciones sobre el caso, que versan sobre un análisis detallado de la Ley de General de Control Interno, nos remitió estos documentos, que son los que también le he pedido a don Luis que los aporte al Felino, para que queden registrados. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Como les digo, fueron documentos y argumentos que analizaron, los 3 Miembros del Consejo, con la participación de doña Mariana y también en su momento, respectivamente, don Jorge y doña María Marta. -----

Yo le quería pedir, si don Carlos me lo permite y doña Ana, si es factible que don Jorge nos haga un breve resumen de la asesoría que él brindó al Consejo en esta materia. Esa era, una primera solicitud que tenía, puesto que yo no soy versada directamente, conozco la Ley de Control Interno y hemos tenido capacitaciones en esa materia en el pasado, que, dicho sea de paso, sería muy importante retomarlas o no dejarlas enfriarse, por esa razón es que yo recurro al apoyo de los asesores y le pediría, si don Carlos está de acuerdo, que don Jorge nos haga un breve resumen. -----

Carlos Watson: Gracias doña Cinthya por los comentarios. Doña Ana, antes de darle la palabra a don Jorge, usted desea hacer algún comentario al respecto. -----

Ana Rodríguez: No, efectivamente tuvimos sesiones de trabajo y de acuerdo con que Jorge exponga su asesoría. -----

Carlos Watson: Perfecto sí, vamos a ver, efectivamente, como lo menciona doña Cinthya, hemos tenido muchas interacciones de este tema en diferentes reuniones, con don Jorge, con doña Mariana, con doña María Marta. Inclusive, hemos conversado también nosotros en conjunto, el tema no es nuevo para nada y esto lo digo para que don Jorge, por favor si se puede tomar unos 5 o 7 minutos en su exposición se lo agradecería, para sintetizar explícitamente, lo que estaba mencionando, doña Cinthya, y no extendernos a cosas que no competen sobre el caso en particular, adelante, don Jorge. -----

Jorge Brealey: Gracias, Jorge Brealey, Asesor del Consejo. Es breve, en realidad la única diferencia de la tesis de la Unidad Jurídica y la mía estriba en que yo al concepto de autoridad para ordenar y dar instrucciones en la definición de titular subordinado lo interpreto y lo veo muy diferente. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Como lo mencionaba, para mí eso representa un verdadero mandato real de poder tomar decisiones y ordenar en aquellos aspectos dentro de la institución, como los recursos financieros, presupuesto, medidas, sancionar, corregir, necesarias e idóneas, que te permitan ser garante de ese proceso. -----

Todos en todo proceso hacemos actividades, de alguna manera decidimos y tomamos decisiones, también administramos recursos, pero solamente la Ley General de Control Interno va dirigida a ciertos funcionarios como el jerarca y que la misma Contraloría ha llamado en sus manuales jefes, gerentes, directores. -----

Si bien es cierto se ha dicho que hay una autoridad funcional, porque puede haber cargos que, aunque con distinta denominación, como bien decía María Marta, tengan responsabilidad de un proceso con ese mando real, entonces los convertiría también en titulares subordinados, pero igual a como puede haber jefes que tengan también responsabilidad y no tengan autoridad y no serían titulares subordinados. -----

Entonces funciona en las 2 vías, porque aquí lo importante es el concepto de autoridad funcional, mandato real y quiero nada más decir, con base en eso, si en la exposición de motivos de la Ley General de Control Interno, yo leí el proyecto de ley antes de que fuera ley y está claramente que define que el enfoque escogido fue un enfoque orgánico y descartó el funcional, precisamente para evitar estas ambigüedades. -----

Cada institución entonces debe agarrar ese concepto y determinar en su estructura organizativa quiénes son los que ostentan este carácter y en el RIOF, la unidad, concretamente en esta unidad, se establece que el jefe inmediato es el Consejo. -----

Vean que inclusive en la Unidad Jurídica habla de un coordinador y en la Secretaría dice que quien está a cargo es un secretario, a eso se refiere la Procuraduría, hay sujetos que tienen diferente denominación, que no se llama jefatura, ni gerentes, ni directores, pero que podrían tener eso y en el RIOF está establecido. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Entonces, el primer nivel organizativo en el que la Ley de Control Interno, con ese enfoque orgánico, solicita a instituciones establecer quiénes son los titulares subordinados, es el reglamento que distribuye las competencias, porque aquí lo que estamos hablando es de una competencia, porque es la atribución de esos poderes tanto de poder para administrar recursos, presupuesto y hacer todo cambio necesario en los procedimientos, en los procesos, en los objetivos, tomar medidas colectivas. -----

Para dimensionar bien qué es este poder, mando real o esta autoridad funcional o esta competencia decisoria, o como dice la ley, esta autoridad para ordenar y tomar decisiones, la misma Ley de Control Interno en las auditorías, dice que la Auditoría, los informes se les van a dar a quiénes, a los titulares subordinados y estos van a tener que tomar las medidas correctivas. Entonces por eso es por lo que los titulares subordinados deben tener poder, porque a la hora de tomar medidas para corregir las condiciones y recomendaciones que solicita la Auditoría, solamente éstos lo pueden hacer. -----

Otra norma que es importante, que es emitida por la Contraloría en materia de control interno, los informes de gestión. La directriz ahí dice que los titulares subordinados encargados de una unidad deben rendir un informe de gestión una vez que terminan su periodo. No me imagino yo a un P5, Especialistas en Comunicación, emitiendo un informe de gestión como lo han emitido otros en la institución. -----

Normas presupuestarias, usted agarra la norma presupuestaria de la Contraloría para instituciones descentralizadas como nosotros y dice, titular subordinado y le entrega otra serie de funciones. Bueno, yo no me imagino tampoco a esta persona en este puesto, tomando las decisiones de titular subordinado en normas presupuestarias. -----

Entonces como vemos, igual, de los artículos del 10 al 19 de la Ley General de Control Interno, si uno toma cada uno de todos los deberes y obligaciones que ahí establece para el titular subordinado, lleva implícito o implica verdaderos poderes de mando que, y aquí para ir terminando, yo tomo, entonces, lo primero para mí el RIOF, la Junta Directiva porque

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

es la Junta Directiva, de esto hay que entender que incluso el jerarca institucional en materia de organización institucional es la Junta Directiva, el Consejo no aprueba el RIOF y la estructura organizativa viene ya definida, deliberadamente, establece en las unidades que son de competencia, de apoyo del Consejo, dice que algunas tendrán una persona, un funcionario encargado, un secretario, un coordinador y otra, como la Unidad Jurídica, que aunque dependía del Consejo se ha nombrado una jefatura, específicamente en esta área, en la contraloría de servicios, dice que la jefatura inmediata es el Consejo. -----

De ahí nos queremos pasar al manual descriptivo de cargos, lo podemos hacer, pero en este contexto yo tomo cada una de las funciones del Profesional 5 especialista y no desprendo que aunque esos verbos digan administrar, dirigir, planificar, coordinar, asesorar, ninguno es con este mando real en el que yo me estoy refiriendo y los lineamientos que el mismo Consejo está diciendo, aprobándolos, de que el titular subordinado debe aprobar el plan de análisis del sistema de control interno o específicamente el de riesgo específico institucional. -----

Y es que es el responsable, porque en un proceso, por ejemplo, el proceso de vocería o el proceso de comunicados hacia afuera, dicho sea de paso, aprobados por el Consejo. Si uno de esos procesos alguno no está funcionando, la institución no está cumpliendo ciertos objetivos, no está llegando a los objetivos metas, hay falta de capacitación o hay poco personal, todo eso lo determina, el equipo puede determinarlo, en este caso, solo hay una persona, podría decir, mirá, esto no está saliendo bien por esto, falta personal. -----

Pero no puede hacer nada más, entonces no puede ser responsable del resultado de esos procesos de comunicación, precisamente porque a él no se le puede recusar de algo en el que él no tiene cómo tomar medidas y garantizar que así se resuelva. No así en este caso de esta unidad, quien al final en estos planes lo firma, porque es el que dice, mira aquí falta contratar a alguien, sí, vamos a contratar a alguien o vamos a comprar tal servicio o vamos a modificar el RIOF para crearlo de diferente manera. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Similar sucede en otras Direcciones, inclusive un jefe, aunque considere que haya falta o necesidad de contratar más personal, el Director puede decir no es falta de personal, es que aquí el personal está flojo, hay que socarlo y decide en contra de lo que diga el jefe, el Directores el que al final de cuentas eleva la solicitud o ve qué hace al Consejo, se abre un procedimiento. O sea, lo que quiero decir con esto es que inclusive jefaturas que yo veo no tienen tampoco ese mando real y que en el caso de las Direcciones queda muy claro, porque el mismo RIOF dice que en el caso de Direcciones, dependerán del Director. -----

Y lo que además quería hacer referencia es que aún hoy, en los lugares en los que hoy hay jefaturas no hay un mando real, no hay una autoridad de decidir en algún proceso en el que está mostrando deficiencias y no está entregando resoluciones en buen tiempo y que determina que todavía falta personal, otra persona que realmente tiene el poder, la autoridad funcional dice no, aquí no es un tema de personal, es un tema de que falta un software o falta jalar el aire a alguien, entonces, al final eso es lo que hace este titular.-----

Entonces ese es el poder al que yo me refiero y yo creo que de lo examinado y en este contexto y en el caso concreto, esta persona no tiene ese mando real y autoridad funcional, competencia decisoria. -----

Estos conceptos son los teóricos que ha mencionado la misma Procuraduría y los tribunales, pero que no hace nada más que crear otros conceptos que vienen a ampliar o a desarrollar el concepto que dice la ley de autoridad para ordenar y tomar decisiones. -----

Pero en lo concreto, lo que se define no es que cualquier persona que tenga algo que se llame dirigir o administrar recursos, si no es con este concepto, alguien que pueda utilizar un poder real para garantizar en el sistema de control la prevención de los riesgos, el cambio y la desviación de lo que haya que hacer dentro de cada uno de los procesos para poder alcanzar los objetivos de la institución en el mejor uso de los recursos. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Hay un montón de normativa que hace referencia al titular subordinado, en el que yo no veo que aplique a este profesional, como normas presupuestarias, normas de informes de gestión y la que mencionaba de la Auditoría Interna. No veo yo a este funcionario tomando las decisiones y ordenando o tomando medidas correctivas en caso de que algún proceso de comunicación se tuviera algún inconveniente. -----

Solamente, por eso es por lo que la cuestión es muy, muy concreta, es en cómo cada quién interpreta y le da sentido a lo que dice la ley de autoridad para ordenar y tomar decisiones. Eso es muy concreto. -----

Carlos Watson: Gracias, don Jorge. Doña Ana, me parece que usted deseaba decir algo.

Ana Rodríguez: No, darle unas gracias a Jorge por la explicación muy clara. -----

Carlos Watson: Sí, claro. Mariana, María Marta. -----

Mariana Brenes: No, de mi parte, creo que sí ha sido un tema bastante estudiado, hemos tenido bastantes reuniones, yo revisé el criterio de la Unidad Jurídica y estoy de acuerdo con la tesis que ellos plantean. -----

Carlos Watson: Perfecto. Si no hay más comentarios al respecto, lo sometemos a votación.

Luis, si les parece a doña Cynthia y doña Ana podemos hacer una pausa. -----

Ana Rodríguez: Sí, me parece. -----

Carlos Watson: De unos 5 minutos. -----

Ana Rodríguez: Tratándose, creo que, ya tenemos los criterios de los 2, podríamos conversar nosotros y ver qué decisión tomamos, si les parece, como quieran, pero después de la pausa. -----

Carlos Watson: De acuerdo doña Ana, hacemos la pausa, entonces, unos 5-7 minutos, muy amables".-----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Se deja constancia de que se decreta un receso de las 13:45 a las 13:53 horas.

"Carlos Watson: Despues del receso, vamos a iniciar la sesión a las 13:53 horas. El tema ya fue discutido ampliamente y no sé si quieren decir las posiciones de ustedes, doña Cinthya y doña Ana, para someterlo a votación. -----

Cinthya Arias: Doña Ana, primero, si gusta es que yo estoy buscando algo aquí. -----

Ana Rodríguez: Claro, yo tengo una posición bastante particular, a mí me parece que jurídicamente están bien fundamentados los criterios de tanto de la Unidad Jurídica como de Jorge. -----

*No siendo experta en la Ley de Control Interno, en realidad me parece que lo que hay es un vacío difícil de llenar y como les digo, me parece que las 2 interpretaciones serían atendibles y me parecen que están justificadas jurídicamente, así es que yo me decantaría, ante la duda razonable, aplicar el principio general de *in dubio pro operario* y darle a él la eliminación de la falta que está pidiendo, que en todo caso no cambia el fondo del asunto resuelto. Es así con mi posición.* -----

Carlos Watson: Muchas gracias. Doña Cinthya. -----

Cinthya Arias: Sí, bueno, yo creo que sí hay una razón para aceptar el recurso del funcionario, básicamente, o yo lo baso en 2 elementos, bueno, un elemento general, que es que la responsabilidad por el Sistema de Control Interno recae exclusivamente sobre la alta dirección con mando real, como nos explicaba don Jorge, que en este caso y de acuerdo con la Ley de Control Interno en sus artículos, de hecho, desde el artículo 2, donde se establecen las definiciones, recae sobre el jerarca y titulares subordinados y también en el artículo 10,12 y 39. -----

En general, yo lo resumiría, esto lo desglosó en 2 partes, uno, que el profesional en cuestión no es un titular subordinado al amparo de la ley, como se dijo anteriormente, básicamente porque la Ley de Control Interno define titular subordinado como "el funcionario de la -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

administración activa responsable de un proceso con autoridad para ordenar y tomar decisiones” y para efectos de la tipicidad sancionatoria, la interpretación de este rol es estricta y eso lo han señalado la Contraloría General de la República, lo hemos visto desarrollado en normas y lo hemos visto incluso, mencionaba yo, en programas de capacitación especializados; incluso revisando material de capacitaciones previas que hemos tenido en SUTEL se clarifica este elemento, señalando entonces que el titular subordinado se trata fundamentalmente de quienes ostentan puestos de jefatura y esta definición se apoya además en la necesidad de que el responsable de un proceso tenga responsabilidad formal y legal, incluyendo su obligación para supervisar y la autoridad para ordenar y decidir. -----

Además, el titular subordinado, hay un segundo elemento, debe poseer competencia decisoria y responsabilidad directa sobre un proceso administrativo, lo cual implica tener autoridad para tomar decisiones relevantes, gestionar recursos, rendir cuentas por el cumplimiento de su proceso, etcétera. -----

Por otro lado, el segundo punto de mi argumentación o de mi posición, más bien, es que si el titular subordinado, sea este un jefe, un Director, decide trasladar esa función a un tercero, debe existir una asignación formal. En el caso de...en este caso, el caso que tenemos en frente, es un área que no tiene jefatura, sino que su superior directo es el Consejo y del análisis que he realizado no encuentro en el expediente, o no hay constancia de que haya habido un acto de designación expresa o una norma interna que le dé esa función directamente al funcionario que está presentando este recurso, por lo que entonces, no es posible establecer una responsabilidad directa. -----

Creo que esto es como una lección aprendida para todos, siempre es importante establecer con claridad y por medio de todos los instrumentos idóneos, las responsabilidades que tenga cada funcionario y del hecho de que la institución, al momento en que los hechos en análisis se gestaban, solo contara con una persona en la Unidad de Comunicación, no le -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

hace responsable de tener que asumir funciones que no le son propias de su cargo o no se le han asignado debidamente, esa es mi posición, en síntesis. -----

Carlos Watson: *Gracias doña Cinthya y doña Ana. Eso quiere decir que las 2 están en contra de la posición de la UJ, con las salvedades del caso que estaban mencionando ahora ¿verdad?*-----

Cinthya Arias: *Sí.* -----

Ana Rodríguez: *En realidad no, a mí me parece que están muy bien fundamentados los 2 criterios, lo que no tengo es certeza absoluta de cuál es el correcto. Yo, honestamente, no creo que el Consejo tenga que estar, o sea, no tengo certeza. Entonces es distinto, no estoy en contra de la opinión de la Unidad Jurídica, no.*-----

Carlos Watson: *No comprendo.*-----

Ana Rodríguez: *No, solo no tengo certeza en el tema este del titular subordinado, me parece muy bien fundamentado lo que dice la Unidad Jurídica y me parece que es razonable también, pero también puedo entender la motivación que está dando Jorge con relación a eso. Me parece que hay una laguna legal y que estamos en un caso atípico, ahí un caso como extremo. Entonces me genera la duda que dejé constando.*-----

Carlos Watson: *Adelante, don Jorge.* -----

Jorge Brealey: *Tal vez lo que quiso expresar don Carlos es que las 2 Miembros mujeres del Consejo llegan a la misma conclusión, pero se fundamentan en razones distintas.*-----

Carlos Watson: *No en realidad, Jorge, perdón que te interrumpa, la pregunta mía es si apoyan el texto de la UJ, tal cual está o no.* -----

Ana Rodríguez: *Entiendo sí, bueno no, yo sí tendría que separarme, en parte.* -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Carlos Watson: Perfecto. Entonces, sometemos a votación el punto en cuestión. ¿A favor? 2 en contra. ¿En este caso qué se hace?, Mariana y Jorge, nos apoyan, perdón, ¿podemos hacer una pausa, Luis?-----

Se deja constancia de que se decreta un receso de las 14:00 y hasta las 14:12 horas.

“Carlos Watson: Al ser la 14:12 horas nos incorporamos nuevamente a la sesión, después de la pausa coordinada con las compañeras Miembros del Consejo. -----

Para retomar el tema, doña Ana había expuesto su tesis específicamente sobre el tema y doña Cinthya creo que también, ya habíamos completado las diferentes tesis. No creo que tengamos nuevamente que volver a ellas. -----

Doña María Marta, no sé si tiene algún comentario respecto de lo que había escuchado anteriormente, antes de la pausa. -----

María Marta Allen: Sí, el comentario es el siguiente, en este procedimiento se determinó que el responsable es el Profesional 5 de la Unidad de Comunicación, eso lo aprobó el Consejo en el acto final. -----

Ese es un tema relevante para los fines por los cuales se inició el procedimiento y eso específicamente fue un tema de valoración y de discusión dentro del procedimiento administrativo. Entonces, en el caso de que se tenga una posición de que ese funcionario, Eduardo Castellón, no es el responsable de elaborar esos documentos, como así quedó en el acto final, los mismos señores del Consejo y señoras deben entonces indicar quién es el responsable de emitir esos documentos por parte de esa unidad y ¿por qué?, porque aquí se está definiendo en este procedimiento que Eduardo, eventualmente, si es así, no es el responsable, entonces el Consejo tiene que determinar quién es el responsable y así ordenar entonces a esa persona que tiene que elaborar los documentos de control interno de la Unidad de Comunicación. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Esto es necesario, esto es responsable y eso es una responsabilidad del Consejo en el caso de que cambie, de lo ya dispuesto en el acto final. -----

Carlos Watson: Gracias María Marta. Doña Cynthia, doña Ana, Jorge. -----

Ana Rodríguez: Me genera duda también. Yo no puedo venir a decir en un procedimiento administrativo sancionatorio de una persona específica quién tiene la obligación de haber cumplido con lo que debió haber cumplido la persona “x”. -----

Ahí disiento, puede hacerse un análisis, solicitarse un análisis y hacer la determinación específica en el momento oportuno, pero este procedimiento no es para determinar quién era el responsable, es para determinar si “x” tenía responsabilidad sobre una situación dada. -----

Entonces ahí no estoy de acuerdo tampoco. Yo no puedo venir a decir, no, le tocaba a Jorge Brealey, porque no está Jorge Brealey en este procedimiento, o sea, eso no creo que sea así, sí creo que se pueden tomar acciones de seguimiento y ver cómo se hace y que se impongan las obligaciones que se tengan que imponer, pero no creo que este procedimiento pueda tener ese fin, ni una resolución de un recurso, terminar diciendo no es que era responsabilidad de fulano, no estoy de acuerdo con ese punto. -----

María Marta Allen: Ahí nada más aclarar que entonces la situación de la responsabilidad de esos documentos de la unidad queda sin definir, eso sería nada más la observación. --

Carlos Watson: Adelante doña Cinthya, le estamos dando la palabra a los señores Miembros. -----

Cinthya Arias: No, es a Jorge. -----

Carlos Watson: Adelante Jorge. -----

Jorge Brealey: Lo que yo le entendí a María Marta es a futuro, el próximo, el 2026 ¿quién debe firmar ambos planes? Porque esa persona, además, es la que compromete las

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

medidas que se toman ahí, es la que compromete, o sea, yo entiendo y principalmente va asociado a la recomendación de la Auditoría en el informe, pero más asociado a futuro y que este caso, precisamente lo que la persona implicada también está, a pesar de que no fue sancionado, por eso pone esto en la palestra en el recurso y lo que él quiere determinar y lo que él siente es que él no está obligado a futuro a hacer, no solo este proceso, porque lo que le está diciendo es que al firmar estos planes como titular subordinado y como titular subordinado tiene un montón más de responsabilidades, no solamente el plan, es un punto en un mar de obligaciones, lo que a él le preocupa, me imagino, es que como titular tiene un montón de obligaciones en las normas que yo dije, presupuestario.....

Carlos Watson: Jorge, disculpe que lo interrumpa, pero centrémonos específicamente en la discusión que se está generando acá, los otros elementos que estás mencionando son muy importantes, pero

Ana Rodríguez: Sí, pero ahí está suponiendo.

Jorge Brealey: Correcto, pero creo que la preocupación de María Marta y que un poco viene de la fundamentación de doña Ana, que es la duda, bueno, está bien, la duda para este caso, pero en el fondo el titular subordinado de estos procesos tiene que aparecer para futuro y para otras implicaciones y no sólo para firmar eso, sino para todo lo de la Ley General de Control Interno, que es lo que creo que estaba diciendo María Marta y que coincido.

Carlos Watson: Bien, entonces, de acuerdo con lo conversado, ¿cuál es el punto en el cual ustedes 2 tienen una coincidencia, aunque el criterio sea diferente?

Ana Rodríguez: Doña Cinthya considera que no se le puede considerar titular subordinado y al no considerársele titular subordinado, me corrige si me equivoco, él no incurrió en ninguna omisión al no presentar los documentos por los que se inició esta investigación, ¿verdad?

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Cinthya Arias: No es responsable, no era responsable, sí efectivamente, sí, o sea, la coincidencia entre Ana y yo es que acogemos el recurso, rechazamos la tesis de la UJ. ---

Mariana Brenes: Pero para que haya coincidencia, sí, nada más es que acogen, como había apuntado doña Ana anteriormente, únicamente acogen en cuanto a ese punto, en todo lo demás, si acogerían el criterio de la Unidad Jurídica. -----

Cinthya Arias: En ese extremo, exactamente. -----

Ana Rodríguez: Sí. -----

Cinthya Arias: Sí, es el tema de la responsabilidad. -----

Carlos Watson: Entonces, en el tema de la responsabilidad hay una coincidencia entre doña Cinthya y doña Ana, aunque los criterios como tales no son 100% iguales, ¿verdad? Estamos de acuerdo en ese tema, sí, lo estoy entendiendo bien. -----

Mariana Brenes: Sí. -----

Carlos Watson: Excelente, entonces sometemos nuevamente a votación. Sometemos nuevamente a votación en su integridad el análisis que hizo la Unidad Jurídica al 100% con el responsable que ellos apuntan dentro de la resolución que ya se expuso. Un voto a favor, 2 en contra. -----

Ahora bien, doña María Marta, o Jorge, ¿cómo votamos?, si ellos solamente tienen esa línea de diferencia en todo el análisis que hizo la Unidad Jurídica. -----

Jorge Brealey: Yo creo que es tomar un tiempo más, pero creo que habría que hacer otro..., o sea solicitar otro informe que recoja la disensión de este tema de los Miembros del Consejo. -----

Ana Rodríguez: ¿Cómo, perdón? -----

Jorge Brealey: O sea, normalmente, inclusive antes, en la Junta, el Consejo, al puro inicio, a veces conocían los temas y una vez que ya se había resuelto, se -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Carlos Watson: Perdón, Jorge, perdón, que te interrumpa, Luis, ¿podríamos hacer una pausa nuevamente, por favor, si las 2 señoras están de acuerdo? -----

Ana Rodríguez: Sí, no se preocupe. -----

Se deja constancia de que se decreta un receso de las 14:20 y hasta las 14:29 horas.

“Carlos Watson: Buenas tardes, nuevamente, regresamos del receso a las 14:29 horas Estamos conversando el informe de recurso de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón Ruiz. -----

Tal vez sería bueno como recapitular un poco todo lo que se ha dicho sobre este recurso. Es un recurso que se inició por medio de la Auditoría Interna, por la no presentación del SEVRI. -----

Se hizo una investigación preliminar al señor Eduardo Castellón y él no se sancionó. -----

Actualmente hay un criterio jurídico institucional, que es el que expuso María Marta en su totalidad y declara que el señor Eduardo Castellón es el responsable de hacer el SEVRI, María Marta, me corriges si estoy diciendo algo incorrecto, por favor. -----

Cuando exponemos el tema acá como tal, doña Cinthya Arias indica y doña Cinthya me corrige y yo lo vuelvo a parafrasear, si es necesario, que Eduardo Castellón no es el responsable de ese producto como tal y doña Ana indica que ella tiene una duda, pero también al final del camino, es que él no es el responsable de ese producto final. -----

Entonces se abrió una investigación para encontrar quién es el responsable de eso. Yo mantengo y creo que el criterio de la Unidad Jurídica es correcto, que nosotros deberíamos indicar acá quién es el responsable, porque evidentemente habría que hacer un reproceso

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

de todo esto, de esta *investigación que la Auditoría Interna nos ordenó a nosotros como Consejo iniciar.* -----

Entonces, nuevamente voy a proceder a la votación de este tema en particular. Yo voy a acoger al 100% todo lo que dice la Unidad Jurídica y doña Cynthia y doña Ana Rodríguez, por favor, la tesis de ustedes que quieran decir acá, adelante. -----

Cinthya Arias: Es que bueno, yo en mi caso ya lo expresé, ¿quieren que lo vuelva a decir?

Carlos Watson: No, a mí me parece que lo que dice María Marta es correcto, o sea, ¿quién es el responsable del proceso como tal? -----

Cinthya Arias: Ah, eso es lo que usted está solicitando. No es que yo, disculpe, pero yo en este caso coincido con doña Ana en el sentido de que lo que puede uno es emitir una instrucción para que se clarifique, para verificar que se clarifique la responsabilidad desde el RIOF, ya sea por una delegación que es expresa, que es mi tesis o bien que se establezca incluso posibles modificaciones en el RIOF. -----

Carlos Watson: Perfecto, doña Cinthya. Ahí el detalle es que, por ejemplo, en toda la investigación que se ha hecho, lo que ustedes decían anteriormente es que el jefe es el Consejo como tal de esta unidad. -----

Ana Rodríguez: Sí, yo, bueno, no sé si delegación será un término correcto, eso sería una simple instrucción de alguien de hacer un... llenar un cuadro. Como les digo, yo tengo duda en cuanto a las 2 interpretaciones jurídicas de esto, me queda una duda y claramente, tengo claro que hay un problema a raíz de la situación. Entonces, estoy tratando de analizar con cuál de las 2 interpretaciones me decanto más. He estado pensando esto por muchos días, en realidad. -----

Cinthya Arias: Yo creo que todos, Ana, no es una, o sea, yo he desempolvado documentos del 2012, para poder tomar una posición. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Ana Rodríguez: Sí, pero claro, yo soy la que está haciendo el problema ahora, porque los 2 están muy claros y yo no estoy tan clara y estoy siendo honesta en qué no estoy clara, pero tenemos que tomar alguna decisión. Hay algo que a mí me ha llamado mucho la atención en esto y es el hecho de que en el expediente consta que esto se ha cumplido por años y bueno, la verdad es que de tener que decantarme por una de las 2 posiciones, me decanto por la posición de la Unidad Jurídica y acojo el informe como está. -----

Cinthya Arias: Sí. -----

Carlos Watson: Muy bien, gracias, doña Ana, en esta ocasión. -----

Ana Rodríguez: Y me disculpan, en verdad. -----

Cinthya Arias: No, es un tema complejo. -----

Ana Rodríguez: Pero no, yo digo el enredo porque de verdad lo estoy asumiendo con... tratando de hacerlo con responsabilidad. Pero sí creo que, ante la situación, va a haber que dar instrucciones claras con relación a quién hace esto y cómo. -----

Carlos Watson: Es un tema completo. Sí, el punto medular acá es quién es el responsable en todas las tesis que ustedes mencionaron que el jefe directo es Eduardo Castellón y en todas las tesis de ustedes lo que está mencionando es que es el jefe directo, el que es el responsable de esto, según las lecturas que yo he hecho de Jorge y doña Cynthia. Pero no hay problema, siempre es el análisis que hay que ejercer sobre estos temas y a posteriori, y de interiorizar bien cómo funciona, cómo estamos funcionando en la SUTEL y tratar de ajustar ciertas cosas en donde tengamos que ajustar como grupo. Entonces nuevamente... -----

Cinthya Arias: Sí, perdón, don Carlos, si me permite. -----

Carlos Watson: Adelante, doña Cinthya y disculpe, sí, claro. -----

Cinthya Arias: Yo creo que esto, o sea, nosotros hemos aplicado el concepto de abogacía a los operadores intensamente en muchos temas y yo creo que aquí y me refiero a la

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

abogacía en el sentido de capacitar, de darles instrumentos, de informar y demás y yo creo que el tema de control interno y riesgo es definitivamente un área que todos los funcionarios tenemos que profundizar ampliamente y si este tema está dando una oportunidad para que esto se haga, independientemente de que si estamos decidiendo 2 a 1 y yo voy a presentar, que de hecho ya se lo mandé a Luis, mi voto disidente, para que conste en actas e independientemente de eso, yo creo que hay que retomar esto que yo desempolvé, les digo que es del 2012-2013 y que yo recuerde, desde ese momento no tenemos una nueva capacitación en materia de gestión de riesgos, excepto por el ASCI y las capacitaciones internas, pero que nos hagan una disección de la Ley de Control Interno, de qué es el SEVRI, de para qué sirve, de por qué se hace, etcétera, no lo hemos hecho en muchos años y ya la institución se ha renovado muchísimo y es un tema muy delicado como para que no le dediquemos el tiempo y ese espacio en el conocimiento de los funcionarios que se requiere tener.-----

Como les digo, ya mandé mi voto disidente y sí quiero también manifestar y pedirle tal vez a Luis que cuando se presenten votos de esta naturaleza tengamos el cuidado tal vez de incluir como voto disidente solamente el documento que se aporte, o la justificación que se dé, preferiblemente el voto disidente redactado. Porque en una de las actas anteriores que revisé aparecía un voto disidente mío, pero con la discusión completa de parte de otros funcionarios y me parece que eso no es lo correcto. Yo hice la observación en esa acta, nada más como una observación, yo sé que en ese caso lo habrán corregido, pero es mejor que se tome en cuenta el documento y si no está listo, porque uno no sabe cómo se va a decantar después de escuchar y de tener la deliberación, dar el espacio adecuado para la presentación del documento correspondiente, nada más.-----

Carlos Watson: Gracias doña Cinthya, sin embargo, con el voto disidente sí le solicitaría leerlo, ya que las actas son literales.-----

Cinthya Arias: Sí, con gusto. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Ana Rodríguez: Yo tengo una duda, me permiten una pregunta, porque hay algo que no entiendo. Yo entiendo que el voto disidente es parte de la resolución, la resolución sería la nuestra y el voto disidente y lo que queda en actas, además, es toda la discusión, porque se transcribe todo, ¿no es cierto? -----

Carlos Watson: Sí señora, correcto. -----

Cinthya Arias: Sí. El problema es que el voto disidente que se agregó en ese caso que yo le mencionaba, agregaba la discusión. -----

Carlos Watson: Perdón, doña Cynthia y adelante, Jorge. -----

Ana Rodríguez: Ah, lo que notificaron, ya entiendo. Ah, es que no... -----

Cinthya Arias: No, el acta. -----

Luis Cascante: Lo que quedó en el acta. -----

Jorge Brealey: De hecho, el voto disidente no se notifica, solamente cuando es... -----

Ana Rodríguez: ¿No se notifica? ¿solo en actas? -----

Jorge Brealey: Solamente cuando el órgano en este caso está funcionando como órgano asesor de un informe técnico, entonces, claro, como es un informe técnico que va a un órgano decisor final, este va necesariamente a requerir saber cuál es el voto disidente, porque es el que toma la decisión, pero los que toman la decisión ahora, al que le resuelve, en este caso, al compañero, lo que le importa es la discusión que se dio en la resolución en que se le está rechazando el recurso y en actas sí, sobre todo si la persona Miembro solicitan que quede constando su voto disidente tal cual. -----

Ana Rodríguez: Perdón, no sabía. Gracias por la aclaración. Entiendo. -----

Carlos Watson: Adelante, don Luis. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Luis Cascante: Sí, tal vez con lo que decía Cinthya con respecto al voto, me parece que sí, que lo más oportuno es que lo lea, mejor, porque tomando en cuenta lo que decía don Carlos de la literalidad de las actas, es mejor que Cinthya lo lea y entonces ya quede como voto de Cinthya en la sesión. -----

Carlos Watson: Sí, don Luis nada más un asunto de orden, voy a someter a votación nuevamente, porque la vez pasada lo hicimos por voz y luego hicimos la pausa y creo que se perdió un poco ahí la votación como tal. -----

Entonces voy a someter a votación el tema en discusión, los que están a favor de acoger 100% el informe jurídico institucional por favor, les solicito levantar la mano. Hay 2 votos a favor y uno en contra, el de doña Cynthia. Adelante doña Cynthia. -----

Cinthya Arias: Voy a proceder a leerlo, son 15 páginas, ¿de acuerdo? -----

Carlos Watson: Adelante.-----

Cinthya Arias: De acuerdo. ----- .

"Me permito emitir el presente voto disidente para justificar mi separación de la decisión mayoritaria de este Consejo. Considero que la postura reflejada en el informe 09948-SUTEL-UJ-2025, incurre en la inconsistencia jurídica de la fundamentación que vulnera el principio de tipicidad del derecho sancionatorio. Mi posición es que la falta nunca se configuró, porque el deber legal de titular subordinado no era formalmente atribuible al recurrente. -----

I. La Ley de Control Interno como Mandato de la Alta Dirección. Es fundamental enmarcar este análisis en el espíritu de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292. La Ley de Control Interno, voy a decir, Ley de Control Interno, pero entiéndase la Ley General de Control Interno, es ante todo, el reglamento jurídico para la buena gestión pública y está esencialmente dirigida a la Alta Dirección (jerarcas y titulares subordinados). La Ley exige responsabilidad máxima por el establecimiento y

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

funcionamiento del Sistema de Control Interno a quienes tienen el mando real (autoridad formal para ordenar, tomar decisiones y dirigir recursos). -----

Esta distinción es crítica: la Ley General de Control Interno busca que la responsabilidad sea proporcional a la autoridad y al poder de mando (ordenar y tomar decisiones significativas en función de los fines de la Ley General de Control Interno).

La Ley General de Control Interno trasciende su denominación formal para constituirse en el marco jurídico de la buena gestión pública. Lejos de ser un simple instrumento de fiscalización, codifica los principios universales de la gerencia pública moderna, estableciendo responsabilidades diferenciadas según los niveles de autoridad y mando. La exposición de motivos en el proyecto de Ley General de Control Interno, expediente N° 14.312, al respecto indica sobre el concepto de control interno y se abren comillas: “En este sentido, el control interno es un control administrativo que se crea dentro de los organismos como parte de su infraestructura y de la dinámica de los procesos de trabajo, para ayudar a los administradores en su labor de dirección, de manera que les permita alcanzar los resultados queridos. El control interno comprende los planes, métodos y procedimientos necesarios para satisfacer la misión, las metas y los objetivos de las instituciones, de manera que se promueve la administración basada en resultados.” Cierro comillas.-----

La Ley General de Control Interno requiere distinguir: Jerarcas y Titulares Subordinados, su función es de Alta Dirección. Definen rumbo estratégico, gestionan recursos y responden por los resultados del sistema (Gerentes Públicos Integrales).

Demás funcionarios: Su rol es de Ejecución Técnica y colaboración. Implementan instrucciones bajo supervisión, sin responsabilidad por la gestión integral del sistema.-----

Esta distinción no es burocrática, sino sustantiva: solo quien tiene autoridad real sobre recursos (humanos, financieros y tecnológicos) y capacidad decisoria (Mando

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Real) puede ser responsable por el establecimiento y mantenimiento del Sistema de Control Interno. Imputar deberes de gestión a quien carece de estas herramientas gerenciales viola los principios de razonabilidad y buena administración. -----

De la lectura del proyecto Ley de Control Interno, expediente N°14.312, se extrae que este promueve un orden más bien orgánico que meramente funcional, en relación con quiénes son los actores principales del sistema. Lo anterior, al señalar, abro comillas “fue necesario definir el enfoque del proyecto de ley a partir del concepto de control interno que se adoptará. La discusión, en este sentido, giró en torno a si tal enfoque sería meramente funcional o más bien orgánico, adoptándose finalmente este último para delimitar claramente quiénes son los actores principales en este sistema de control y cuáles son sus potestades y responsabilidades”. Cierro comillas. -----

II. Fundamento de la Disidencia: Violación del Principio de Tipicidad. El núcleo de mi disidencia se basa en que la responsabilidad máxima por el establecimiento del Sistema de Control Interno recae exclusivamente en la Alta Dirección con Mando Real, Jerarca y Titulares Subordinados, conforme a la Ley General de Control Interno, artículos 10, 12 y 39. -----

A mi criterio la argumentación vertida en el informe 09948-SUTEL-UJ-2025, que el voto de mayoría acoge, es jurídicamente insuficiente para imputar el incumplimiento al Profesional 5, Especialista en Comunicación, atribuir al liderazgo técnico el mandato de decisión y desconocer la estructura formal de SUTEL. -----

La Ley General de Control Interno, artículo 2 d) define al titular subordinado como el “funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones”. Para efectos de tipicidad sancionatoria, la interpretación de este rol debe ser estricta, tal como lo han señalado los órganos de control superior: 1. Criterio Técnico de la CGR: La Contraloría General de la

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

República ha desarrollado normas y programas de capacitación especializados que ejemplifican este rol, señalando que el titular subordinado se trata fundamentalmente, de quienes ostenten puestos de jefatura (gerentes, directores generales, jefes de unidad). Esta definición se apoya en la necesidad de que el responsable de un proceso tenga responsabilidad formal y legal, incluyendo la obligación de supervisar y la Autoridad para Ordenar y Decidir. 2. Competencia Decisoria: El Titular Subordinado debe poseer competencia decisoria y responsabilidad directa sobre un proceso administrativo. Esto implica que debe tener la autoridad para tomar decisiones relevantes, gestionar recursos y rendir cuentas por el cumplimiento integral del proceso, no solo por la ejecución de tareas aisladas.

Se reconoce que la figura no se limita exclusivamente a jefaturas formales, pero al tratarse de una excepción o una atribución específica, la interpretación debe ser restrictiva. La imputación exige la existencia de un acto administrativo formal, claro y específico que le confiera a otros funcionarios la condición de titular subordinado o que le asigne las obligaciones de control interno con precisión, proveniente de la autoridad competente.

En su propuesta de acuerdo e informe, la Unidad Jurídica, en el informe 09948-SUTEL-2025 señala que conforme los dictámenes C-010-2023 y C-019-2023, aunque no definen exhaustivamente la figura del titular subordinado, sí brinda algunos criterios, abro comillas: “1. Autoridad funcional: La PGR ha señalado que el titular subordinado es aquel funcionario que tiene responsabilidad directa sobre un proceso administrativo y posee autoridad para tomar decisiones dentro de ese ámbito. No se trata de cualquier funcionario, sino de uno con competencia decisoria. 2. Responsabilidad en el control interno: En varios dictámenes, como el C-010-2023 y el C-019-2023, se ha reiterado que los titulares subordinados tienen obligaciones específicas en el establecimiento, mantenimiento y evaluación del sistema de control

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

interno, junto con el jerarca institucional. 3. No se limita a jefaturas formales: La Procuraduría General de la República ha aclarado que esta figura no necesariamente coincide con el cargo jerárquico más alto, sino que puede incluir a cualquier funcionario que ejerza control sobre un proceso y tenga capacidad de decisión.” Aquí termina la reproducción del criterio de la UJ. -----

Comparto estos criterios. Sin embargo, conviene resaltar que el punto central del asunto radica en ¿qué se entiende por competencia decisoria, tener obligaciones específicas? y, ¿qué se entiende por ejercer control sobre un proceso de capacidad de decisión? Todo lo anterior aplicado a las funciones concretas y específicas que disponen expresamente y de manera clara y precisa la normativa y aquellos instrumentos internos diseñados conforme a la Ley General de Control Interno, sea el Reglamento Interno de Organización y Funciones, Lineamientos, Marco Orientador vigente al momento de los hechos, el Manual Descriptivo de Cargos, así como la propia Ley General de Control Interno. -----

En igual sentido, coincido en los elementos que los Tribunales de Justicia señalan y son referenciados por la Unidad Jurídica, abro comillas: “1. En resoluciones judiciales, los tribunales han reconocido que el titular subordinado es un funcionario con autoridad decisoria sobre un proceso específico, lo que implica una responsabilidad directa en la implementación y supervisión del control interno. 2. Responsabilidad administrativa: Los tribunales han validado que los titulares subordinados pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa cuando incumplen sus deberes en el marco del sistema de control interno, especialmente si se demuestra negligencia o falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones. 3. Interpretación funcional: En algunos fallos, se ha interpretado que el concepto de titular subordinado no depende exclusivamente del cargo jerárquico, sino de la autoridad funcional que el funcionario ejerce sobre un proceso. Esto ha sido clave en

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

casos donde se discute la responsabilidad de jefaturas intermedias o coordinadores de áreas técnicas.” -----

No obstante, a mi criterio, resulta relevante destacar nuevamente la importancia de entender qué y cómo se aplican en la práctica estos conceptos en relación con las tareas y funciones constatables y verificables del cargo respectivo: autoridad decisoria, responsabilidad técnica, negligencia en el ejercicio de funciones propias, autoridad funcional. -----

De esta manera, el concepto de titular subordinado se construye no solo desde la norma, sino desde la autoridad funcional y legal que ostenta dentro de la estructura jerárquica y aquí aparece una tabla donde tenemos, en la columna primera, criterio clave y en la segundo, definición y fundamento legal. Voy a ir leyendo de forma horizontal: -----

Criterio Clave	Definición y Fundamento Legal
Definición Normativa	<i>El titular subordinado es el funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones. Artículo 2.d de la Ley General de Control Interno. Esta figura es el receptor oficial de informes de Auditoría Interna y tiene la competencia y autoridad legal para ordenar la implantación de dichas recomendaciones.</i>
Perspectiva Teleológica	<i>La Ley busca que las personas con capacidad real de mando asuman las obligaciones de control interno. Los deberes se concentran en jerarcas y titular subordinado para lograr eficiencia y certeza jurídica al vincular la responsabilidad con el poder de decisión.</i>

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Criterio Clave	Definición y Fundamento Legal
<i>Requisito Formal-Legal</i>	<i>La autoridad y responsabilidad del titular subordinado deben establecerse mediante un acto administrativo formal válido (RIOF o Manual de Cargos). Sin una designación expresa, un funcionario, incluso en una unidad unipersonal, no tiene esa responsabilidad plena ni potestad de mando para responder por la gestión del sistema.</i>
<i>Responsabilidad Integral</i>	<i>Ser responsable de un proceso implica tener asignadas facultades para la gestión integral del mismo, rendir cuentas, realizar supervisión y control y tener autoridad para emitir órdenes. Esto incluye la gestión presupuestaria y el cumplimiento de metas.</i>

Aquí terminaba el cuadro. -----

En este sentido, considero que la Autoridad Funcional Mando Real y Gerencial se refiere a la potestad idónea, necesaria y pertinente para cumplir con los fines teleológicos de la Ley General de Control Interno, sean eficiencia, eficacia, y rendición de cuentas por resultados. Esta autoridad implica la capacidad de gestión real para trazar objetivos y metas medibles, asignar y hacer uso óptimo de los recursos, presupuesto y personal, evaluar los resultados, corregir procesos y ejercer mando decisorio, incluyendo potestad disciplinaria y la competencia para ordenar la implantación de recomendaciones de Auditoría Interna. Es la sustancia de la gestión pública que justifica la atribución de responsabilidad. -----

Por su parte, la Autoridad Legal, o sea la formalidad y tipicidad, se refiere a la investidura tipificada que la Ley de Control Interno otorga o reconoce para cumplir con las obligaciones, deberes y responsabilidades que la ley dispone. Es el acto formal emanado del RIOF o de una designación expresa que confiere el ámbito de competencia y la atribución de mando a un funcionario determinado, haciendo que los deberes de control interno se vuelvan

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

legalmente exigibles, principio de tipicidad y, por ende, susceptibles de sanción administrativa ante su incumplimiento. -----

El numeral 12 de la Ley General de Control Interno establece deberes que implican competencias o poderes circunscritos a la jerarquía administrativa, titular subordinado, se trata de mando real y autoridad o poder de tomar decisiones significativas. -----

Abro comillas: “En materia de control interno, al jerarca y a los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”. Cierro comillas. -----

Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público N°2-2009-CO-DFOE, establecen en el numeral 1.4 una serie de asuntos que se comprenden dentro del cumplimiento de las responsabilidades al jerarca y a los titulares subordinados: -----

Abro comillas: “1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el Sistema de Control Interno. La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema de Control Interno es inherente al jerarca y a los titulares subordinados en el ámbito de sus competencias. En el cumplimiento de esa responsabilidad, las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como la materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: a) La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas. b) El

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

apoyo con acciones concretas al establecimiento, el funcionamiento y el fortalecimiento de la actividad de Auditoría Interna, incluyendo la dotación de recursos y las condiciones necesarias para que se desarrolle eficazmente y agregue valor a los procesos de control, riesgo y dirección. c) La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del Sistema de Control Interno estén debidamente documentados, oficializados y actualizados y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta. d) La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el Sistema de Control Interno. e) La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del Sistema de Control Interno . f) Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno. g) Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular". Cierro comillas. -----

Todas estas responsabilidades son solo posibles para un funcionario que ostenta un cargo de mando real, autoridad formal para ordenar, tomar decisiones y dirigir recursos. -----

En los Lineamientos generales para el proceso de autoevaluación del sistema interno (ASCI) de la SUTEL, se establecen distintos actores con sus respectivos deberes, titulares subordinados, PPCI, enlaces de Control Interno, participantes en la autoevaluación. En el numeral 2.2.2 se establecen las responsabilidades de los titulares subordinados. Abro comillas: "2.2.2 Titulares subordinados. Realizar la revisión de la propuesta del Plan de Acciones de mejora de control interno y consignar su aprobación. Efectuar el seguimiento del avance del Plan de acciones de mejora de control interno, detectar y documentar las desviaciones y plantear acciones correctivas, en procura de su ejecución. Compartir los resultados de autoevaluación con el equipo de trabajo de la unidad o Dirección a su cargo,

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

según corresponda. Participar en las charlas y/o capacitaciones promovidas por la Unidad de PPCI relativa a la materia”. Cierro comillas. -----

En cuanto a quienes participan en la autoevaluación, abro comillas: “2.2.5 Participantes en la autoevaluación. Brindar respuesta al cuestionario incluido en la encuesta de conocimiento, facilitado por la unidad de PPCI. Participar en las charlas o capacitaciones promovidas por la Unidad de PPCI relativa a la materia. Brindar respuesta del cuestionario o herramienta que se facilite para realizar la autoevaluación de control interno del período. Asistir a las sesiones de trabajo convocadas por el titular subordinado o enlace de Control Interno de la unidad o Dirección General que le corresponda, para la elaboración del Plan de Acciones de mejora (PAM).” -----

Nótese que desde estos lineamientos se hace una diferencia clara entre los titulares subordinado y quienes operativamente participan en la recolección de información, para la confección de los instrumentos asociados al SEVRI y ASCI. -----

En el caso del SEVRI, el Sistema de Evaluación y Valoración de Riesgos Institucionales, el Marco Orientador vigente a hoy del 2024, que en el punto 2.1.3 contiene los Lineamientos para establecer los niveles de riesgo y en cuanto a los funcionarios, al funcionamiento del SEVRI y su etapa de formulación, en lo que interesa indica: El jerarca y los titulares subordinados son responsables por el adecuado funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, según sus competencias y atribuciones, establecidas en la Ley General de Control Interno 8292 y las Directrices Generales para el funcionamiento del SEVRI. La valoración del riesgo debe realizarla el jerarca, los titulares subordinados, ejecutores de los procesos, en lo que concierne a su ámbito de competencia, conforme las prioridades de evaluación que se determinen en conjunto con la unidad de PPCI. Las dependencias nombrarán un enlace para que sea el apoyo de los participantes durante el proceso de aplicación del SEVRI y el seguimiento del Plan de administración del riesgo. La unidad de PPCI brindará un informe anual al jerarca que incluya los resultados de la

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

evaluación del riesgo, para la toma de decisiones según corresponda. El Plan de Administración de Riesgos será aprobado por el Jefe y las medidas contenidas en este deben contar con los recursos necesarios para su cumplimiento, acorde a las prioridades en la asignación de recursos que determine el Consejo. Los titulares subordinados incluirán en sus planes de trabajo y en el presupuesto los recursos para la ejecución de las medidas de administración y control de riesgos. El titular subordinado y/o el funcionario que éste designe deberá realizar el seguimiento a los riesgos determinados y la ejecución de las medidas de administración del riesgo al menos una vez por semestre, para lo cual debe considerar las características de cada medida. -----

Es importante notar que, si bien los nuevos Lineamientos del SEVRI incorporan la figura de los ejecutores de los procesos, debe aplicarse el principio rector de la Ley General de Control Interno, su deber está estrictamente limitado a lo que concierne a su ámbito de competencia. En este contexto, la competencia del ejecutor radica en su conocimiento técnico y en su participación operativa en la práctica de actividades y controles, y no en un mando real que claramente no ostenta. De allí precisamente, es que se genera la separación de funciones entre titular subordinado y participantes. -----

Dicha participación es un deber de colaboración y ejecución, pero no puede asimilarse a la responsabilidad gerencial de un titular subordinado. Como ya se ha establecido, las competencias que implican responsabilidad sancionable para fines de la Ley General de Control Interno son aquellas que llevan mando real y autoridad para ordenar y tomar decisiones significativas. Por lo tanto, el ejecutor de procesos apoya la validación desde la técnica, pero la responsabilidad final de autorizar y establecer el Sistema de Control Interno recae, por imperativo legal y teleológico, en el titular subordinado. -----

Finalmente, es esencial interpretar con el debido rigor jurídico el lineamiento SEVRI que establece, abro comillas: "El titular subordinado y/o el funcionario que éste designe deberá

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

realizar el seguimiento a los riesgos determinados y la ejecución de las medidas de administración del riesgo al menos una vez por semestre".-----

Este texto confirma 2 elementos cruciales para el análisis de seguido: 1. Deber Principal e Indelegable de Mando: La obligación de realizar el seguimiento es, prima facie, un deber del titular subordinado, inherente a su función de mando real. 2. Necesidad de Delegación Expresa: Si el titular subordinado decide trasladar esta función de seguimiento a un tercero, como el Profesional 5, dicha asignación debe ser formal y documentada. La frase "el funcionario que éste designe" invoca el principio de autoridad legal y tipicidad, exigiendo un acto administrativo escrito que confiera expresamente la función. -----

Una delegación tácita o de facto del seguimiento, un deber de mando y supervisión no cumple con el requisito de formalidad y no puede trasladar la responsabilidad administrativa al ejecutor técnico P5. La ausencia de tal delegación formal en el periodo investigado refuerza la falta de tipicidad en la imputación, pues el deber de seguimiento se mantuvo, legal y formalmente en el titular subordinado. -----

Para el resto de los funcionarios, es decir, aquellos que no tienen competencia, atribuciones o capacidades significativas en función de una administración eficiente y eficaz de la institución, las Normas de Control Interno para el Sector Público Norma 2-2009-CO-DFOE, disponen: "1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el Sistema de Control Interno. De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del Sistema de Control Interno". Cierro comillas. -----

Las acciones pertinentes y atender los requerimientos conlleva a la existencia previa de instrucciones por el jerarca o el titular subordinado respectivo. Abro comillas: "Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna". Artículo 39 de la Ley General de Control Interno. Cierro comillas.

De lo visto hasta acá, el Requisito Estratégico de la Ley General de Control Interno es que la responsabilidad se atribuya conforme a la formalidad, claridad y autoridad real en la estructura jerárquica. Rol Ejecutivo: los demás funcionarios, no jerarcas ni titulares subordinados, tienen el deber de cumplir con las funciones asignadas y colaborar con la implementación del Sistema de Control Interno. Su función es esencialmente ejecutiva. Exigencia de Tipicidad: para que un funcionario general incurra en responsabilidad administrativa por incumplimiento, el deber debe haberle sido impuesto mediante una instrucción, orden o solicitud formal, clara y específica de la autoridad competente, sea---- jerarca o titular subordinado que delimite el alcance de sus funciones. -----

La sanción solo puede imputarse si existe una obligación legal expresamente establecida y asignada mediante normas o actos administrativos formales. Atribuir responsabilidad a un líder técnico o asesor que carece del poder de mando diluye el propósito central de la Ley General de Control Interno, haciendo nugatorio el principio de tipicidad. -----

Adicionalmente, el titular subordinado debe tener la capacidad de interactuar con los órganos de control como un par con autoridad. El titular subordinado es el único, aparte del Jerarca, con la competencia y autoridad legal para ordenar la implantación de las recomendaciones de Auditoría Interna y cualquier otro acto que se establezca para la adecuada gestión de los riesgos institucionales. Si la Auditoría Interna no dirige oficialmente sus informes al Profesional 5, o si este carece de la facultad legal para tomar decisiones que afecten recursos humanos o financieros para implementar correcciones, no puede ser considerado titular subordinado. En este caso, por ejemplo, el informe de Auditoría Interna sobre PAM y PAR le fue enviado al Consejo y este tomó las medidas correspondientes. --

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Las funciones analizadas reflejan una responsabilidad técnica, de coordinación y de asesoría altamente especializada, pero no cumplen con el requisito indispensable de la autoridad formal y el mando jerárquico decisivo que la Ley General de Control Interno, la Contraloría General de la República y la jurisprudencia exigen para calificar como titular subordinado, siendo la formalidad y la autoridad real los elementos determinantes de la imputación de responsabilidad. -----

La exclusión del Profesional 5 de la categoría de titular subordinado se fundamenta en que la Ley General de Control Interno es, conceptualmente, una ley de gerencia pública que exige autoridad formal y capacidad de gestión real, no satisfecha con la mera ejecución de tareas técnicas. -----

III. Disidencia respecto del informe 09948-SUTEL-UJ-2025 La Unidad Jurídica sostiene que el Profesional 5 es un titular subordinado funcional, porque las funciones de su Manual Descriptivo de Cargos incluyen verbos de mando. Esta inferencia es insostenible porque confunde el liderazgo técnico con el mando decisivo legal, lo cual es insuficiente para imputar una falta sancionatoria. -----

La autoridad funcional es una moneda de dos caras: el deber de hacer solo se convierte en responsabilidad sancionatoria si está respaldado por el deber de lograr, que son las facultades de mando, mediante un acto formal. El P5 solo ostentaba la cara 1, o sea, la de deber y por lo tanto no es un titular subordinado. -----

A. Análisis Comparativo: Liderazgo Operativo vs. Mando Decisorio. El contraste entre las funciones literales del Manual de Cargos para el Profesional 5, Especialista en Comunicación y los requisitos de un titular subordinado formal es concluyente y aquí viene un cuadro, la primera columna es criterio de mando legal, según la Ley General de Control Interno, la segunda son las funciones en el Manual Descriptivo de Carlos del Profesional 5 de Comunicación y la tercera es la conclusión sobre si hay mando real del titular subordinado: -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

<i>Criterio del Mando Legal según Ley General de Control Interno</i>	<i>Funciones en el Manual de Cargos, Profesional 5 de Comunicación</i>	<i>Conclusión: ¿Mando Real del titular subordinado?</i>
<i>A. Autoridad para Ordenar. Mando Jerárquico</i>	<i>Dirige, coordina y evalúa el desarrollo de programas y el desempeño de labores del personal a su cargo. Actúa como coordinador permanente de área funcional.</i>	<i>NO CUMPLE. La dirección es de supervisión técnica/operativa. Carece de la potestad disciplinaria, de reorientar personal o de imponer correcciones gerenciales que son propias del titular subordinado.</i>
<i>B. Autoridad para Tomar Decisiones. Decisión Ejecutiva Final</i>	<i>Administra y vigila recursos asignados. Emitir criterios técnicos profesionales para apoyar la toma de decisiones. Elaborar, firmar y remitir oficios dentro de los ámbitos de discrecionalidad establecidos por sus jefaturas.</i>	<i>NO CUMPLE. La autoridad es de asesoría y propuesta. La discrecionalidad está expresamente limitada por el superior jerárquico. El titular subordinado debe tener autoridad para aprobar el Plan de Riesgos y asignar recursos, facultades que recaen en el Consejo o en un jefe formal.</i>
<i>C. Responsabilidad Integral del Sistema de Control Interno.</i>	<i>Responsable de la ejecución técnica y la asesoría al Consejo.</i>	<i>NO CUMPLE. El deber de establecer y evaluar el Sistema de Control Interno. Ley General de Control Interno, artículo 10. Es una función</i>

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Criterio del Mando Legal según Ley General de Control Interno	Funciones en el Manual de Cargos, Profesional 5 de Comunicación	Conclusión: ¿Mando Real del titular subordinado?
Establecimiento y Evaluación		gerencial que presupone control sobre recursos y capacidad de decisión estratégica. El P5 solo posee el rol de Gestor Público/Líder Técnico.

Sección B de esta parte del voto: -----

B. Disociación entre el RIOF y la Responsabilidad Imputada. 1. La Jefatura Legal es el Consejo: De conformidad con el Reglamento Interno de Organización y Funciones, la Jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es el Consejo de SUTEL. Al no existir un cargo formal de dirección o delegación expresa de mando, los deberes indelegables de titular subordinado recaen, por mandato legal y jerárquico, sobre la Jefatura Superior. 2. Violación de Tipicidad: La Ley General de Control Interno, artículo 39 exige que el deber de los demás funcionarios sea formal y específicamente asignado. En el informe, aquí tengo mal el número, ahora lo corrijo SUTEL-UJ-2025 (sic). -----

Al sostener la tesis de la autoridad funcional sin ese acto formal, descargaría la responsabilidad de la Alta Dirección en la supervisión y asignación de deberes, creando un vacío de legalidad que impide la correcta tipificación de la falta. -----

En el informe 09948-SUTEL-UJ-2025 se fundamenta la responsabilidad del profesional 5 en la figura de titular subordinado funcional, basándose en la interpretación extensiva de

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

las funciones del puesto y el carácter unipersonal de la unidad. Esta tesis no resiste el contraste con la norma interna de la Superintendencia. -----

La estructura organizativa de SUTEL anula de raíz la delegación tácita de mando: 1. Jefatura Expresa del Consejo: De acuerdo con el RIOF, la Jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es expresamente el Consejo de la Sutel, artículo 38. Esta disposición normativa de rango formal concentra la supervisión y la responsabilidad primaria de tribunal subordinado en el máximo órgano colegiado, por defecto legal. 2. Patrón de Formalidad en Otras Unidades de Apoyo: El RIOF evidencia que esta institución sí sabe designar formalmente a los titulares subordinados ejecutivos en otras Unidades de Apoyo al Consejo, mediante la creación de cargos como Profesional Jefe (Unidad Jurídica, Registro Nacional de Telecomunicaciones) o Secretario del Consejo. Para estas unidades, el Manual Descriptivo de Cargos les confiere el Mando Real. 3. Conclusión de la Disociación: Al no existir un nombramiento de jefe formal o una delegación de mando en la Unidad de Comunicación, imputar la responsabilidad de titular subordinado al Profesional 5 contraviene la voluntad expresa del RIOF. El deber de establecer y evaluar el Sistema de Control Interno recaía, por imperativo jerárquico, en el Consejo como superior inmediato. -

En el informe 09948-SUTEL-UJ-2025, se utiliza la naturaleza técnica del Profesional 5 para justificar el Mando Decisorio, pero existe una brecha insalvable entre ambos conceptos: --

Y aquí viene otro cuadro, que tiene en sus columnas el eje de análisis en la primera columna, el liderazgo técnico de Profesional 5 y el mando decisorio del titular subordinado.

Eje de Análisis	Liderazgo Técnico (Profesional 5)	Mando Decisorio (Titular Subordinado)
Poder de Decisión	Se limita a emitir criterios especializados, proponer	Implica la autoridad para aprobar el Plan de Administración de Riesgos,

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Eje de Análisis	Liderazgo Técnico (Profesional 5)	Mando Decisorio (Titular Subordinado)
	programas o administrar recursos asignados (presupuesto ya definido, equipo ya comprado).	asignar recursos para mitigación, modificar procesos e impartir órdenes de acatamiento obligatorio.
Objeto de la Responsabilidad	El Profesional 5 es responsable de la ejecución técnica y la calidad del insumo, elaborar la matriz y de la coordinación funcional.	El titular subordinado es responsable del establecimiento, mantenimiento y evaluación integral del Sistema del Control Interno, artículo 10 de la Ley General de Control Interno, lo cual es una función gerencial que ayuda a los administradores en su labor de dirección.
Subordinación	El P5 está subordinado directamente al Consejo según el RIOF, artículo 38 y su discrecionalidad está expresamente limitada por sus jefaturas.	El titular subordinado ejerce un mando intermedio que le da autonomía para tomar medidas correctivas inmediatas y ordenar la implantación de recomendaciones de Auditoría.

III. Inconsistencia Jurídica de la Resolución RCS-214-2025, lo cual se refiere a una rectificación por ilicitud. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Al rechazar el recurso, el Consejo estaría entonces avalando la tesis del informe 09948-SUTEL-UJ-2025, que afirma la ilicitud del acto. La elaboración del SEVRI/ASCI correspondía al Profesional 5, Considerando Tercero, aunque se exonere por la ausencia de culpa. Esta inconsistencia jurídica es el vicio que debemos corregir, a mi criterio. 1. Riesgo del Precedente Defectuoso: Mantener el Considerando Tercero implica que la institución ha establecido formalmente que un Profesional 5 sin jefatura es un titular subordinado para efectos de Control Interno. Esto sienta un precedente peligroso que expone el historial disciplinario del funcionario a futuras imputaciones, así como a cualquier otro P5. 2. Fundamento de la Exoneración: La exoneración no debe basarse en la atenuante subjetiva de la falta de culpa, sino en la ausencia de la falta objetiva antijuridicidad. La falta nunca ocurrió porque el deber de mando nunca le fue formalmente atribuido. -----

La imputación de la falta contraviene directamente el núcleo del derecho sancionatorio, pues la responsabilidad no fue formalizada: 1. Responsabilidad Jerárquica Indeleble: El Reglamento Interno de Organización y Funciones, artículo 38, establece que la jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es el Consejo de SUTEL. Al no existir un cargo formal de dirección, la responsabilidad primaria y los deberes esenciales de titular subordinado, establecer, mantener, evaluar el Sistema de Control Interno, recaían, por defecto legal y jerárquico, sobre el Consejo mismo. -----

Exigencia de la Ley de Control Interno, artículo 39: Para que un "demás funcionario" sea P5, incurra en responsabilidad, el deber debe haberle sido formal y específicamente asignado por el jerarca o titular subordinado. En el informe 09948-SUTEL-UJ-2025 se recurre a una delegación tácita o funcional por ser el único en la unidad, lo cual es insuficiente y contraviene el principio de tipicidad. La ausencia de

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

un acto administrativo formal de designación al P5 como responsable con autoridad decisoria crea un vacío de legalidad insalvable. -----

3. Admisión de la Deficiencia Institucional: El Marco Orientador SEVRI vigente en el periodo 2021-, definía al titular subordinado como responsable del establecimiento y funcionamiento, mientras que el rol del funcionario general era de ejecución operativa y colaboración. La posterior hiper formalización del Marco Orientador 2024 que exige la designación formal de enlaces por el titular subordinado es la prueba de que el sistema anterior carecía de la claridad necesaria para imponer responsabilidades disciplinarias a funcionarios sin mando. -----

IV. Fundamento para Acoger Parcialmente el Recurso Eliminar la Illicitud. El voto de mayoría, al rechazar el recurso, deja en firme el Considerando Tercero de la resolución RCS-214-2025, el cual afirma que la falta objetiva sí se cometió, porque la elaboración del SEVRI/ASCI correspondía al Profesional 5. Esta decisión genera un antecedente administrativo defectuoso y una inconsistencia jurídica de la fundamentación: Se exonera de la sanción por falta de culpabilidad, pero se mantiene probada la falta por ilicitud, elemento objetivo, sentando el precedente de que el P5 tenía deberes de titular subordinado. Esta inconsistencia es inaceptable. Por lo tanto, me aparto del voto de mayoría y voto por acoger parcialmente el recurso de reposición, únicamente en cuanto al agravio de incorrecta atribución de responsabilidad, para corregir la motivación legal de la resolución. Mi voto disidente se basa en la inexistencia de la falta objetiva Illicitud, y no en la excusa por ausencia de culpa. -----

Por tanto, voto por 1. Acoger parcialmente el recurso de reposición, presentado por el señor Eduardo Castellón Ruiz, con el único fin de rectificar la motivación legal de la resolución RCS-214-2025, en lo relativo a la atribución de responsabilidad y 2. Modificar el contenido del considerando tercero de la resolución RCS-214-2025 para

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

que se declare, abro comillas: "Que, en virtud del análisis jurídico realizado, se determina que el deber de elaborar y entregar las matrices del Sistema de Evaluación de Riesgos Institucional (SEVRI) y de la Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI) no era formalmente exigible al funcionario recurrente, por cuanto dicho cargo no ostenta la condición de titular subordinado ni existe acto administrativo que le confiera dicha atribución. En consecuencia, la omisión señalada no configura una falta administrativa, al no estar descrita como deber funcional en la normativa aplicable ni atribuida formalmente al cargo de Profesional 5 de Comunicación". -----

2. Mantener la declaratoria de sin lugar del procedimiento sancionatorio Resuelve Tercero, pero fundamentada en la ausencia de la falta de fondo, falta de licitud y tipicidad, garantizando la legalidad, el debido proceso y la coherencia del modelo de gestión que la Ley General de Control Interno impone a la Alta Dirección". Y allí termina. -----

Carlos Watson: Muchas gracias por su intervención. ¿Algún comentario, doña Ana, doña Mariana, doña María Marta?, no, perfecto. -----

Cinthya Arias: Nada más sí quería señalar, con todo gusto yo lo leí, pero esto no ha sido la norma, entonces, ojalá que en los próximos votos disidente de quien sea, que los presente sí se siga la misma norma. Gracias.-----

Carlos Watson: Con todo gusto, doña Cinthya, sería bueno, don Luis, preguntarle al auditor explícitamente este tema en particular, para tener una respuesta al respecto, por el asunto de la literalidad de las actas. -----

Luis Cascante: Sí. -----

Carlos Watson: Perfecto. Doña María Marta, ¿necesita el voto en firme, para notificar al señor? -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Maria Marta Allen: Bueno, esto ya es una fase recursiva, entonces ya el acto final ya se emitió y considero que bueno, a la brevedad posible, pero si está hoy y lo pueden tomar en firme, perfecto, para ojalá notificarlo la próxima semana. -----

Carlos Watson: Perfecto. -----

Cinthya Arias: Luis, conforme iba leyendo, perdón, fui detectando ahí algunas faltas, ya la fui haciendo, voy a revisar por aquí y se lo vuelvo a pasar y si gusta lo copia a todos los señores. -----

Luis Cascante: Sí, de todos modos, los subo a Felino, entonces ahí queda. -----

Cinthya Arias: Ah, bueno, ya se lo paso, denme un momento nada más para ver cuáles, es que eran como palabrillas que estaban pegadas, ya se lo paso aquí, pero la lectura ya tenía las correcciones. -----

Luis Cascante: Listo. -----

Carlos Watson: Tomamos y votamos el acuerdo en firme, doña Ana Rodríguez, si está de acuerdo aquí, 2 votos a favor, uno en contra. -----

De esta forma a las 15: 24 h terminamos la sesión. Muchas gracias a todos, buenas tardes y feliz fin de semana, hasta luego".-----

La Presidencia somete a votación la propuesta de acuerdo que se tiene a la vista y con base en el oficio 09948-SUTEL-UJ-2025, del 20 de octubre del 2025 y la explicación bridada por la funcionaria Allen Chaves, los Miembros del Consejo resuelven por unanimidad adoptar dicho acuerdo con carácter firme, de conformidad con lo que sobre el particular establece el numeral 2, del artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública.-----

ACUERDO 002-062-2025

- I. Dar por recibido el oficio 09948-SUTEL-UJ-2025, del 20 de octubre del 2025, por medio del cual la Unidad Jurídica presenta al Consejo el informe en atención al recurso

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

de reposición interpuesto por el funcionario Eduardo Castellón Ruiz en contra de lo dispuesto en la resolución RCS-214-2025. -----

- II. Aprobar la siguiente resolución: -----

RCS-257-2025

“SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICION INTERPUESTO POR EDUARDO CASTELLÓN RUIZ EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN RCS-214-2025 DEL CONSEJO DE LA SUTEL DEL 10 DE SETIEMBRE DEL 2025, TOMADA MEDIANTE ACUERDO 022-050-2025”

EXPEDIENTE: FOR-SUTEL-CSC-INV-00811-2024

RESULTANDO:

1. El 20 de diciembre del 2023 la Auditoría Interna de la ARESEP emitió el informe con número 04-ICI-2023 “*Informe del Sistema de Evaluación y Valoración de Riesgo (SEVRI) y Autoevaluación Sistema de Control Interno (ASCI)*”, en el que realizó algunas recomendaciones al señor Federico Chacón Loaiza, en su calidad de presidente del Consejo de la SUTEL o quien ocupe el cargo. -----
2. El 04 de junio del 2024, en la sesión ordinaria 014-2024 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, se adoptó el Acuerdo 003-014-2024, el cual resolvió lo siguiente: -----

“(...) Ordenar la instrucción de una investigación preliminar para atender la primera y segunda recomendación del Informe 04-ICI-2023 de la Auditoría Interna: “Evaluación del Sistema de Evaluación y Valoración de Riesgo (SEVRI) y Autoevaluación de Control Interno (ASCI) de la SUTEL correspondiente al 2021 y 2022”, en relación con la no participación de funcionarios en la elaboración del SERVI y del ASCI, en la cual, se recabe toda la información que permita determinar si existe mérito suficiente para abrir el respectivo procedimiento disciplinario, identificar a los presuntos

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

responsables y recabar elementos de juicio para formular el traslado de cargos o intimación. y se designa a la funcionaria Laura Segnini Cabezas, de la Unidad Jurídica, para que se constituya en órgano de investigación preliminar (...)” -----

3. El 09 de setiembre de 2024 mediante el oficio con número 07959-SUTEL-UJ-2024 la Unidad Jurídica solicita al Consejo de la SUTEL la sustitución de la funcionaria asignada como órgano de investigación preliminar en los acuerdos No. 045-075-2023 (adoptado mediante sesión ordinaria 075-2023 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 21 de diciembre del 2023) y No. 003-014-2024 (adoptado mediante sesión ordinaria 014-2024 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 4 de junio del 2024), lo anterior para garantizar la atención de las investigaciones necesarias para la atención de las advertencias emitidas por Auditoría Interna.-----
4. El 18 de setiembre del 2024, el Consejo de SUTEL, celebró la sesión ordinaria 044-2024, en la cual se adoptó el acuerdo 007-044-2024, que dispuso en lo relevante: ---
“(...) *Sustituir el órgano de investigación preliminar nombrado en los acuerdos 045-075- 2023 y 003-014-2024, por las siguientes personas:* -----
“*Acuerdo 003-014-2024: Designar como órgano de investigación preliminar a la funcionaria Ana Gabriela Chaves Peralta, especialista en asesoría jurídica de la Unidad Jurídica.*” -----
5. El 10 de diciembre del 2024, la funcionaria Chaves Peralta, designada como órgano de investigación preliminar emitió el informe de investigación requerido, mediante el oficio no. 10960-SUTEL-UJ-2024, con fecha del 10 de diciembre del mismo año. ----
6. El 20 de diciembre del 2024, en la sesión extraordinaria 071- 2024, se expuso ante el Consejo el informe de investigación preliminar. -----
7. El 14 de enero del 2025, mediante el oficio 00288-SUTEL-SCS-2025, se notificó el acuerdo 003-071-2024, tomado en la en la sesión extraordinaria 071-2024 del Consejo

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 20 de diciembre del 2024
el cual dispuso lo siguiente: -----

“(...) Dar por recibido el documento presentado por la señora Ana Gabriela Chaves, Órgano de Investigación Preliminar y solicitarle que complemente el informe con la información que se ha contemplado y solicitado en esta oportunidad por parte de los Miembros del Consejo” -----

8. El 06 de febrero del 2025, la funcionaria Chaves Peralta, designada como órgano de investigación preliminar emitió la ampliación del informe de investigación requerido, mediante el oficio 01122-SUTEL-UJ-2025. -----
9. El 10 de abril del 2025, mediante el acuerdo 004-016-2025, tomado en la sesión ordinaria 016-2025 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 03 de abril del 2025, dispuso lo siguiente: -----
“(...) dar por recibido el oficio 01122-SUTEL-UJ-2025 que corresponde a la ampliación de informe emitido por el órgano de investigación preliminar y nombrar órgano director del procedimiento a Eduardo Mendoza Alfaro, cédula de identidad 110030208, abogado y funcionario de la Dirección General de Operaciones (...)” -----
10. El 21 de abril del 2025, mediante el oficio 03273-SUTEL-DGO-2025, el señor Eduardo Mendoza Alfaro, presentó inhibitoria en contra del nombramiento como órgano director del procedimiento. -----
11. El 07 de mayo del 2025, mediante el acuerdo 011-019-2025, tomado en la sesión ordinaria 019-2025, del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 25 de abril del 2025, se dispuso lo siguiente: “*(...) PRIMERO: DAR por recibido y acoger en su totalidad la solicitud de inhibitoria presentada en el oficio 03273-SUTEL-DGO-2025, con fecha 21 de abril del 2025, por el señor Eduardo Mendoza Alfaro, nombrado órgano director asignado mediante acuerdo 004-016-2025 del 3 de abril del 2025. SEGUNDO: NOMBRAR a ANA GABRIELA CHAVES*

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

PERALTA, cédula de identidad 111840468, abogada y funcionaria de la Unidad Jurídica, para que se constituya en órgano director del citado procedimiento (...)” ----

12. El 29 de mayo del 2025, mediante resolución 00001-2025, se formuló auto de intimación e imputación de cargos en contra de Eduardo Castellón Ruiz por parte del órgano director del procedimiento, y se notificó dicha resolución en fecha 30 de mayo del 2025 de manera personal en su casa de habitación.-----
13. El 02 de junio del 2025, mediante documento con número de ingreso NI-07309-2025, el señor Eduardo Castellón Ruiz, interpuso recusación en contra de Ana Gabriela Chaves Peralta, en su condición de órgano director del procedimiento.-----
14. El 11 de junio del 2025, mediante oficio 05178-SUTEL-SCS-2025, el órgano director del procedimiento rindió informe sobre la recusación interpuesta. -----
15. El 12 de junio del 2025, mediante correo electrónico, se comunicó el oficio 05285-SUTEL-SCS-2025 del acuerdo 006-031-2025 de la sesión ordinaria 031-2025 del 12 de junio de 2025, mediante el cual el Consejo conoció el informe sobre la recusación del órgano director y resolvió: -----

“(...) PRIMERO: DAR por recibido y acoger en su totalidad, lo indicado en el oficio ° 05178-SUTEL-CS-2025, con fecha 11 de junio del 2025, presentado por Ana Gabriela Chaves Peralta, en calidad de órgano director. -----

SEGUNDO: RECHAZAR la recusación planteada por Eduardo Castellón Ruiz, en contra de Ana Gabriela Chaves Peralta, en calidad de órgano director del procedimiento administrativo sancionatorio FOR-SUTEL-CSC-INV-00811-2024.-----

TERCERO: RECHAZAR el incidente de nulidad planteado por Eduardo Castellón Ruiz, en contra de lo actuado por Ana Gabriela Chaves Peralta, en calidad de órgano director del procedimiento administrativo sancionatorio FOR-SUTEL-CSC-INV-00811-2024. (...).-----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

16. El 20 de junio del 2025, mediante resolución 00002-2025, de las 15:42 horas del 20 de junio del 2025, se resolvió por parte del órgano director recurso de revocatoria interpuesto por la parte. -----
17. El 04 de julio de 2025, mediante el oficio 06123-SUTEL-UJ-2025, la Unidad Jurídica de la SUTEL, emitió informe sobre el recurso de apelación interpuesto por Eduardo Castellón Ruiz, en contra de la resolución 00001-2025 del 29 de mayo del 2025. -----
18. El 10 de julio del 2025, mediante resolución RCS-160-2025, tomada mediante acuerdo 009-036-2025, de las 11:36 horas, el Consejo conoció el informe sobre el recurso de apelación y resolvió: -----
“(...) 1. DECLARAR SIN LUGAR, el recurso de revocatoria interpuesto por Eduardo Castellón Ruiz en contra de la resolución número 00001-2025 de las 10:57 horas del 29 de mayo del 2025, emitida por el órgano director del procedimiento. -----
2. DAR por agotada la vía administrativa. (...)”-----
19. El 27 de junio del 2025, mediante el oficio 05855-SUTEL-CS-2025, se comunicó la resolución 00003-2025, de las 14:05 horas de la misma fecha, en la que se cita a Eduardo Castellón Ruiz, a la comparecencia oral y privada para el 18 de julio del 2025, a partir de las 9:00am hasta las 16:00 horas inclusive.-----
20. El 09 de julio del 2025, mediante el oficio 06300-SUTEL-CS-2025, se comunicó la resolución de reprogramación 00004-2025, de las 14:48 horas de la misma fecha, en la que se cita a Eduardo Castellón Ruiz, a la comparecencia oral y privada para los días 04 y 05 de agosto del 2025, a partir de las 9:00am hasta las 16:00 horas inclusive.
21. Los días 04 y 05 de agosto del 2025, se celebró la comparecencia oral y privada establecida en el artículo 309.1 de la Ley General de la Administración Pública. -----
22. El 05 de agosto del 2025, el licenciado Alfredo Salazar Bonilla, representante legal del señor Eduardo Castellón Ruiz, expuso de manera oral, las conclusiones del procedimiento administrativo disciplinario en la audiencia. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

23. El 28 de agosto del 2025, mediante el oficio 08156-SUTEL-CS-2025, el señor Federico Chacón Loaiza, presentó inhibición como integrante del órgano decisor del procedimiento administrativo sancionatorio seguido contra Eduardo Castellón Ruiz, la cual fue acogida por acuerdo 029-049-2025 de la sesión ordinaria 049-2025 celebrada por el Consejo de la SUTEL el 04 de setiembre del 2025.-----
24. El 08 de setiembre del 2025, mediante el oficio 08540-SUTEL-UJ-2025, el órgano director emitió el informe final del procedimiento administrativo sancionatorio seguido bajo el expediente FOR-SUTEL-CSC-INV-00811-2024, en contra de Eduardo Castellón Ruiz. -----
25. El 10 de setiembre de 2025, el Consejo de la SUTEL, emitió la resolución RCS-214-2025, mediante acuerdo 022-050-2025, de las 11:40 horas y resolvió lo siguiente:----
"PRIMERO: DAR por recibido el informe final rendido por Ana Gabriela Chaves Peralta, en calidad de órgano director del procedimiento mediante el oficio 08540-SUTEL-CS-2025, con fecha 08 de setiembre del 2025. -----
SEGUNDO: DECLARAR sin lugar la excepción de prescripción interpuesta en el procedimiento. -----
TERCERO: DECLARAR sin lugar el procedimiento administrativo sancionatorio instaurado mediante el acuerdo 004-016-2025." -----
26. El 19 de setiembre del 2025 el señor Eduardo Castellón Ruiz, presentó recurso de reposición en contra de la resolución RCS-214-2025.-----
27. El 20 de octubre del 2025, la Unidad Jurídica emitió el informe 09948-SUTEL-UJ-2025, en relación con el recurso de reposición interpuesto por el señor Eduardo Castellón Ruiz. -----
28. De conformidad con el inciso 12) del artículo 36 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano descentralizado y el artículo 356 de la Ley General de la Administración

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Pública, corresponde a la Unidad Jurídica emitir el criterio jurídico para la atención de los recursos que deben ser conocidos por el Consejo de la SUTEL. -----

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Para efectos de resolver el presente asunto, este órgano decisor acoge en su totalidad el informe rendido por la Unidad Jurídica en su oficio 09948-SUTEL-UJ-2025 del 20 de octubre del 2025 y del cual se extrae lo siguiente: -----

“(...)

II. ANÁLISIS DEL RECURSO POR LA FORMA

1. NATURALEZA DEL RECURSO

El recurso de reposición presentado por el señor Eduardo Castellón Ruiz corresponde a los recursos ordinarios establecidos en los artículos 342 al 352 de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227 (en adelante LGAP). -----

2. LEGITIMACIÓN

El señor Eduardo Castellón Ruiz se encuentra legitimado para actuar en la forma en que lo ha hecho de conformidad con el artículo 275 de la LGAP. -----

3. TEMPORALIDAD DEL RECURSO

De conformidad con el artículo 346, inciso 1)1, de la LGAP, los recursos ordinarios contra el acto final se deberán interponer dentro de los 3 días siguientes a su notificación. -----

La resolución RCS-214-2025, fue notificado al señor Eduardo Castellón Ruiz el 12 de setiembre del 2025 vía correo electrónico. -----

Del análisis comparativo entre la fecha de notificación del acto, el 12 de agosto de 2025 y la interposición del recurso, el 19 de setiembre del 2025, con respecto al plazo de 3 días para recurrir otorgado en el artículo 346 de la LGAP se concluye que el

¹ Artículo 346.-1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

recurso de reposición se presentó en tiempo, lo anterior, tomando en cuenta, que hubo un día feriado de por medio, como lo es el 15 de setiembre, el cual corrió el plazo. ---

4. REPRESENTACIÓN

El recurso fue suscrito por Eduardo Castellón Ruiz, en su condición de investigado en el procedimiento administrativo disciplinario. -----

II. CRITERIO DE LA UNIDAD JURÍDICA

En este apartado analizamos los argumentos del recurso ordinario. -----

1. PRIMER ARGUMENTO: INCORRECTA DESESTIMACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN

La parte recurrente señala que la resolución RCS-214-2025, en su considerando segundo y punto resolutivo segundo, declara sin lugar la excepción de prescripción, lo cual a su criterio es contrario a los hechos probados y a la jurisprudencia aplicable, pues el Consejo de la Sutel tuvo conocimiento de las omisiones mucho antes del inicio formal del procedimiento. -----

De manera general destaca los momentos en que tuvo conocimiento el Consejo: -----

1. *Conocimiento desde diciembre de 2022: El Consejo conoció y aprobó el Informe de Autoevaluación de Control Interno ASCI 2022, que ya señalaba incumplimientos de la Unidad de Comunicación. No se tomaron medidas disciplinarias en ese momento.* -----
2. *Confirmación en diciembre de 2023: El informe de Auditoría Interna 04-ICI-2023 ratificó los incumplimientos y criticó al Consejo por no actuar pese a conocerlos. Esto refuerza que el conocimiento de la infracción por parte del órgano competente, el Consejo, se remonta a diciembre de 2022.* -----
3. *Inicio tardío del procedimiento: Indica que el inicio formal del procedimiento administrativo se dio con el nombramiento del primer órgano director, Eduardo*

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Mendoza, se da mediante el acuerdo 004-016-2025 el 10 de abril de 2025, casi dos años después de que el Consejo tuvo conocimiento de la situación. -----

Señala que el Consejo, desde diciembre del 2022, tenía conocimiento directo y formal de la infracción, por lo tanto, el plazo de un mes establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo debió haberse contado a partir de esa fecha, evidenciándose la prescripción de la potestad sancionadora. -----

Alega, que si bien la resolución se basa en que el plazo de prescripción se cuenta a partir de que el expediente es puesto en conocimiento del órgano competente para resolver y dictar el acto final, considera que no es procedente este argumento. -----

En relación con este alegato, se indica lo siguiente. -----

El argumento de la parte debe rechazarse, como se expuso en el oficio 08540-SUTEL-CS-2025 del 08 de setiembre del 2025, la prescripción no ha operado. -----

Literalmente, el numeral 414 del Código de Trabajo dice lo siguiente: -----

“Artículo 414.- Sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones especiales sobre el plazo de prescripción, los derechos y las acciones de los empleadores o las empleadoras para despedir justificadamente a los trabajadores o las trabajadoras, o para disciplinar sus faltas, prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde que se dio la causa para la separación o sanción o, en su caso, desde que fueran conocidos los hechos causales. -----

En caso de que la parte empleadora deba cumplir un procedimiento sancionador, la intención de sanción debe notificarse al empleado dentro de ese plazo y, a partir de ese momento, el mes comenzará a correr de nuevo en el momento en que la persona empleadora o el órgano competente, en su caso, esté en posibilidad de resolver, salvo que el procedimiento se paralice o detenga por culpa atribuible exclusivamente a la parte empleadora, situación en la cual la

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

prescripción es aplicable, si la paralización o suspensión alcanza a cubrir ese plazo.” -----

La norma legal transcrita computa el plazo mensual, a partir de que el órgano competente para imponer la sanción esté en posibilidad de resolver. -----

La Procuraduría General de la República, en el criterio C-388-2007 del 06 de noviembre de 2007 se refirió al tema de la prescripción para imponer una sanción y en lo que resulta de interés dijo lo siguiente: -----

“En el dictamen N° C-120-2007 de 18 de abril del presente año, concluimos que el plazo de prescripción comienza a correr no a partir de la comisión de la infracción, sino del conocimiento efectivo de esa infracción por parte de la autoridad competente para sancionar. Así se indicó en la conclusión segunda del dictamen:-----

“2-. Dicho plazo debe ser contado a partir de que el órgano competente para sancionar conoce de la existencia de la infracción y puede, en consecuencia, ejercitar la potestad sancionadora. De acuerdo con la jurisprudencia judicial y administrativa, se considera que ese momento ocurre cuando concluida la instrucción del procedimiento, el expediente es puesto en conocimiento del órgano competente para resolver, dictando el acto final”.-----

El punto es cuándo se tiene conocimiento efectivo de esa infracción y, por ende, cuándo comienza a correr el plazo de prescripción. En el dictamen de mérito se determina la prescripción comienza a correr una vez que, concluida la instrucción del procedimiento, el expediente es puesto en conocimiento del órgano competente para resolver, a efecto de que dicte el acto final. -----

Lo anterior se fundamenta en que es el conocimiento efectivo del hecho infractor lo que determina el momento en que la Administración puede ejercer

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

la potestad sancionadora. La Administración requiere tener conocimiento de la infracción. Y se consideró que ese conocimiento se adquiere cuando la autoridad competente conoce el expediente administrativo, a efecto de dictar el acto final. -----

Una consideración que supone que las etapas de instrucción ante el órgano director del procedimiento han concluido y, por ende, que ese órgano ha elevado el expediente para el dictado del acto final. En ese sentido se afirma que:-----

“Es a partir del procedimiento que la Administración, en este caso la Superintendencia, adquiere la certeza necesaria para decidir que se ha cometido la infracción y que esta es imputable a X persona”. -----

Puesto que se habla de “concluida la fase de instrucción” y que esta se entiende parte del procedimiento administrativo, se sigue como lógica consecuencia, que la Procuraduría ha interpretado que el plazo comienza a correr cuando el expediente está listo para resolver.”² -----

Lo anterior, es señalado también por la Sala Segunda, cuando señaló lo siguiente:---

“El plazo de un mes establecido en el numeral 603 citado, comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. En los supuestos de despido disciplinario de los trabajadores sometidos a un régimen de empleo público, donde la Administración debe agotar, de previo a imponer la sanción, el procedimiento disciplinario, ese plazo de un mes se contará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para resolver, una vez

² Dictamen número 388 del 6 de noviembre de 2007 de la Procuraduría General de la República.

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

concluido el procedimiento disciplinario, pues lo que se valora es la posibilidad jurídica para ejercer el poder sancionador, y eso ocurre cuando el jerarca competente de aplicar la medida es puesto en conocimiento de la decisión final.³

En resumen, siguiendo el razonamiento dado por la Procuraduría General de la República y la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, el plazo de la prescripción para ejercer la potestad sancionadora administrativa comienza a correr una vez que el órgano decisor esté en posición de decidir. -----

Por lo expuesto, el primer argumento de la parte debe rechazarse. -----

2. SEGUNDO ARGUMENTO: INCORRECTA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR LA ELABORACIÓN DEL SEVRI Y ASCI

El recurrente impugna la resolución RCS-214-2025 por atribuirle la responsabilidad en la elaboración del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) correspondiente a los años 2021 y 2022, así como del Análisis de Situación de Control Interno (ASCI) 2022, ya que a su criterio dicha función corresponde, conforme a la normativa vigente y la estructura organizacional de SUTEL, a niveles jerárquicos superiores. -----

Centra su argumento en los siguientes aspectos: -----

1. *Responsabilidad del jerarca y titulares subordinados: El marco orientador del SEVRI 2013 —vigente al momento de los hechos— y la Ley de Control Interno establecen que la responsabilidad de la ejecución del SEVRI recae en el Consejo de SUTEL como jerarca superior, así como en los titulares subordinados (directores y jefaturas).* -----
2. *Mi cargo como profesional 5: Ocupo el puesto de profesional 5 en la Unidad de Comunicación, sin funciones de jefatura ni dirección. El manual de funciones*

³ Sentencia: 363-2013 de las 9:55 horas del 5 de abril de 2013. Expediente: 06-002634-0166-LA. Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

vigente en la época atribuía la elaboración de estos informes a directores y jefes. Esta interpretación fue confirmada por el abogado de la Dirección General de Operaciones, Eduardo Mendoza Alfaro, mediante el oficio 03273-SUTEL-DGO-2025, en el que se indica que un Profesional 5 no posee la jerarquía para asumir dicha responsabilidad. -----

3. Jefatura directa del Consejo: El artículo 38 del Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) establece que la jefatura directa de la Unidad de Comunicación es el propio Consejo de SUTEL, por lo que la responsabilidad última recae en dicho órgano. Esta relación jerárquica ha sido reconocida en múltiples documentos del expediente.-----
4. Ausencia de orden expresa: No existe ninguna instrucción formal del Consejo que me haya delegado la elaboración de los informes SEVRI o ASCI. Aun si existiera, dicha delegación no eximiría al Consejo de su responsabilidad como jefatura directa, conforme a los artículos 102 y 103 de la Ley General de la Administración Pública.-----
5. Interpretación errónea de la normativa: La resolución se fundamenta en el artículo 3, inciso 7) del RIOF y el artículo 88, inciso r) del Reglamento Autónomo de las Relaciones de Servicio (RAS), los cuales no atribuyen la función específica de elaboración del SEVRI o ASCI a funcionarios sin cargo jerárquico.
6. Aplicación incorrecta del marco normativo: Se me imputa con base en el Marco Orientador del SEVRI 2024, cuando los hechos ocurrieron en 2021 y 2022, bajo la vigencia del marco de 2013. Esta aplicación retroactiva carece de fundamento legal. -----
7. Delegación de facto sin respaldo normativo: La resolución implica una delegación informal de funciones que no está respaldada por la normativa interna ni por una orden expresa, lo cual constituye una irregularidad administrativa.-----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

8. *Conflicto de interés:* El Consejo, en su calidad de jefatura directa de la Unidad de Comunicación, actúa como parte interesada y decisora en este procedimiento, lo que configura un evidente conflicto de interés y compromete la objetividad del proceso.

En relación con este argumento se indica lo siguiente.

En primer lugar, se debe destacar que, por ley, le corresponde al Consejo de la Sutel la aplicación del régimen disciplinario a su personal, lo anterior, de conformidad con el numeral 73 inciso ñ) de la Ley Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ley 7593, dicha función no puede ser delegada por el Consejo a otras personas.

Si bien es cierto el Consejo es la jefatura directa de la Unidad de Comunicación, esto no le impide a dicho órgano conocer los hechos que se investigaron en contra de Castellón Ruiz, y lo anterior no constituye un conflicto de intereses, como lo pretende hacer ver la parte.

Consta en autos, que el señor Federico Chacón Ruiz, se inhibió para el conocimiento de la presente causa, porque fue testigo en el audiencia oral y privada y dicha situación sí le impedía conocer del procedimiento, como bien lo hizo.

Por lo que se integró como parte del órgano decisor a la señora Ana Eugenia Rodríguez, con el fin de que el órgano estuviera debidamente constituido y pudiera resolver lo que correspondía.

Una vez acredita la inexistencia de un conflicto de intereses, se proceden a analizar los demás aspectos de manera conjunta, ya que todos versan sobre el tema de la responsabilidad y quien debía confeccionar las matrices SEVRI y ASCI.

Los lineamientos del proceso de Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI) de SUTEL establecen que todos los funcionarios deben cumplir con las obligaciones

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

de la Ley General de Control Interno (Ley 8292), las normas de control interno y demás normativa aplicable. -----

El Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) y el Reglamento Autónomo de las Relaciones de Servicio entre Aresep, su órgano desconcentrado y sus funcionarios (RAS) refuerzan este deber. -----

La responsabilidad de elaborar el Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales (SEVRI) y el ASCI recae en los titulares subordinados, y los enlaces designados por la unidad técnica de Planificación, Presupuesto y Control Interno (en adelante PPCI). Estos funcionarios deben participar activamente en la confección de los instrumentos, ya que son quienes conocen los procesos, riesgos y particularidades de cada unidad. -----

La Ley General de Control Interno N°8292, específicamente en el artículo 2, inciso d), define como titular subordinado al: -----

“funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones”-----

La misma ley establece las responsabilidades del titular subordinado, entre las cuales están las siguientes: -----

- **Establecer y mantener el sistema:** Es responsable de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno en su respectiva área. -----
- **Valoración de riesgos:** Debe participar en la identificación, análisis y valoración de los riesgos que enfrenta la institución, tanto internos como externos, y en la determinación de cómo se deben administrar. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- **Ejecutar medidas correctivas:** Tiene la obligación de tomar inmediatamente las medidas correctivas ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. -----
- **Implementar recomendaciones:** Debe analizar e implementar las observaciones y recomendaciones que formulen la auditoría interna y otras entidades de control. -----
- **Garantizar la eficiencia:** Debe asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan con las características definidas en la ley y brinden seguridad en el cumplimiento de las atribuciones institucionales. -----
- **Liderazgo ético:** Debe mantener y demostrar integridad, valores éticos y, a través de su liderazgo, contribuir a promoverlos en el resto de la organización.

Para este caso, es relevante analizar los criterios que podemos utilizar para determinar si un funcionario que ocupa un puesto de profesional 5, especialista en comunicación, califica como “titular subordinado”. -----

Para lo cual consideramos relevante indicar que, cada caso debe ser evaluado según su contexto particular: la estructura organizativa, nivel jerárquico, y funciones del cargo. -----

Esto es necesario, ya que, independientemente de que el cargo tenga un título alto, como, por ejemplo, jefatura o director, eso no implica automáticamente la categoría de titular subordinado, para esa determinación, es necesario establecer la **función real del puesto**. -----

Por lo que, se realizó una investigación de los criterios que ha emitido, tanto la Contraloría General de la República (oficio N.º 03996-2004, DI-CR-181, del 20/4/2004) y la Procuraduría General de la República (Dictamen: 320 del 06/10/2014 y C-048-2004 del 2/2/2004) para determinar qué elementos se deben valorar para calificar a un funcionario como “titular subordinado”. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

De esa investigación obtuvimos lo siguiente: -----

Se considera “titular subordinado” al funcionario que, más allá del nombre de su cargo, cumple con funciones decisorias dentro de un proceso administrativo. -----

Este perfil se caracteriza por: -----

- *Responsabilidad funcional:* Tiene a su cargo una unidad o proceso institucional.
- *Autoridad efectiva:* Ejerce poder para ordenar, coordinar, supervisar y tomar decisiones. -----
- *Participación en la administración activa:* Desempeña funciones operativas. ---
- *Evaluación funcional del puesto:* Se debe analizar el rol real del funcionario, no solo su título. -----
- *Gestión de recursos y personal:* Frecuentemente implica supervisión y coordinación. -----

La PGR complementa este criterio señalando que:-----

- *El titular subordinado tiene competencia decisoria sobre un proceso específico.*
- *Comparte con el jerarca institucional la responsabilidad del control interno.* ---
- *No se limita a cargos jerárquicos altos, sino a quienes ejercen autoridad funcional.* -----

Tomando en consideración lo expuesto, como primer aspecto para determinar si un profesional 5, especialista en comunicación de la Sutel, se puede catalogar como un titular subordinado, es necesario tener claridad de la naturaleza del puesto, las tareas y las funciones que debe desempeñar. -----

Esto lo encontramos en el manual de cargos, que dice, en cuanto al puesto de profesional 5, especialista en comunicación, lo siguiente: -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

“Naturaleza del cargo

Planeamiento, organización, programación, coordinación y supervisión de actividades técnicas, derivadas de los procesos y subprocesos de trabajo que están bajo la responsabilidad de las actividades de comunicación. -----

Descripción de tareas

- *Asesorar y emitir criterios en asuntos de relaciones públicas, publicidad, comunicación interna, comunicación externa y en todo lo relacionado con prensa, radial y televisiva, al Regulador General.* -----
- *Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y el desempeño de labores del personal a su cargo.* -----
- *Programar, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las diversas actividades de la gestión orientados al cumplimiento de los programas y planes operativos del Departamento.* -----
- *Solicitar a los funcionarios o empleados de la institución, pertenecientes al nivel administrativo y sustantivo, los informes, datos y documentos necesarios para el cabal cumplimiento de sus Funciones.* -----
- *Evaluar la calidad, servicio y eficiencia de los bienes técnicos y materiales asignados para el desempeño de sus actividades.* -----
- *Administrar y vigilar los recursos físicos, materiales, técnicos, financieros y humanos asignados al área de comunicación.* -----
- *Coordinar equipos de trabajo para controlar el cumplimiento de las actividades operativas de la gestión y la calidad de los resultados.* -----
- *Proponer al nivel superior, políticas, y programas de trabajo por ejecutar para el desarrollo de la gestión.* -----
- *Emitir criterios especializados en los diversos procesos de la gestión para la resolución de situaciones o problemas que se presenten.* -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- Atender y resolver consultas especializadas en materia de la gestión. --
- Formular y ejecutar proyectos para promover el desarrollo de la gestión.
- Realizar presentaciones de proyectos, metodologías, solución de asuntos a superiores o jerarcas institucionales. -----
- Participar en comités asesores de la Administración Superior para la solución de problemas y asuntos de interés institucional.-----
- Brindar asesoramiento en materia de comunicación, mediante la presentación de opiniones, criterios y propuestas respectivas. -----
- Emitir criterios técnicos profesionales para apoyar la toma de decisiones sobre asuntos de alta complejidad técnica y alto grado de responsabilidad institucional.-----
- Elaborar, firmar y remitir oficios dirigidos a entes externos a la institución, dentro de los ámbitos de discrecionalidad establecidos por sus jefaturas.
- Actuar como coordinador permanente de área funcional, dentro de las unidades organizativas de la institución las que se encuentran ubicados.
- Cualquier otra actividad afín con el cargo.” -----

Otra fuente en la encontramos las funciones de la Unidad de Comunicación, es el Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano descentralizado (RIOF), que dispone lo siguiente: ---

“Artículo 38. Funciones de la Unidad de Comunicación de la Sutel. -----

Su jefatura inmediata es el Consejo de la Sutel y tiene las siguientes funciones.

1. Diseñar y coordinar una estrategia de comunicación de la institución la cual debe incluir los aspectos de relaciones públicas de cara a los medios. -----
2. Asesorar al Consejo de la Sutel y al resto de la organización en sus acciones de comunicación interna y externa. -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

3. *Formular y proponer los programas de comunicación de la Sutel.* -----
4. *Coordinar y difundir estudios e investigaciones sobre temas generados por la Sutel.*-----
5. *Administrar la información del sitio Web de la Sutel.*-----
6. *Publicar en internet la información de la Sutel que, conforme al ordenamiento jurídico, deba ser de conocimiento público.*-----
7. *Registrar, analizar y procesar la información que difunden los medios en referencia a las actividades y entornos de la superintendencia y circularla entre las Direcciones del mismo.* -----
8. *Proponer el diseño y elaboración de carteles, folletos, audiovisuales, videos promocionales, y en general los elementos tendientes a difundir las actividades de la Sutel.* -----
9. *Apoyar en la logística para la realización de eventos, giras de trabajo y campañas promocionales que lleve a cabo la Sutel.*-----
10. *Reseñar y conservar las memorias visuales de los eventos donde participe la Sutel.*-----
11. *Cualquier otra responsabilidad que le sea encomendada por los superiores”*

De conformidad con el artículo 38 del RIOF la Unidad de Comunicación de Sutel tiene funciones estratégicas y operativas que requieren liderazgo técnico y administrativo, lo cual refuerza la condición de titular subordinado para quien coordina o ejecuta dichas funciones. -----

En atención a las funciones y tareas que le corresponde realizar a un profesional 5, especialista en comunicación en la Sutel, podemos afirmar, que sí se califica como un titular subordinado, conforme a la definición que establece la Ley General de Control

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Interno en el artículo 2, inciso d) y a los criterios que desarrollamos con anterioridad, por las siguientes razones: -----

A. Responsabilidad sobre procesos

El puesto de profesional 5 en la Unidad de Comunicación tiene a su cargo el proceso de comunicación institucional. Esto implica una clara responsabilidad sobre procesos sustantivos de la organización, como los siguientes: -----

- *Comunicación interna y externa. -----*
- *Relaciones públicas y medios. -----*
- *Gestión de sitio web y redes. -----*
- *Producción de materiales de comunicación. -----*
- *Organización de eventos y giras. -----*
- *Ánalisis de medios. -----*
- *Asesoría estratégica en comunicación. -----*

Esto implica una responsabilidad técnica, operativa, estratégica y autoridad funcional, sobre un proceso integral en la institución. -----

B. Autoridad para ordenar y tomar decisiones

Las funciones asignadas incluyen: -----

- *Planifica, dirige, coordina y evalúa programas y personal a su cargo. -----*
- *Propone políticas y programas, y emite criterios técnicos especializados. -----*
- *Administra recursos físicos, humanos, materiales, financieros y técnicos. -----*
- *Participa en comités asesores para la toma de decisiones institucionales. -----*

Todo esto demuestra que ejerce autoridad real y capacidad de decisión dentro de su ámbito funcional, lo que evidencia que el puesto tiene autoridad funcional y técnica

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

para tomar decisiones dentro de su ámbito de competencia, lo cual es característico de un titular subordinado. -----

C. Asesoría a niveles superiores

El puesto asesora directamente al Consejo de SUTEL y a otras instancias de la organización, lo que refuerza su rol estratégico y de liderazgo técnico. -----

D. Ejercicio de funciones sustantivas

Las tareas asignadas no son meramente operativas o de apoyo, sino que están directamente vinculadas con el cumplimiento de los fines institucionales en materia de comunicación, lo que lo ubica dentro de la administración activa. -----

Lo anterior permite concluir que un profesional 5, especialista en comunicación en la Sutel, sí puede ser calificada como titular subordinado según la Ley 8292, ya que: ---

- Tiene responsabilidad sobre un proceso organizacional (comunicación). -----
- Tiene autoridad efectiva para ordenar, coordinar y tomar decisiones en su ámbito. -----
- Administra recursos y personal, y asesora técnicamente al Consejo (alta dirección). -----

En el caso específico de la Unidad de Comunicación, al tratarse de una unidad unipersonal, durante los años 2021 y 2022, la responsabilidad de elaborar y entregar las matrices SEVRI y ASCI correspondía al funcionario Eduardo Castellón Ruiz, por ser el único que laboraba en dicha dependencia, conocía sus procesos y riesgos y el puesto del profesional 5, especialista en comunicación, lo habilitaba para la confección de las matrices. -----

Dado que la elaboración del SEVRI requiere de competencias analíticas, conocimiento normativo y capacidad de articulación interdepartamental, se considera que un profesional 5, especialista en comunicación, posee las condiciones técnicas y

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

funcionales necesarias para participar activamente en su diseño, actualización y seguimiento. -----

Si bien el recurrente señala, una interpretación errónea de la normativa, propiamente los artículos 3, inciso 7) del RIOF y el artículo 88, inciso r) del RAS, dichos artículos refuerzan la obligación de todos los funcionarios de participar en la elaboración del SEVRI o ASCI, a pesar de no ser jefaturas, prueba de lo anterior, es que todos los años funcionarios de todas las unidades participan de la confección de las matrices ya citadas, como enlaces de las dependencias. -----

Como bien lo indicó el testigo Emmanuel Rodríguez, jefatura de la Unidad de Recursos Humanos, en su declaración en la audiencia oral y privada, es la responsabilidad de cualquier funcionario público participar en la confección del SEVRI. -----

No hay una delegación de facto sin respaldo normativo como lo quiere hacer ver el recurrente, para la confección de las matrices SEVRI y ASCI, porque la normativa sí permite que los funcionarios cumplan con esa función. -----

El profesional 5, especialista en comunicación de la Unidad de Comunicación de SUTEL, por la naturaleza de sus funciones, cumple con los elementos esenciales para ser considerado titular subordinado y, por ende, tiene responsabilidad en la entrega de las matrices citadas. -----

Por lo expuesto, no existe ningún conflicto de interés, ni impedimento legal para que el recurrente realizara las matrices del SEVRI y el ASCI, siendo responsabilidad de todos los funcionarios públicos, participar en su confección. -----

3.TERCER ARGUMENTO: REAFIRMACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LAS CAUSAS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Alega el recurrente que, aunque la resolución reconoce la ausencia de dolo o culpa grave, las circunstancias alegadas deben considerarse eximentes plenas de responsabilidad y no solo atenuantes, debido a lo siguiente: -----

1. Carga laboral excesiva: La Unidad de Comunicación era unipersonal y se demostró que la carga era insostenible, lo que llevó a la creación de una nueva plaza en 2023. Esta situación fue advertida desde 2015. Un estudio institucional ya había confirmado la necesidad de más personal desde 2017. -----
2. Condiciones médicas graves: Alega el recurrente que enfrentó burnout y una fractura, con incapacidades médicas sin sustitución asignada, lo que imposibilitó objetivamente el cumplimiento de funciones. Estas circunstancias, que eran de conocimiento de la jefatura y Recursos Humanos, impidieron objetivamente el cumplimiento de las funciones y deben ser consideradas como eximentes de responsabilidad, pues no pude actuar con el debido cuidado o diligencia por razones ajenas a mi voluntad. -----

En relación con este argumento se indica lo siguiente. -----

Como se expuso en el informe del órgano director, mediante el oficio 08540-SUTEL-CS-2025 y en la resolución aquí impugnada RCS-214-2025, la ausencia de dolo o culpa grave, por parte del señor Castellón Ruiz, impidió que se impusiera una sanción a nivel administrativo. Además, la prueba que se ofreció fue debidamente analizada y en atención a ese análisis, se concluyó que hay eximentes para no imponer una sanción. -----

Consideramos que, no hay prueba técnica que permita cambiar el criterio emitido, como tampoco, sostener que las circunstancias expuestas deban tenerse como eximentes plenas de la responsabilidad como lo solicita el recurrente. -----

4.CUARTO ARGUMENTO: TRATO DESIGUAL Y DISCRIMINATORIO

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Indica el recurrente que la resolución impugnada omite considerar la clara existencia de un trato desigual hacia su persona en comparación con otros funcionarios y unidades dentro de la SUTEL. -----

Destaca, que se demostró que otras unidades, como la de Tecnologías de la Información (TI), y FONATEL también incumplieron con la entrega del SEVRI en períodos similares (2022). En el caso de TI se contuvo el informe y se les concedió un plazo adicional por parte del director general de Operaciones (en adelante DGO), sin que se les abriera un procedimiento disciplinario. En el caso de la Dirección de FONATEL que también incumplió, no se tomaron medidas o procedimientos disciplinarios contra los funcionarios incumplieron. -----

Asimismo, la unidad de Recursos Humanos también incumplió en 2020 y no se les abrió ningún proceso. -----

Refiere que el Consejo, debió aplicar un criterio de igualdad y haber ofrecido un beneficio similar a su persona, o haber tomado las acciones disciplinarias correspondientes contra las otras unidades, lo cual no hizo. Esta disparidad de criterios es una flagrante violación al principio de igualdad ante la administración pública. -----

En relación con este argumento se indica lo siguiente. -----

No hay prueba que permita acreditar la existencia de un trato desigual y discriminatorio hacia el recurrente como éste lo plantea. -----

En primer lugar se debe destacar, que la situación de TI, como se expuso en la audiencia, por medio del interrogatorio, fue una situación, que el propio jefe de la DGO subsanó cuando hizo una revisión de la información proporcionada por las dependencias a su cargo y se percató que la unidad de TI, adscrita a la DGO no había aportado la información del SEVRI, y con base en eso, y en ejercicio de las funciones

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

que por ley tiene asignadas, el señor Allan Cambronero le dio plazo a la unidad ya mencionada para que entregara la información. -----

Sin embargo, en este caso específico, la información fue entregada por el área de Tecnologías de Información (TI) en el plazo otorgado, razón por la cual no se le abrió ningún procedimiento sancionatorio a funcionario alguno. -----

En cuanto a Fonatel, como se indicó en la investigación preliminar, se logró evidenciar que varios funcionarios participaban en la confección de las matrices del SEVRI y ASCI, si bien es cierto, se logró constatar que una persona no participó en el proceso, lo anterior, no afectó la entrega de las matrices en tiempo por parte de Fonatel, ya que con lo aportado por las demás personas se pudo completar las matrices. Debido a lo anterior, no existió un incumplimiento por parte de dicha Unidad que conllevara la necesidad de la apertura de un procedimiento disciplinario. -----

En el presente caso, se debe destacar que la auditoría, envió un informe con recomendaciones, incluidas entre esas valorar la situación de la falta de entrega del SEVRI por algunas unidades, lo anterior, fue dirigido al Consejo, el cual, según las potestades de ley, ordenó una investigación preliminar. -----

Esta situación no puede ser vista como un trato desigual como lo señala el recurrente, pues había una recomendación de la auditoría, que implica revisar que lo que pasó con la entrega de los SEVRI y ASCI de los años 2021 y 2022, por lo tanto, la apertura del procedimiento no fue algo antojadizo. -----

5. QUINTO ARGUMENTO: DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES Y PARCIALIDAD EN LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

Alega el recurrente que la investigación preliminar que sirvió de base para el procedimiento fue deficiente, ya que no recabó ni valoró adecuadamente toda la información y las pruebas que presentó en la audiencia. -----

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

En su escrito se refiere a los siguientes aspectos: -----

A. Investigación preliminar débil y parcial -----

- *Se ignoraron pruebas relevantes sobre carga laboral y condiciones médicas.* -----
- *El enfoque se centró en incapacidades y en información no aportada por Recursos Humanos. Este enfoque restrictivo impidió a criterio del recurrente una valoración integral de los hechos.* -----

B. Omisión en la determinación de responsabilidades -----

- *La investigación se enfocó en si él se incapacitó, sin analizar quién tenía realmente la responsabilidad de elaborar el SEVRI y el ASCI.* -----
- *El manual de funciones lo exime de esa responsabilidad, lo que no fue considerado.* -----

C. Conflicto de Intereses en la fuente de prueba -----

- *La prueba clave provino de la Unidad Recursos Humanos, unidad vinculada al abogado Mendoza Alfaro, quien fungía como Asesor Jurídico de la Dirección General de Operaciones, que incluye la unidad supra citada y ya había emitido criterios y resoluciones en asuntos relacionados con el recurrente sobre cargas laborales y recalificación, la inhibición de Mendoza Alfaro evidencia que la investigación preliminar se construyó sobre una base con potencial conflicto de interés, afectando su imparcialidad.* -----

D. Investigación incompleta -----

- *Se reconoció que podrían existir elementos no conocidos por el órgano de investigación preliminar.* -----
- *Esto evidencia que la investigación no fue exhaustiva ni suficiente para sustentar un procedimiento disciplinario.* -----

E. Interpretación extensiva del informe de auditoría -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- Alega quien recurre que el informe de auditoría recomendó valorar si había mérito para abrir un procedimiento, no ordenarlo directamente. -----
- La decisión del Consejo fue interpretativa y no se aplicó con equidad respecto a otros funcionarios. -----

F. Falta de imparcialidad del órgano director -----

- Destaca quien recurre que se nombró órgano director a la misma persona que realizó la investigación preliminar. -----
- Esto contraviene el principio de imparcialidad y podría generar nulidad absoluta del procedimiento. -----

En relación con el argumento planteado se indica lo siguiente. -----

La investigación preliminar tuvo como objetivo identificar si existían elementos suficientes para iniciar un procedimiento disciplinario, no realizar una valoración médica ni de carga laboral. Las incapacidades y condiciones médicas fueron consideradas en el marco de la disponibilidad funcional del recurrente, pero no eximen del cumplimiento de deberes esenciales como la entrega del SEVRI y ASCI. -----

Además, la información de la Unidad de Recursos Humanos fue utilizada como referencia objetiva, sin que ello implique un enfoque restrictivo, sino una delimitación técnica conforme a los alcances de la investigación preliminar. -----

Además, la investigación preliminar no se limitó a verificar si el recurrente se incapacitó, sino que analizó la estructura funcional de la Unidad de Comunicación, la normativa aplicable (Ley 8292, RIOF, RAS), y la práctica institucional. -----

Se acreditó que el recurrente era el único funcionario en la unidad de comunicación durante los años evaluados, por lo que es el responsable de la elaboración de los instrumentos, conforme a los lineamientos vigentes. El manual de funciones no exime

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

de responsabilidades generales establecidas por ley y reglamento, especialmente en materia de control interno. -----

La inhibitoria del abogado Mendoza Alfaro fue acogida oportunamente por el Consejo, garantizando la imparcialidad del procedimiento. La información aportada por Recursos Humanos no constituye prueba contaminada, ya que proviene de registros administrativos institucionales y no de valoraciones personales del funcionario inhibido. No existe evidencia de que la investigación preliminar haya sido influenciada por criterios previos del abogado, y su participación fue limitada a funciones técnicas previas a su inhibición. -----

Además, lo indicado por el testigo Mendoza Alfaro en la audiencia oral y privada debe ser valorado en conjunto con toda la prueba, y no de manera parcializada como lo hace el recurrente, que excluye el testimonio de los otros testigos y sólo toma en cuenta el que se ajusta a sus intereses. -----

Aunado a lo anterior, toda investigación preliminar tiene como finalidad determinar si existen elementos suficientes para abrir un procedimiento, no agotar la totalidad de la prueba. La posibilidad de que el órgano director incorpore nueva información no invalida la investigación preliminar, sino que confirma la naturaleza progresiva del procedimiento disciplinario. La declaración del testigo Mendoza Alfaro no constituye prueba de insuficiencia, sino una observación sobre el alcance del procedimiento, que fue debidamente complementado en etapas posteriores. -----

En cuanto al informe de auditoría, éste recomendó valorar la apertura de un procedimiento, y el Consejo, en ejercicio de su potestad disciplinaria, consideró que existían méritos suficientes para ello. Esta decisión no fue arbitraria ni extensiva, sino fundamentada en los hallazgos del informe y en la normativa vigente. No se ha demostrado trato desigual respecto a otros funcionarios, y cada caso debe ser valorado según sus circunstancias particulares, como se hizo en el presente proceso.

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

Además, la normativa no exige que el órgano director sea colegiado, y que una persona que se inhibía de conocer un proceso, como en este caso Eduardo Mendoza y recomienda en su inhibitoria que se nombre un órgano colegiado, no implica que el Consejo, deba acoger el criterio de quien se está inhibiendo. En este caso, se decidió que el órgano fuera unipersonal, el nombramiento individual cumplía con los requisitos legales y el órgano director actuó conforme a los principios del debido proceso. -----

Finalmente, no se puede sostener que hay imparcialidad del órgano director, ya que la persona que realiza la investigación preliminar puede ser nombrada órgano director, siempre que no exista una causal de abstención o recusación que comprometa su imparcialidad. Lo que se protege es el principio de objetividad y debido proceso, no una prohibición absoluta de asumir ambos roles. -----

El ordenamiento jurídico no establece una prohibición al respecto, y como se explicó de manera amplia en el informe de la recusación planteado en contra de Ana Gabriela Chaves, el órgano director no decide ni emite el acto final, incluso, la parte recurrente cuestiona que la persona que realiza la investigación preliminar no puede ser órgano director porque ya emitió criterio, si fuera el caso, habría recomendado que fuera sancionado situación que no fue así, porque actuó conforme al principio de objetividad e imparcialidad -----

(...)"

POR TANTO,

De conformidad con los anteriores considerandos, se resuelve:-----

**EL CONSEJO DE LA
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:**

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

1. **RECHAZAR** el recurso de reposición interpuesto por Eduardo Castellón Ruiz, en contra de la resolución RCS-214-2025 del 10 de setiembre del 2025, emitida por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.-----
2. **DAR** por agotada la vía administrativa y declarar en firme el acuerdo. -----

ACUERDO FIRME

NOTIFÍQUESE

VOTO DISIDENTE RAZONADO Y FUNDAMENTADO

SEÑORA CINTHYA ARIAS LEITÓN

Expediente: FOR-SUTEL-CSC-INV-00811-2024 -----

Asunto: Recurso de Reposición interpuesto por el señor Eduardo Castellón Ruiz contra la Resolución RCS-214-2025. -----

Miembro Disidente: Cinthya Arias Leitón. -----

Me permito emitir el presente voto disidente para justificar mi separación de la decisión mayoritaria de este Consejo. Considero que la postura reflejada en el informe 09948-SUTEL-UJ-2025, incurre en una **Inconsistencia Jurídica de la Fundamentación** que vulnera el **Principio de Tipicidad** del derecho sancionatorio.-----

Mi posición es que la **falta nunca se configuró** porque el deber legal de Titular Subordinado (TS) no le era **formalmente atribuible** al recurrente.-----

I. La Ley de Control Interno como Mandato de la Alta Dirección. -----

Es fundamental enmarcar este análisis en el espíritu de la Ley General de Control Interno (LGCI, Ley N° 8292). La LGCI es, ante todo, el marco jurídico para la buena gestión pública y está esencialmente dirigida a la Alta Dirección (Jerarcas y Titulares Subordinados). La Ley exige responsabilidad máxima por el establecimiento y funcionamiento del Sistema de

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Control Interno (SCI) a quienes tienen el **Mando Real** (autoridad formal para ordenar, tomar decisiones y dirigir recursos). -----

Esta distinción es crítica: **la LGCI busca que la responsabilidad sea proporcional a la autoridad y al poder de mando** (ordenar y tomar decisiones significativas en función de los fines de la LGCI). -----

La LGCI trasciende su denominación formal para constituirse en el marco jurídico de la buena gestión pública. Lejos de ser un simple instrumento de fiscalización, codifica los principios universales de la gerencia pública moderna, estableciendo responsabilidades diferenciadas según los niveles de autoridad y mando. La Exposición de Motivos en el proyecto Ley General de Control Interno, expediente No. 14.312, al respecto indica sobre el concepto de control interno: -----

“En este sentido, el control interno es un control administrativo que se crea dentro de los organismos como parte de su infraestructura y de la dinámica de los procesos de trabajo, para ayudar a los administradores en su labor de dirección, de manera que les permita alcanzar los resultados queridos. -----

El control interno comprende los planes, métodos y procedimientos necesarios para satisfacer la misión, las metas y los objetivos de las instituciones, de manera que se promueve la administración basada en resultados. (...)” (El resaltado es intencional)⁴

La LGCI requiere distinguir: -----

- **Jerarcas y Titulares Subordinados:** Su función es de Alta Dirección. Definen rumbo estratégico, gestionan recursos y responden por los resultados del sistema (Gerentes Públicos Integrales).-----

⁴ Asamblea Legislativa, Expediente No. 14.312, Proyecto de Ley General de Control Interno, página 8.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- **Demás Funcionarios:** Su rol es de Ejecución Técnica y colaboración. Implementan instrucciones bajo supervisión, sin responsabilidad por la gestión integral del sistema. -----

Esta distinción no es burocrática, sino sustantiva: solo quien tiene autoridad real sobre recursos (humanos, financieros y tecnológicos) y capacidad decisoria (Mando Real) puede ser responsable por el establecimiento y mantenimiento del Sistema de Control Interno. **Imputar deberes de gestión a quien carece de estas herramientas gerenciales viola los principios de razonabilidad y buena administración.** -----

De la lectura del proyecto Ley General de Control Interno, expediente No. 14.312, se extrae que este promueve un orden más bien orgánico que meramente funcional, en relación con quiénes son los actores principales del sistema. Lo anterior al señalar: -----

“...fue necesario definir el enfoque del proyecto de ley a partir del concepto de control interno que se adoptará. La discusión, en este sentido, giró en torno a si tal enfoque sería meramente funcional o más bien orgánico, adoptándose finalmente este último para delimitar claramente quiénes son los actores principales en este sistema de control y cuáles son sus potestades y responsabilidades.”⁵ (El resultado es intencional)-----

II. Fundamento de la Disidencia: Violación del Principio de Tipicidad

El núcleo de mi disidencia se basa en que la responsabilidad máxima por el establecimiento del Sistema de Control Interno (SCI) recae exclusivamente en la Alta Dirección con Mando Real (Jerarca y Titulares Subordinados), conforme a la Ley General de Control Interno (LGCI, Arts. 10, 12 y 39).-----

A mi criterio la argumentación vertida en el informe 09948-SUTEL-UJ-2025 que el voto de mayoría acoge, es jurídicamente insuficiente para imputar el incumplimiento al Profesional

⁵ Ibid., página 10.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

5 Especialista en Comunicación, atribuir al liderazgo técnico el mandato de decisión y desconocer la estructura formal de SUTEL. -----

La Ley General de Control Interno (Art. 2d) define al titular subordinado como el "*funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones*". Para efectos de tipicidad sancionatoria, la **interpretación de este rol debe ser estricta**, tal como lo han señalado los órganos de control superior: -----

1. **Criterio Técnico de la CGR:** La Contraloría General de la República (CGR) ha desarrollado normas⁶ y programas de capacitación especializados⁷ que ejemplifican este rol, señalando que el titular subordinado se trata "fundamentalmente, de quienes ostenten puestos de jefatura" (gerentes, directores generales, jefes de unidad). Esta definición se apoya en la necesidad de que el responsable de un proceso tenga **Responsabilidad Formal y Legal**, incluyendo la obligación de supervisar y la Autoridad para Ordenar y Decidir. -----

Competencia Decisoria: El TS (Titular Subordinado) debe poseer competencia decisoria y responsabilidad directa sobre un proceso administrativo. Esto implica que debe tener la autoridad para tomar decisiones relevantes, gestionar recursos y rendir cuentas por el cumplimiento integral del proceso, no solo por la ejecución de tareas aisladas. -----

Se reconoce que la figura no se limita exclusivamente a jefaturas formales, pero al tratarse de una excepción o una atribución específica, la interpretación debe ser **restrictiva**. La imputación exige la existencia de un **acto administrativo formal, claro y específico que**

⁶ **Contraloría General de la República (2009).** Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE), aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009, publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009: <https://ts.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/07/nci-publico-2-2009-co-dfoe-n.pdf>, página 37.

⁷ **Contraloría General de la República (2017).** Conceptos básicos sobre control interno. (S/f). Pgr.go.cr. Recuperado el 15 de octubre de 2025, de https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos_Basico_SCI_teoria.pdf, página 21, nota al pie # 7.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

le confiera a otros funcionarios la condición de titular subordinado o que le asigne las obligaciones de control interno con precisión, proveniente de la autoridad competente. ----

En su propuesta de acuerdo e informe, la Unidad Jurídica, en el informe 09948-SUTEL-2025 señala que conforme los dictámenes C-010-2023 y C-019-2023, aunque no definen exhaustivamente la figura del titular subordinado, sí brinda algunos criterios: -----

1. *Autoridad funcional:* La PGR ha señalado que el titular subordinado es aquel funcionario que tiene responsabilidad directa sobre un proceso administrativo y posee autoridad para tomar decisiones dentro de ese ámbito. No se trata de cualquier funcionario, sino de uno con **competencia decisoria**. -----
2. *Responsabilidad en el control interno:* En varios dictámenes, como el C-010-2023 y el C-019-2023, se ha reiterado que los titulares subordinados tienen **obligaciones específicas** en el establecimiento, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno, junto con el jerarca institucional. -----
3. *No se limita a jefaturas formales:* La PGR ha aclarado que esta figura no necesariamente coincide con el cargo jerárquico más alto, sino que puede incluir a cualquier funcionario que **ejerza control sobre un proceso y tenga capacidad de decisión**. -----

Comparto estos criterios. Sin embargo, conviene resaltar que el punto central del asunto radica en **¿qué se entiende por competencia decisoria, tener obligaciones específicas? y, ¿qué se entiende por ejercer control sobre un proceso con capacidad de decisión?** Todo lo anterior aplicado a las funciones concretas y específicas que disponen expresamente y de manera clara y precisa la normativa y aquellos instrumentos internos diseñados conforme a la LGCI (Reglamento Interno de Organización y Funciones o RIOF, Lineamientos, Marco Orientador vigente al momento de los hechos, el Manual Descriptivo de Cargos o MDC, así como la propia LGCI). -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

En igual sentido, coincido en los elementos que los Tribunales de Justicia señalan y son referenciados por la Unidad Jurídica: -----

1. *En resoluciones judiciales, los tribunales han reconocido que el titular subordinado es un funcionario con **autoridad decisoria** sobre un proceso específico, lo que implica una **responsabilidad directa** en la implementación y supervisión del control interno.* -----
2. *Responsabilidad administrativa: Los tribunales han validado que los titulares subordinados pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa cuando incumplen sus deberes en el marco del sistema de control interno, especialmente si se demuestra negligencia o falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones.* ---
3. *Interpretación funcional: En algunos fallos, se ha interpretado que el concepto de titular subordinado no depende exclusivamente del cargo jerárquico, sino de la **autoridad funcional** que el funcionario ejerce sobre un proceso. Esto ha sido clave en casos donde se discute la responsabilidad de jefaturas intermedias o coordinadores de áreas técnicas.* -----

No obstante, a mi criterio, resulta relevante destacar nuevamente la importancia de entender **qué y cómo se aplican en la práctica estos conceptos** en relación con las tareas y funciones constatables y verificables del cargo respectivo: “*autoridad decisoria*”, “*responsabilidad directa*”, “*negligencia en el ejercicio de funciones propias*”, “*autoridad funcional*”. -----

De esta manera, el concepto de TS se construye no solo desde la norma, sino desde la **autoridad funcional y legal⁸** que ostenta dentro de la estructura jerárquica:

⁸ Autoridad funcional “en función de los objetivos y fines de la LGCI”, es decir, la autoridad idónea, necesaria y pertinente para lograr que la institución sea eficiente y eficaz, traduciendo los fines públicos a acciones concretos (programas y proyectos) para crear valor público, trazándose objetivos y metas medibles, asignando y haciendo un uso óptimo de los recursos, midiendo los resultados y rindiendo cuentas, pudiendo evaluar, corregir, tomar medidas, disciplinar, cumplir recomendaciones de la auditoría interna, entre otras. Autoridad legal se refiere a la “autoridad implícitamente otorgada o

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Criterio Clave	Definición y Fundamento Legal
Definición Normativa	El TS es el "funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones " (Art. 2.d LGCI). Esta figura es el receptor oficial de informes de Auditoría Interna y tiene la competencia y autoridad legal para ordenar la implantación de dichas recomendaciones .
Perspectiva Teleológica	La Ley busca que las personas con capacidad real de mando asuman las obligaciones de control interno. Los deberes se concentran en jerarcas y TS para lograr eficiencia y certeza jurídica al vincular la responsabilidad con el poder de decisión .
Requisito Formal-Legal	La autoridad y responsabilidad del TS deben establecerse mediante un acto administrativo formal válido (RIOF o MDC). Sin una designación expresa, un funcionario, incluso en una unidad unipersonal, no tiene esa responsabilidad plena ni potestad de mando para responder por la gestión del sistema.
Responsabilidad Integral	Ser responsable de un proceso implica tener asignadas facultades para la gestión integral del mismo, rendir cuentas , realizar supervisión y control , y tener autoridad para emitir órdenes. Esto incluye la gestión presupuestaria y el cumplimiento de metas.

reconocida en la LGCI para cumplir con las obligaciones, deberes y responsabilidades que la ley dispone"; es decir, solo específicos funcionarios en determinados cargos pueden tener tal autoridad.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

En este sentido considero que la **Autoridad Funcional (Mando Real y Gerencial)** se refiere a la potestad idónea, necesaria y pertinente para cumplir con los fines teleológicos de la LGCI (eficiencia, eficacia, y rendición de cuentas por resultados). Esta autoridad implica la capacidad de gestión real para trazar objetivos y metas medibles, asignar y hacer uso óptimo de los recursos (presupuesto, personal), evaluar resultados, corregir procesos y ejercer mando decisorio (incluyendo potestad disciplinaria y la competencia para ordenar la implantación de recomendaciones de Auditoría Interna). Es la sustancia de la gestión pública que justifica la atribución de responsabilidad. -----

Por su parte, la **Autoridad Legal (Formalidad y Tipicidad)** se refiere a la investidura tipificada que la LCI otorga o reconoce para cumplir con las obligaciones, deberes y responsabilidades que la ley dispone. Es el acto formal (emanado del RIOF o de una designación expresa) que confiere el ámbito de competencia y la atribución de mando a un funcionario determinado, haciendo que los deberes de control interno se vuelvan legalmente exigibles (Principio de Tipicidad) y, por ende, susceptibles de sanción administrativa ante su incumplimiento. -----

El numeral 12 de la LGCI establece deberes que implican competencias o poderes circunscritos a la jerarquía administrativa (TS), se trata de mando real y autoridad o poder de tomar decisiones significativas: -----

“En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: -----

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) *Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.* -----
- c) *Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna, la Contraloría General de la* -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan... -----

Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el numeral 1.4 una serie de asuntos que se comprenden dentro del cumplimiento de las responsabilidades al Jerarca y a los Titulares Subordinados: -----

“1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI

“La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. -----

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: -----

- a) *La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas. -----*
- b) *El apoyo con acciones concretas, al establecimiento, el funcionamiento y el fortalecimiento de la actividad de auditoría interna, incluyendo la dotación de recursos y las condiciones necesarias para que se desarrolle eficazmente y agregue valor a los procesos de control, riesgo y dirección. -----*
- c) *La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta. -----*

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- d) *La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI.* -----
- e) *La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI.* -----
- f) *Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del SCI, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno.* -----
- g) *Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular.* -----

Todas estas responsabilidades son solo posibles para un funcionario que ostenta un cargo de mando real (autoridad formal para ordenar, tomar decisiones y dirigir recursos). -----

En los Lineamientos generales para el proceso de autoevaluación de control interno (ASCI) de la SUTEL, se establecen distintos actores con sus respectivos deberes (Titulares Subordinados, PPCI, Enlaces de Control Interno, Participantes en la autoevaluación). En el numeral 2.2.2 se establecen las responsabilidades de los Titulares Subordinados:-----

“2.2.2 Titulares subordinados -----

- *Realizar la revisión de la propuesta del Plan de Acciones de mejora de control interno y consignar su aprobación.* -----
- *Efectuar el seguimiento del avance del Plan de acciones de mejora de control interno, detectar y documentar las desviaciones y plantear acciones correctivas, en procura de su ejecución.* -----
- *Compartir los resultados de autoevaluación con el equipo de trabajo de la unidad o dirección a su cargo, según corresponda.* -----

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

- *Participar en las charlas y/o capacitaciones promovidas por la Unidad de PPCI relativa a la materia". -----*

En cuanto a quienes participan en la autoevaluación: -----

“2.2.5 Participantes en la autoevaluación

- *Brindar respuesta al cuestionario incluido en la encuesta de conocimiento, facilitado por la unidad de PPCI. -----*
- *Participar en las charlas o capacitaciones promovidas por la Unidad de PPCI relativa a la materia. -----*
- *Brindar la respuesta del cuestionario o herramienta que se facilite para realizar la autoevaluación de control interno del período. -----*
- *Asistir a las sesiones de trabajo convocadas por el titular subordinado o enlace de Control Interno de la unidad o dirección general que le corresponda, para la elaboración del Plan de Acciones de mejora (PAM). -----*

Nótese que desde estos lineamientos se hace una diferencia clara entre los TS y quienes operativamente participan en la recolección de información para la confección de los instrumentos asociados al SEVRI y ASCI.

En el caso del SEVRI (Sistema de Evaluación y Valoración de Riesgos Institucionales), el Marco Orientador vigente a hoy del 2024, que en el punto 2.1.3 contiene los Lineamientos para establecer los niveles de riesgo, y en cuanto al funcionamiento del SEVRI y su etapa de formulación, en lo que interesa indica: -----

- El jerarca y los titulares subordinados son responsables por el adecuado funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, según sus competencias y atribuciones, establecidas en la Ley General de Control Interno 8292 y las Directrices Generales para el funcionamiento del SEVRI. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

- La valoración del riesgo **debe realizarla el Jerarca, los titulares subordinados, ejecutores de los procesos**, en lo que **concierne a su ámbito de competencia**, conforme las prioridades de evaluación que se determinen en conjunto con la unidad de PPCI. -----
- Las dependencias nombrarán un **enlace** para que sea el apoyo de los participantes durante el proceso de aplicación del SEVRI y el seguimiento del Plan de administración del riesgo. -----
- La unidad de PPCI brindará un informe anual al Jerarca que incluya los resultados de la evaluación del riesgo, para la toma de decisiones según corresponda. -----
- El Plan de Administración de Riesgos será aprobado por el Jerarca y las medidas contenidas en este deben contar con los recursos necesarios para su cumplimiento, acorde a las prioridades en la asignación de recursos que determine el Consejo. --
- Los titulares subordinados incluirán en sus planes de trabajo y en el presupuesto, los recursos para la ejecución de las medidas de administración y control de riesgos. -
- El titular subordinado y/o **el funcionario que éste designe** deberá realizar el seguimiento a los riesgos determinados y la ejecución de las medidas de administración del riesgo al menos una vez por semestre, para lo cual debe considerar las características de cada medida.-----

Es importante notar que, si bien los nuevos Lineamientos SEVRI incorporan la figura de los "**ejecutores de los procesos**", debe aplicarse el principio rector de la LGCI: su deber está estrictamente limitado a lo que "concierne a su ámbito de competencia". En este contexto, la competencia del ejecutor radica en su conocimiento técnico y su participación operativa en la práctica de actividades y controles, y no en un mando real que claramente no ostenta. De allí, precisamente, es que se genera la separación de funciones entre TS y participantes.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Dicha participación **es un deber de colaboración y ejecución**, pero no puede asimilarse a la responsabilidad gerencial de un TS. Como ya se ha establecido, las competencias que implican responsabilidad sancionable (para fines de la LGCI) son aquellas que conllevan mando real y autoridad para ordenar y tomar decisiones significativas. Por lo tanto, el ejecutor de procesos apoya la validación desde la técnica, pero la responsabilidad final de autorizar y establecer el Sistema de Control Interno recae, por imperativo legal y teleológico, en el Titular Subordinado.-----

Finalmente, es esencial interpretar con el debido rigor jurídico el lineamiento SEVRI que establece: "*El titular subordinado y/o el funcionario que éste designe deberá realizar el seguimiento a los riesgos determinados y la ejecución de las medidas de administración del riesgo al menos una vez por semestre...*" -----

Este texto confirma dos elementos cruciales para el análisis seguido:-----

1. **Deber Principal e Indelegable de Mando:** La obligación de realizar el seguimiento es, *prima facie*, un deber del TS, inherente a su función de mando real.-----
2. **Necesidad de Delegación Expresa:** Si el TS decide trasladar esta función de seguimiento a un tercero (como el Profesional 5), dicha asignación debe ser formal y documentada. La frase "*el funcionario que éste designe*" invoca el Principio de Autoridad Legal y Tipicidad, exigiendo un acto administrativo escrito que confiera expresamente la función. -----

Una delegación tácita o "de facto" del seguimiento —un deber de mando y supervisión— no cumple con el requisito de formalidad y no puede trasladar la responsabilidad administrativa al ejecutor técnico (P5). La ausencia de tal delegación formal en el periodo investigado refuerza la falta de tipicidad en la imputación, pues el deber de seguimiento se mantuvo, legal y formalmente en el TS. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Para el resto de los funcionarios, es decir, aquellos que no tienen competencia, atribuciones o capacidades significativas en función de una administración eficiente y eficaz de la institución, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), disponen: -----

“1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI”

“De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI”. (El subrayado e intencional). ---

Las acciones pertinentes y atender los requerimientos conlleva a la existencia previa de instrucciones por el jerarca o el titular subordinado respectivo: -----

“(…)

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna…” (Art. 39, LGCI) (El subrayado e intencional). -----

De lo visto hasta acá, el Requisito Estratégico de la LGCI es que la responsabilidad se atribuya conforme a la formalidad, claridad y autoridad real en la estructura jerárquica. -----

- **Rol Ejecutivo:** Los **demás funcionarios** (no jerarcas ni TS) tienen el deber de cumplir con las funciones asignadas y colaborar en la implementación del SCI. Su función es esencialmente ejecutiva. -----
- **Exigencia de Tipicidad:** Para que un funcionario general incurra en responsabilidad administrativa por incumplimiento, el deber debe haberle sido impuesto mediante -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

una instrucción, orden o solicitud formal, clara y específica de la autoridad competente (jerarca o TS) que delimite el alcance de sus funciones. -----

La sanción solo puede imputarse si existe una obligación legal **expresamente establecida** y asignada mediante normas o actos administrativos formales. Atribuir responsabilidad a un Líder Técnico o Asesor que carece del poder de mando diluye el propósito central de la LGCI, haciendo nugatorio el principio de tipicidad.-----

Adicionalmente, el Titular Subordinado debe tener la capacidad de interactuar con los órganos de control como un par con autoridad:-----

- El Titular Subordinado es el único, aparte del Jerarca, con la **competencia y autoridad legal para ordenar la implantación** de las recomendaciones de Auditoría Interna y cualquier otro acto que se establezca para la adecuada gestión de los riesgos institucionales.-----
- Si la Auditoría Interna no dirige oficialmente sus informes al Profesional 5 o si este **carence de la facultad legal** para tomar decisiones que afecten recursos humanos o financieros para implementar correcciones, **no puede ser considerado titular subordinado**. En este caso, por ejemplo, el informe de auditoría interna sobre PAM (XXXX) y PAR (XXX) le fue enviado al Consejo y este tomó las medidas correspondientes. -----

Las funciones analizadas reflejan una responsabilidad técnica, de coordinación y de asesoría altamente especializada, pero no cumplen con el requisito indispensable de la autoridad formal y el mando jerárquico decisivo que la LGCI, la CGR y la jurisprudencia exigen para calificar como TS, siendo la *formalidad y la autoridad real* los elementos determinantes de la imputación de responsabilidad. -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

La exclusión del Profesional 5 de la categoría de TS se fundamenta en que la LGCI es, conceptualmente, una ley de gerencia pública que exige autoridad formal y capacidad de gestión real, no satisfecha con la mera ejecución de tareas técnicas.-----

III. Disidencia respecto del informe 09948-SUTEL-UJ-2025

La Unidad Jurídica sostiene que el Profesional 5 (P5) es un **TS funcional** porque las funciones de su Manual Descriptivo de Cargos (MDC) incluyen verbos de mando. Esta inferencia es insostenible porque confunde el **Liderazgo técnico** con el **mando decisario legal**, lo cual es insuficiente para imputar una falta sancionatoria.-----

La **Autoridad Funcional** es una "moneda de dos caras": el **deber de hacer** (funciones de gestión) solo se convierte en responsabilidad sancionatoria si está respaldado por el **poder de lograr** (facultades de mando) mediante un acto formal. El P5 solo ostentaba la cara I (el deber) y por lo tanto no es un TS. -----

A. Análisis Comparativo: Liderazgo Operativo vs. Mando Decisorio

El contraste entre las funciones literales del MDC para el Profesional 5 Especialista en Comunicación y los requisitos de un TS formal es concluyente: -----

Criterio del Mando Legal (LGCI)	Funciones en el MDC (Profesional 5 de Comunicación)	Conclusión: ¿Mando Real (TS)?
A. Autoridad para Ordenar (Mando Jerárquico)	<i>Dirige, coordina y evalúa el desarrollo de programas y el desempeño de labores del personal a su cargo. Actúa como coordinador</i>	NO CUMPLE. La "dirección" es de supervisión técnica/operativa. Carece de la potestad disciplinaria, de reorientar personal o de imponer correcciones gerenciales que son propias del TS.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Criterio del Mando Legal (LGCI)	Funciones en el MDC (Profesional 5 de Comunicación)	Conclusión: ¿Mando Real (TS)?
	permanente de área funcional.	
B. Autoridad para Tomar Decisiones (Decisión Ejecutiva Final)	<i>Administra y vigila recursos asignados. Emitir criterios técnicos profesionales para apoyar la toma de decisiones. Elaborar, firmar y remitir oficios dentro de los ámbitos de discrecionalidad establecidos por sus jefaturas.</i>	NO CUMPLE. La autoridad es de asesoría y propuesta. La discrecionalidad está expresamente limitada por el superior jerárquico. El TS debe tener autoridad para aprobar el Plan de Riesgos y asignar recursos (facultades que recaen en el Consejo o en un jefe formal).
C. Responsabilidad Integral del SCI (Establecimiento y Evaluación)	Responsable de la ejecución técnica y la asesoría al Consejo.	NO CUMPLE. El deber de establecer y evaluar el Sistema de Control Interno (LGCI Art. 10) es una función gerencial que presupone control sobre recursos y capacidad de decisión estratégica. El P5 solo posee el rol de Gestor Público/Líder Técnico.

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

B. Disociación entre el RIOF y la Responsabilidad Imputada

1. **La Jefatura Legal es el Consejo:** De conformidad con el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF, Artículo 38), la **Jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es el Consejo de SUTEL**. Al no existir un cargo formal de dirección o delegación expresa de mando, los deberes indelegables de **TS** recaen, por mandato legal y jerárquico, sobre la Jefatura Superior. -----

Violación de Tipicidad: La LGCI (Art. 39) exige que el deber de los "demás funcionarios" sea **formal y específicamente asignado**. El informe 0946-SUTEL-UJ-2025, al sostener la tesis de la "Autoridad Funcional" sin ese acto formal, **descargaría la responsabilidad de la Alta Dirección** en la supervisión y asignación de deberes, creando un vacío de legalidad que impide la correcta tipificación de la falta.-----

En el informe 09948-SUTEL-UJ-2025 se fundamenta la responsabilidad del Profesional 5 en la figura de "Titular Subordinado Funcional", basándose en la interpretación extensiva de las funciones del puesto y el carácter unipersonal de la unidad. Esta tesis no resiste el contraste con la normativa interna de la Superintendencia: -----

La estructura organizativa de SUTEL anula de raíz la delegación tácita de mando:-----

1. **Jefatura Expresa del Consejo:** De acuerdo con el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF), la Jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es expresamente el Consejo de la Sutel (Artículo 38). Esta disposición normativa de rango formal concentra la supervisión y la responsabilidad primaria de **TS** en el máximo órgano colegiado, por defecto legal. -----
2. **Patrón de Formalidad en Otras Unidades de Apoyo:** El RIOF evidencia que esta institución sí sabe designar formalmente a los Titulares Subordinados ejecutivos en otras Unidades de Apoyo al Consejo, mediante la creación de cargos como Profesional Jefe (Unidad Jurídica, Registro Nacional de Telecomunicaciones) o -----

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Secretario del Consejo. Para estas unidades, el Manual Descriptivo de Cargos (MDC) confiere el Mando Real. -----

3. **Conclusión de la Disociación:** Al no existir un nombramiento de jefe formal o una delegación de mando en la Unidad de Comunicación, imputar la responsabilidad de TS al Profesional 5 contraviene la voluntad expresa del RIOF. El deber de establecer y evaluar el SCI recaía, por imperativo jerárquico, en el Consejo como superior inmediato. -----

En el informe **09948-SUTEL-UJ-2025** se utiliza la "*naturaleza técnica*" del Profesional 5 para justificar el Mando Decisorio, pero existe una brecha insalvable entre ambos conceptos:-----

Eje de Análisis	Liderazgo Técnico (Profesional 5)	Mando Decisorio (Titular Subordinado)
Poder de Decisión	Se limita a emitir criterios especializados , proponer programas o administrar recursos asignados (presupuesto ya definido, equipo ya comprado).	Implica la autoridad para aprobar el Plan de Administración de Riesgos, asignar recursos para mitigación, modificar procesos e impartir órdenes de acatamiento obligatorio.
Objeto de la Responsabilidad	El Profesional 5 es responsable de la ejecución técnica y la calidad del insumo (elaborar la matriz) y de la coordinación funcional .	El TS es responsable del establecimiento, mantenimiento y evaluación integral del SCI (Art. 10 LGCI), lo cual es una función gerencial que ayuda a los

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

Eje de Análisis	Liderazgo (Profesional 5)	Técnico	Mando Subordinado	Decisorio	(Titular)
			administradores en su labor de dirección.		
Subordinación	El P5 está subordinado directamente al Consejo (RIOF Art. 38) y su discrecionalidad está expresamente limitada por sus jefaturas.		El TS ejerce un mando intermedio que le da autonomía para tomar medidas correctivas inmediatas y ordenar la implantación de recomendaciones de Auditoría .		

III. Inconsistencia Jurídica de la Resolución RCS-214-2025: Rectificación por Illicitud

Al rechazar el recurso, el Consejo estaría avalando la tesis del informe 09948-SUTEL-UJ-2025 que afirma la **Illicitud del acto** ("La elaboración del SEVRI/ASCI correspondía al Profesional 5", Considerando Tercero), aunque se exonere por la ausencia de culpa. -----

Esta Inconsistencia Jurídica es el vicio que debemos corregir:-----

- **Riesgo del Precedente Defectuoso:** Mantener el Considerando Tercero implica que la institución ha establecido formalmente que un Profesional 5 sin jefatura es un Titular Subordinado para efectos de Control Interno. Esto sienta un precedente peligroso que expone el historial disciplinario del funcionario a futuras imputaciones, así como a cualquier otro P5. -----
- **Fundamento de la Exoneración:** La exoneración no debe basarse en la atenuante subjetiva de la falta de culpa, sino en la ausencia de la falta objetiva (Antijuridicidad). La falta nunca ocurrió porque el deber de mando nunca le fue formalmente atribuido.

**31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025**

La imputación de la falta contraviene directamente el núcleo del derecho sancionatorio, pues la responsabilidad no fue formalizada: -----

1. **Responsabilidad Jerárquica Indeleble:** El Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF, Artículo 38) establece que la Jefatura inmediata de la Unidad de Comunicación es el Consejo de SUTEL. Al no existir un cargo formal de dirección, la responsabilidad primaria y los deberes esenciales de Titular Subordinado (establecer, mantener, evaluar el SCI) recaían, por defecto legal y jerárquico (LGCI, Arts. 10 y 12), sobre el Consejo mismo. -----
2. **Exigencia de la LGCI (Art. 39):** Para que un "demás funcionario" (P5) incurra en responsabilidad, el deber debe haberle sido formal y específicamente asignado por el jerarca o TS. En el informe **09948-SUTEL-UJ-2025** se recurre a una delegación tácita o funcional ("por ser el único en la unidad"), lo cual es insuficiente y contraviene el Principio de Tipicidad. La ausencia de un acto administrativo formal de designación al P5 como responsable con autoridad decisoria crea un vacío de legalidad insalvable. -----
3. **Admisión de la Deficiencia Institucional:** El **Marco Orientador SEVRI 2020** (vigente en el periodo 2021-2022) definía al TS como responsable del establecimiento y funcionamiento, mientras que el rol del funcionario general era de ejecución operativa y colaboración. La posterior hiper-formalización del Marco Orientador 2024 (que exige la designación formal de "Enlaces" por el TS) es la prueba de que el sistema anterior carecía de la claridad necesaria para imponer responsabilidades disciplinarias a funcionarios sin mando. -----

IV. Fundamento para Acoger Parcialmente el Recurso (Eliminar la Illicitud)

31 de octubre del 2025
SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

El voto de mayoría, al rechazar el recurso, deja en firme el **Considerando Tercero** de la Resolución RCS-214-2025, el cual afirma que la falta objetiva sí se cometió porque la elaboración del SEVRI/ASCI "correspondía" al Profesional 5.-----

Esta decisión genera un Antecedente Administrativo Defectuoso y una Inconsistencia Jurídica de la Fundamentación: -----

- Se exonera de la **sanción** por falta de **culpabilidad** (elemento subjetivo).-----
- Pero se mantiene probada la **falta** por **Illicitud** (elemento objetivo), sentando el precedente de que el P5 tenía deberes de TS. -----

Esta inconsistencia es inaceptable. Por lo tanto, me aparto del voto de mayoría y voto por **acoger parcialmente el recurso de reposición**, únicamente en cuanto al agravio de Incorrecta Atribución de Responsabilidad, para corregir la motivación legal de la resolución:

Mi voto disidente se basa en la Inexistencia de la Falta Objetiva (Illicitud), y no en la excusa por ausencia de culpa.-----

POR TANTO, VOTO POR:

1. **ACOGER PARCIALMENTE EL RECURSO DE REPOSICIÓN**, presentado por el señor Eduardo Castellón Ruiz, con el único fin de rectificar la motivación legal de la Resolución RCS-214-2025, en lo relativo a la atribución de responsabilidad. -----
2. **MODIFICAR EL CONTENIDO DEL CONSIDERANDO TERCERO** de la Resolución RCS-214-2025 para que se declare que:-----

"Que, en virtud del análisis jurídico realizado, se determina que el deber de elaborar y entregar las matrices del Sistema de Evaluación de Riesgos Institucional (SEVRI) y de la Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI) no era formalmente exigible al funcionario recurrente, por cuanto dicho cargo no ostenta la condición de Titular Subordinado ni existe acto administrativo que le confiera dicha atribución. En consecuencia, la omisión señalada no configura una falta administrativa, al no estar

31 de octubre del 2025

SESIÓN EXTRAORDINARIA 062-2025

descrita como deber funcional en la normativa aplicable ni atribuida formalmente al cargo de Profesional 5 de Comunicación. -----

3. **MANTENER LA DECLARATORIA DE SIN LUGAR** del procedimiento sancionatorio (Resuelve Tercero), pero fundamentada en la ausencia de la falta de fondo (falta de Illicitud y Tipicidad), garantizando la legalidad, el debido proceso y la coherencia con el modelo de gestión que la LGCI impone a la Alta Dirección.-----

A las 15:24 horas se levanta la sesión, la cual cumplió a cabalidad con todas las disposiciones establecidas por el ordenamiento jurídico para la celebración de sesiones virtuales. Se mantuvo la conexión tanto en audio como en video, durante toda la sesión, de conformidad con la normativa vigente. -----

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO

SECRETARIO DEL CONSEJO

CARLOS WATSON CARAZO

PRESIDENTE A.I. DEL CONSEJO

VOTO DISIDENTE

SEÑORA CINTHYA ARIAS LEITÓN

ACUERDO 002-062-2025