AIB-159-2025
03 de julio de 2025

Al contestar refiérase a:
AIB-ADV-03-2025

Señores
Consejo Directivo

Señor
Héctor Chaves León
Director General

Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR)

Referencia: Denuncia ingresada sobre presunta irregularidad de un funcionario del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Asunto: Servicio preventivo de advertencia sobre la debida diligencia[1] por parte de la Administración en cuanto al uso indebido de incapacidades médicas

Estimados señores:

Luego de un cordial saludo, según asunto en referencia, de conformidad con el artículo 22 inciso d) y artículo 32 incisos a) y b) de la Ley 8292, Ley General de Control Interno (LGCI), así como, la norma 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (NEAISP), se procede a brindar el presente servicio preventivo de advertencia[2], relacionado con la debida diligencia en observancia del cumplimiento de la normativa aplicable al otorgamiento y supervisión de licencias e incapacidades de los funcionarios de la institución.

[1] RAE *Gral.* Conjunto de precauciones que la ley o el buen sentido aconsejan adoptar en el desarrollo de una actividad para evitar daños previsibles.
[2] **Servicio de advertencia:** Es un servicio dirigido a los órganos sujetos a la competencia institucional de la auditoría interna, y consiste en señalar los posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría interna.

El objetivo de este servicio preventivo es advertir sobre la obligación de velar por el cumplimiento integral de la normativa vigente en materia de incapacidades médicas, incluyendo lo relativo al reposo, las prohibiciones, responsabilidades y las posibles excepciones aplicables. Asimismo, se busca alertar sobre los riesgos legales que podrían derivarse del incumplimiento de dicha normativa por parte del funcionario o del empleador.

I. ANTECEDENTES

1. La Auditoría Interna mediante oficio AIB-285-2023 del 29 de noviembre de 2023, alertó al Consejo Directivo en la sesión ordinaria 0230, Acuerdo XXI del 07 de diciembre 2023, sobre los controles y diligencias aplicados por la Administración para el cumplimiento de lo establecido por el Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud, acerca de la inhabilitación por incapacidad o licencias, y las medidas a aplicar en caso de incumplimiento de la inhabilitación producto de una incapacidad o licencia del funcionario o colaborador asegurado.

2. Con fecha 14 de octubre de 2024 se trasladada a esta auditoría mediante correo electrónico, una denuncia que señala una presunta irregularidad por el uso indebido de incapacidad médica por parte de un funcionario del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

3. La Auditoría Interna mediante oficio AIB-008-2025 del 13 de enero de 2025 hace traslado de la investigación a la Administración, como resultado del análisis inicial realizado por considerar que es materia de competencia de la Administración la atención de asuntos de índole laboral.

4. Mediante oficio CBCR-009589-2025-THB-00492 del 11 de marzo de 2025 la Administración comunica el resultado final producto de la investigación realizada a la denuncia remitida, expediente CBCR-002-2025-ORL-O donde se apega a la recomendación del Órgano Director para la DESESTIMACIÓN del caso contra funcionario del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

5. La Dirección General mediante oficio CBCR-010127-2025-DGB-00370 del 14 de marzo de 2025, confirma que se acoge a la recomendación dictada por el Órgano Director y comunicado por la jefatura de la Unidad de Talento Humano.

II. DEL RESULTADO FINAL DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante oficio CBCR-009589-2025-THB-00492 del 11 de marzo de 2025 la Administración comunica el resultado final producto de la investigación realizada, expediente CBCR-002-2025-ORL-O donde se apega a la recomendación del Órgano Director para la DESESTIMACIÓN del caso contra Eduardo José Villalobos Zamora funcionario operativo del BCBCR.

> *(…)*
>
> ***CRITERIO DEL ÓRGANO DIRECTOR.*** *Se logra acreditar la asistencia del señor Eduardo Villalobos Zamora a las Eliminatorias del Batallón 1 y 3, competencia que se presume es a la que hace referencia la denuncia presentada. No obstante, se verifica que asistió en calidad de espectador, dado que no se presentó con uniforme ni desempeñó ninguna labor representativa del Cuerpo de Bomberos.*
>
> *Además, los testigos fueron categóricos al señalar que el señor Villalobos no participó como miembro de los equipos en la competencia, ni formó parte del Staff, ni realizó labores durante el desarrollo del evento. (…)*
>
> *(...)*
>
> *Dado que la investigación no ha permitido establecer hechos contundentes y la denuncia carece de los elementos necesarios para ser considerada admisible, este órgano considera que no se dispone de la información requerida para abrir una causa en contra del señor Eduardo Villalobos Zamora. En consecuencia, se recomendó parte del Órgano Director la* ***DESESTIMACIÓN*** *del caso.*
>
> *Por los hechos anteriormente expuestos, esta Jefatura de Talento Humano se apega a la recomendación del órgano y comunica ante ese respetable Despacho para lo que corresponda, esta decisión."*

Asimismo, la Dirección General mediante oficio CBCR-010127-2025-DGB-00370 del 14 de marzo de 2025, confirma que acoge a la recomendación dictada del Órgano Director y comunicado por la jefatura de la Unidad de Talento Humano, mediante oficio CBCR-009589-2025-THB-00492 del 11 de marzo de 2025, de acuerdo con el expediente CBCR-002-2025-ORL-O, contra Eduardo José Villalobos Zamora.

III. CRITERIO DE LA AUDITORÍA INTERNA

Sobre el particular, se hace indispensable citar la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que ha indicado que el colaborador no debe llevar a cabo ninguna otra actividad laboral o recreacional que pueda implicar un peligro para su salud, pues realizar este tipo de acciones hace que el trabajador desatienda la orden de permanecer en reposo o descanso (el subrayado es propio). En respaldo de ello, se traen a colación los siguientes extractos:

> *(…)*
>
> *se concluye que las decisiones de la actora pusieron en riesgo su salud, pues las incapacidades le fueron otorgadas para que reposara de los padecimientos dichos y no para que viajara al exterior, a no ser, que tales viajes los hiciera por prescripción o sugerencia médica, lo cual no se demostró, o al menos no fue el punto en debate (resolución 751-2008, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia). (…)*
>
> *(…)*
>
> *el señor Á., durante los períodos de incapacidad, realizó otras actividades y labores, tales como asistir a treinta y siete sesiones de la Junta Directiva de la Asociación Solidarista de Empleados de la Caja, donde se denota que no cumplió con el reposo prescrito. En ese mismo lapso, estando incapacitado, viajó a Colombia, para ejercer actividades de ese órgano (resolución 598-2010, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia). (…)*

El trabajador que se encuentre incapacitado, como regla general, está impedido no solo para prestar servicios en el centro de trabajo, sino también para realizar actividades recreativas que vayan en contra de dicho periodo de reposo. Se parte del supuesto de que el trabajador que incumple con el periodo de reposo pone en riesgo su salud y, además, retrasa su recuperación y reincorporación al trabajo.

Como ocurre con toda norma o principio general, existen excepciones. Estas se encuentran contempladas en el artículo 14 del reglamento correspondiente: el Reglamento para el otorgamiento de licencias e incapacidades a los beneficiarios del seguro de salud, así como en la reforma del Reglamento del Seguro de Salud en el Interior del Trabajo, el Seguro de Invalidez y Muerte, la Afiliación, el Instructivo de Pago de Prestaciones, entre otros, vigente desde el 24 de abril de 2014, en los siguientes términos:

(…)

Se exceptúan de lo anterior: a) lo casos que, de acuerdo con el criterio del profesional que extiende la incapacidad, recomiende realizar alguna actividad física o recreativa como parte del tratamiento, lo cual debe quedar anotado y justificado en el expediente clínico, indicando el tiempo y el tipo de actividad que requiere el asegurado para su recuperación, durante su período de incapacidad y que no ponga en peligro su salud y b) lo estipulado en el artículo 16º del presente Reglamento (…).

Frente a la duda sobre qué procede si el empleador sospecha que el trabajador en condición de incapacidad no está cumpliendo con el reposo prescrito, el reglamento mencionado anteriormente autoriza al patrono a solicitar a la dirección médica del centro que emitió la incapacidad un informe que certifique las actividades permitidas al empleado durante dicho período. En caso de comprobarse un incumplimiento, el trabajador se expone a sanciones.

Asimismo, la omisión o pasividad del patrono ante el incumplimiento del reposo médico por parte de un trabajador incapacitado puede acarrear serias repercusiones. En el sector público, esta conducta puede interpretarse como una falta al deber de supervisión, susceptible de generar procesos administrativos internos. A nivel general, dicha inacción podría incluso ser vista como una forma de complicidad en un eventual fraude a la CCSS y el Instituto Nacional de Seguros (INS), al tolerar prácticas contrarias a los principios de legalidad y buena fe que rigen la relación laboral.

En situaciones vinculadas a incapacidades por riesgo laboral, la negligencia del empleador al no verificar el cumplimiento del reposo podría afectar la cobertura de la póliza correspondiente, exponiéndolo a asumir responsabilidades económicas directas por prestaciones o indemnizaciones. Por ello, es fundamental que el patrono actúe con diligencia, documente cualquier irregularidad y solicite la valoración médica respectiva, a fin de proteger tanto los intereses institucionales como el correcto uso de los recursos del sistema de seguridad social.

De lo anterior es deber de todo funcionario público observar otras regulaciones aplicables en la función pública, y particularmente sobre las prohibiciones y eventuales responsabilidades que podría recaer administrativa, civil y penalmente sobre aquellos funcionarios que las incumplan. A los efectos de observar este deber, la Ley General de la Administración Pública en su artículo 213 dispone:

Artículo 213.-

A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente. (La negrita se suple).

Por otra parte, si bien la Auditoría Interna no tiene competencia para tramitar denuncias sobre presuntos hechos que se dirigen a establecer responsabilidades disciplinarias laborales de mera constatación de los funcionarios del BCBCR, salvo denuncias que le sean trasladadas o interpuestas en relación con el eventual daño del patrimonio público, pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; no obstante, lo resuelto por la Administración no es el criterio o posición de esta auditoría con base en la resolución dictada mediante en el expediente CBCR-002-2025-ORL-O Eduardo José Villalobos Zamora.

Es de resaltar que con base en el informe realizado por el Órgano Director no contempla una revisión técnica de la aplicación de las normas en cuanto al tema de incapacidades. Por el contrario, al indicar en el apartado: "CRITERIO DEL ÓRGANO DIRECTOR" del oficio CBCR-009589-2025-THB-00492 de fecha 11 de marzo de 2025, en el que emite la resolución final de la investigación preliminar, este concluye **que efectivamente se realizó la actividad** Eliminatorias del Batallón 1 y 3 **el día 8 de setiembre 2024, que además se logra acreditar que el señor Eduardo Villalobos Zamora asistió a las eliminatorias de Bomberos, pero que no participó como miembro de los equipos en la competencia,** por lo que acredita la falta. (El resaltado es propio)

Asimismo, de la documentación aportada por la Administración como respaldo de la investigación efectuada de la denuncia contra el funcionario Villalobos Zamora, se observa que el motivo de ambas incapacidades es por accidentes laborales donde se indica: *"Presenta golpe en mano izquierda y rodilla derecha. Presenta edema,* ***dolor al movimiento y al apoyar la pierna izquierda****"* (El resaltado es propio).

Además, las incapacidades se extienden desde el 04/09/2024 hasta el 25/09/2025, siendo que el señor Villalobos Zamora se presenta a dicha actividad al cuarto día de estar incapacitado.

Por consiguiente, si el dictamen médico indica que el funcionario presenta dolor al apoyar el miembro inferior y se prescribe reposo mediante una incapacidad, no resulta coherente que este se encuentre participando en actividades ajenas a las limitaciones establecidas, incluso si no forma parte activa de los equipos involucrados.

Igualmente, en la documentación aportada por la Administración, indica que el funcionario intentó auxiliar a un compañero que sufrió un accidente durante la actividad, lo cual constituye una acción incompatible con los síntomas reportados y con la indicación médica de reposo, dada la naturaleza de la incapacidad otorgada.

Finalmente, en virtud de las potestades que le confiere la ley a la Auditoría Interna, esta no tiene competencia para modificar lo resuelto por la Administración, con base en el expediente CBCR-002-2025-ORL-O, no obstante, con base en esas mismas potestades, la Auditoría Interna sí puede valorar la emisión de recomendaciones dirigidas al jerarca o a la Administración, con el propósito de velar por el cumplimiento de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles o penales que pudieran derivarse.

IV. CONCLUSIÓN

Tras el análisis correspondiente, esta Auditoría concluye que, pese a que las observaciones identificadas ya habían sido alertadas mediante oficio AIB-285-2023 del 29 de noviembre de 2023 al Consejo Directivo en la sesión ordinaria 0230, Acuerdo XXI del 07 de diciembre 2023, y este instruye a la Administración revisar los controles sobre el cumplimiento de las incapacidades de los funcionarios, acerca de la inhabilitación por incapacidad o licencias y las medidas a aplicar en caso de incumplimiento, estas persisten a la fecha.

V. ADVERTENCIA

En virtud de lo anterior, se brinda el presente servicio preventivo de advertencia a fin de que la Administración **refuerce los controles institucionales existentes**, en particular aquellos orientados a asegurar el cumplimiento por parte de los funcionarios, así como el adecuado ejercicio de la función de **vigilancia y supervisión patronal**, conforme a lo establecido en la normativa antes citada.

En consecuencia, la Dirección General debe asegurar junto con las demás dependencias administrativas, revisar los controles sobre el cumplimiento de las incapacidades de los funcionarios, para salvaguardar el cumplimiento establecido por el Reglamento para el

Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud, acerca de la inhabilitación por incapacidad o licencias, y las medidas a aplicar en caso de incumplimiento de la inhabilitación producto de una incapacidad o licencia del funcionario o colaborador asegurado, tal como fue instruido en el Acuerdo XXI de la sesión 0230 del 07 de diciembre de 2023, en el cual se advierte de este riesgo.

La negligencia o la falta de diligencia, a través de estas omisiones, errores o incumplimientos pueden generan perjuicios también para la propia institución. En este caso la pasividad de la institución ante la reincorporación indebida de un trabajador incapacitado representa una omisión grave del deber de supervisión. Esta inacción puede dar lugar a responsabilidades administrativas, civiles y hasta penales e incluso ser vista como una forma de complicidad en eventuales fraudes contra instituciones como la CCSS o el INS, al tolerar prácticas contrarias a los principios de legalidad, buena fe y responsabilidad. Lejos de ser un acto leve, no intervenir ante estas irregularidades implica un riesgo legal y ético que compromete seriamente al Benemérito Cuerpo de Bomberos.

Sin perjuicio de las competencias y potestades establecidas en la Ley 8292, Ley General de Control Interno, el presente servicio preventivo de advertencia constituye una acción en el marco de los servicios que le compete a la Auditoría Interna, y que permite orientar a la Administración a revisar y reforzar su sistema de control interno.

De esta forma, se brinda el presente servicio preventivo y se solicita informar en un plazo de **10 días hábiles**, las medidas adoptadas en relación con la situación señalada a partir del recibo de la presente.

Atentamente,

ALLAN ARTURO MOSQUERA VARGAS (FIRMA)

Firmado digitalmente por ALLAN ARTURO MOSQUERA VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2025.07.03 15:04:24 -06'00'

Allan Mosquera Vargas
Auditor Interno

IQV/APR/amv
C: Arch/aib