



DNCC-AI-SAD-005-2021

Servicio Preventivo de Advertencia sobre aspectos relacionados con las Actas de los Órganos Colegiados: Comités y Comisiones de la Dirección Nacional de CEN-CINAI

Realizado por:
Mauren Navas Orozco
Shantaly Junier Hyman

Revisado y aprobado por:
Mauren Navas Orozco

Agosto 2021





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 2

1. Introducción

De conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N° 8292:

*(...) Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración **se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.***

(Lo resaltado no corresponde al original)

Ese mismo cuerpo normativo, cita en el artículo 22, inciso d), las competencias de la Auditoría Interna, dentro de estas:

(...) advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

Así las cosas, en uso de las competencias supracitadas; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² y de conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de CEN-CINAI³; se procede a emitir el siguiente servicio preventivo en atención a varias denuncias presentadas ante esta Auditoría Interna con relación a las actas de los distintos órganos colegiados conformados en la Dirección Nacional de CEN-CINAI.

2. Objetivo

Señalar los aspectos relevantes del ordenamiento jurídico en relación con la publicidad de los libros de actas, el acceso a los audios de las sesiones, así como también la forma en que las actas se levantan y la autorización de los libros de actas, en pro de implementar sanas prácticas para fortalecer los procedimientos relacionados con los escritos de los Comités y Comisiones de la Dirección Nacional de CEN-CINAI Nivel Central, Regionales, Oficinas Locales y establecimientos.

¹ La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010; Resolución R-DC-119-2009.

² R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

³ Decreto Ejecutivo N° 41789 - S





3. Antecedentes

3.1 Documentos de valor científico

De conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Archivos⁴, las actas son documentos de valor científico según lo dispuesto en su artículo 3:

Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. La determinación del valor científico - cultural del documento corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, tales como: actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley.

(El subrayado no corresponde al original)

En la Dirección Nacional de CEN-CINAI, todo órgano interno que funciona como Órgano Colegiado⁵, y plasma la sesión en actas, debe entenderse que ese documento, es uno de valor científico-cultural. De hecho, en el Reglamento a la Ley supracitada, se señalan estos dos conceptos en el artículo 1:

⁴ Ley 7202

⁵ Es importante diferenciar a qué tipo de órgano colegiado se refiere este criterio. No es, evidentemente, sesiones de trabajo o simples reuniones de trabajo. Se debe estimar órganos que funcionan a partir de un manual, reglamento o disposición de ley; es decir, un órgano creado normativamente, al que se le asignan funciones como órgano, que se reúne periódicamente; toma decisiones y estas decisiones deben ser implementadas por la administración. Un órgano colegiado es creado formalmente.





Documentación: Conjunto de documentos que describen operaciones, instrucciones, decisiones, normas y procedimientos organizativos referidos a una determinada función, proceso o transacción.

Tipo Documental: Unidad documental producida por un organismo en el desarrollo de sus funciones cuyo formato, contenido y soporte son homogéneos. Puede presentarse en forma individual (carta, circular) o compuesto (expediente, acta, licitación).

Debiendo entenderse que las actas son un documento de tipo documental compuesto.

Incluso, la Directriz General para la Normalización del Tipo Documental Actas de Órganos Colegiados, señala:

4º- Que las actas constituyen el tipo documental que refleja y testimonia las funciones y actividades del quehacer institucional, permiten conocer los movimientos importantes de una sociedad a través de sus acuerdos; convirtiéndose en la constatación escrita de la historia de la organización en particular y de la sociedad en general. Por dicha razón deben ser elaboradas de manera metódica y ordenada.

Por tal motivo, es importante que, en las actas, se plasmen los acuerdos tomados por los participantes de la sesión, y deben incluirse los aspectos relevantes que faciliten la toma de decisiones en pro del buen uso y manejo del erario público; deben plasmarse las decisiones tomadas en dicha sesión.

3.2 Sobre el levantamiento de actas

Respecto a los órganos que funciona como entidades colegiadas, para la toma de decisiones, la Procuraduría General de la República ha señalado:

*El artículo 50 de la Ley General de la Administración es claro y preciso en el sentido de que los órganos colegiados deben nombrar un secretario quien tiene la atribución de **levantar el acta de las sesiones del órgano**. En el dictamen N° C-237-2007 señalamos que el acta debe ser levantada por el secretario del órgano colegiado. Dictamen N° C-021-2009 del 2 de febrero del 2009 (la negrita no es del original).*





El levantamiento de actas, que es atribución propia del Secretario del órgano (art. 50.a iusibidem), constituye un **requisito de validez de los acuerdos tomados en la respectiva sesión**. Dictamen N° C-221-95 del 10 de octubre de 1995 (la negrita no es del original).

A efecto de elaborar el acta, dentro de los propios órganos colegiados deliberantes existen órganos agentes o auxiliares que tienen capacidad para formar y declarar la voluntad del ente, como es el caso de los secretarios de actas (Al respecto, véase el Dictamen C-221-95 de 10 de octubre de 1995). Como bien señala ORTIZ ORTIZ, "Estos órganos realizan actos de documentación **necesarios para la existencia del acto que documentan**, porque la escritura con las formalidades legales o reglamentarias prescritas, representa solemnidad sustancial y no meramente ad-probationem del último. (...) (ORTIZ ORTIZ, op. cit. pág. 35). Opinión Jurídica N° O.J.-048-2001 del 7 de mayo del 2001 (la negrita no es del original).

Se llama la atención en que las **actas de las sesiones**, según lo ha reconocido reiteradamente la doctrina y nuestra jurisprudencia administrativa, **son documentos que contienen los acuerdos a que ha llegado el órgano colegiado en sus sesiones, los motivos que llevaron a su adopción y cómo se llegó a ese acuerdo; permiten controlar el respeto de las reglas legales relativas al funcionamiento del órgano colegiado, y constituyen una formalidad sustancial** (en esa línea, y para un mayor desarrollo, ver el Dictamen N° C-237-2007).

En consecuencia, es indudable que las **actas constituyen un documento de vital importancia dentro del funcionamiento de los órganos colegiados**, y es por ello que es de interés que sea levantada por la persona a quien por disposición legal le fue encargada esa labor -el Secretario-, ya que no solo se debe garantizar que el contenido del acta cumpla con los requerimientos exigidos por la LGAP (artículo 56.1), sino porque también se ha señalado que el Secretario goza de fe pública administrativa, siendo ésta una garantía de la veracidad y exactitud de lo que en ella se consigna, y que podría verse afectada si el acta es realizada por otra persona. En ese orden, ver el dictamen N° C-223-2003 del 23 de julio del 2003, en el que se hizo cita del profesor Eduardo Ortiz Ortiz:





La votación proclamada ha de ser reducida a documento, mediante la confección del acta. Es esta la relación de la sesión como hecho o evento, con todo su ambiente de lugar y tiempo y sus incidencias de hecho. El acta da fe de todo lo acaecido en la sesión y del trámite legal de la misma, incluyendo la votación y la mayoría. Equivale a un instrumento notarial, dado que el funcionario encargado de redactarla (el llamado secretario de actas) tiene fe pública administrativa, (...) (ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Stradmann, S.A., San José, 2000, pp. 82-83) (solo la negrita no es del original).

En virtud de lo anterior, si el Secretario no es quien toma nota de las incidencias de la sesión para con base a ello elaborar el acta, existe el riesgo de que olvide los pormenores de aquella y que apruebe un “borrador” de acta elaborado por un tercero que no satisfaga los requerimientos del artículo 56.1 de la LGAP.

*No se desconoce que la elaboración del acta no significa su aprobación automática, ya que requiere ser **aprobada en la siguiente sesión ordinaria** (artículo 56.2 LGAP), y que allí podría subsanarse algún yerro u omisión que contenga; no obstante, ello no releva el deber del Secretario de cumplir con la función que por ley le fue encomendada, y en todo caso, de no hacerlo se le podrían exigir las responsabilidades que correspondan. (C-236-2014 del 5 de agosto del año 2014)*

De esta forma, señala la Procuraduría General en su dictamen C-230-2015 de 28 de agosto del 2015, que, en consonancia con las normas antes citadas, “las actas de sesión son documentos que dan fe de todo lo relevante que ocurre en la celebración de las sesiones de los órganos colegiados”. “Allí, precisamente, radica su importancia, toda vez que no solo son un requisito de eficiencia de los acuerdos allí tomados, sino que permite un mayor control del funcionamiento del órgano, tanto para la misma administración, como para los administrados que así lo deseen.”

En las normas transcritas ciertamente no se establece la obligatoriedad de que las actas sean levantadas en forma impresa, pues las normas no contienen ninguna afirmación en cuanto a este aspecto. No obstante, las normas se refieren a los requisitos que las mismas deben reunir como la inalterabilidad del documento, el estampado de las firmas, la posibilidad de acceso, la evidencia de las circunstancias de la sesión, entre otras.





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 7

Con respecto a las formalidades del acta, la Directriz General para la Normalización del Tipo Documental Actas de Órganos Colegiados⁶, en el punto 5.3 del Artículo 5, señala lo siguiente:

5.3 Con respecto a la confección material de las actas, se deben elaborar en todo caso con nitidez y exactitud. Resultan improcedentes las tachaduras, entrerrenglonados, borrones y alteraciones, pudiéndose subsanar cualquier error mediante nota al final del texto y previo a las firmas pertinentes.

3.3 Sobre los documentos de soporte electrónico

Respecto a los documentos y el soporte electrónico de los mismos, la Procuraduría General se ha pronunciado, indicando:

*La sesión puede ser grabada o **registrada por algún medio**: casete, cámara de video, disco u otro medio. Ese medio por el cual se registra la sesión es considerado un documento. Cuando usemos el término grabación nos estaremos refiriendo a esos medios, independientemente de cuál se utilice. **En principio, la grabación es un documento de valor administrativo-legal en tanto está destinada a confeccionar el acto.***

***En efecto, el medio que registra tiene como objeto representar o declarar algo.** En esa medida, cabe considerarlo un documento. Este es “todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo” (artículo 368 del Código Procesal Civil). La Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, N. 7425 de 9 de agosto de 1994, también conceptualiza como documento los videos, los casetes, las cintas magnetofónicas, los discos, los disquetes, los escritos, los libros, los memoriales, los registros, los planos, los dibujos, los cuadros, las radiografías, las fotografías y cualquier otra forma de registrar información de carácter privado, utilizada con carácter representativo o declarativo, para ilustrar o comprobar algo, artículo 1.*

⁶ Publicada en El Alcance No. 5 de La Gaceta del 15 de enero de 2018, suscrita por la Junta Administrativa del Archivo Nacional





En general, cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, es documento y equivale a un documento con soporte físico, artículo 3 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley 8454 de 30 de agosto de 2005. Documento electrónico que puede tener como objeto la tramitación, gestión y conservación de expedientes administrativos, artículo 5 de dicha Ley. Lo que implica que una grabación realizada por medios electrónicos puede ser considerada documento electrónico.

En general, la grabación, por cualquier medio tecnológico o informático, puede ser considerada como un documento. Este será público cuando ha sido realizado en ejercicio de funciones públicas (Sala Constitucional, resolución N° 3185-2004 de 11:20 hrs. de 26 de marzo de 2004); su objeto sea el registro de una sesión de un órgano público y el registro está a cargo de un funcionario público como parte de sus funciones. Al tratarse de un documento público toda persona tiene derecho de acceso al documento en el tanto sea contentivo de información pública. Respecto de la grabación se aplica el principio de que la información constando en la Administración Pública es pública, en tanto no esté protegida por la reserva establecida en el artículo 24 constitucional o se trate de un secreto de Estado (Sala Constitucional, resolución N° 7885 -2002 de 14:45 hrs. de 20 de agosto de 2000).” (C-292-2014 del 12 de setiembre del año 2014)

Con meridiana claridad, se desprende que, las actas son documentos, es decir, objetos muebles de carácter declarativo, en cuanto establecen declarativamente, todas las circunstancias en las cuales se dieron las distintas sesiones del Órgano Colegiado.

Bajo este orden de ideas, mediante el dictamen C-237-2007 de la Procuraduría General de la República, se abordó la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados dentro de una organización del sector público, así como la publicidad de los casetes de dichas sesiones. En este documento se cuestionó, además, sobre la posibilidad de que el órgano colegiado negara mediante acuerdo, el acceso de las grabaciones de las sesiones a la Auditoría Interna, argumentando que esas grabaciones solamente son un auxiliar para la Secretaría de Actas. De interés para el caso concreto, igualmente, se cuestionó sobre la posibilidad que tienen los órganos





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 9

colegiados de destruir las grabaciones y sobre el responsable de custodiar los casetes y el tiempo de conservación de éstos. Además, se pretendió que la PGR diera respuesta sobre el tiempo máximo o mínimo que tiene la Secretaría de Actas para realizar las transcripciones oficiales de esas grabaciones y qué pasaría si esas grabaciones son destruidas y con posterioridad se requiere cotejar estas con las transcripciones.

Para dar respuesta a dichas interrogantes, la PGR remitió a respuesta de la Dirección General del Archivo Nacional por medio del cual se indicó que los casetes que se registran en las sesiones de Juntas Directivas son documentos públicos que adquieren un valor administrativo-legal, porque permite que se confeccione el documento escrito de cada sesión. Estas grabaciones permiten también, corregir los borradores de las actas y su conservación por un tiempo da garantía para que los responsables de levantar o firmar las actas se mantengan fieles a lo que realmente se discutió y aprobó en cada sesión.

No se puede perder de vista que los órganos colegiados pueden llevar sus actas, en medios electrónicos. Así, un libro electrónico, que se firma electrónicamente. Por ende, se debe tener presente la aplicación de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley 8454 de 30 de agosto de 2005. Sobre ello, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de hacienda, ha determinado:

*Los **significativos avances en la tecnología de la información** que se han presentado en los últimos años, han tenido además una serie de consecuencias en el mundo jurídico con respecto a sus efectos hacia sus usuarios y la comunidad en general. En este orden de ideas, en el caso de los denominados documentos electrónicos, uno de los principales conflictos que se suscitaron con su adopción, fue establecer su naturaleza jurídica, tomando en consideración que la concepción tradicional del término "documento", no resultaba suficiente para abarcar todas las consecuencias jurídicas que devienen de su uso. **Lo anterior, en tanto que resulta necesario asegurar que el documento electrónico mantenga las características de legibilidad, inalterabilidad y autenticidad, entre otros, que presentan los documentos tradicionales, y por ello, debe darse especial atención al tema de una mejor determinación del origen y contenido de los datos que sean consignados.** El surgimiento de tal necesidad de conceptualización del documento electrónico es razonable si atendemos a que*





éste es una **representación idónea capaz de reproducir una manifestación de voluntad**, que se presenta con un lenguaje binario y tiene un carácter desmaterializado, (dado que es materializado por y a través de un soporte informático necesario para que sea comprendido por el ser humano) y que es además es memorizado en dispositivos, siendo su materialización mediante impresión, con carácter eventual, pero sin que signifique que ésta elimine el carácter electrónico de la información que le dio origen. Es por ello que, dado su uso común en todas las ramas del quehacer humano, resulta necesario establecer las condiciones en las cuales dicha información puede producir diferentes tipos efectos de efectos jurídicos, tanto en término de validez para el perfeccionamiento de la voluntad, la adopción de actos administrativos de relevancia jurídica o en materia probatoria; todo lo anterior, con la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga a los documentos escritos. Dado lo anterior, y ante la realidad de su existencia, con el fin de delimitar su concepto jurídico, **se ha establecido el reconocimiento de la equivalencia de soportes, o sea el principio de que los actos o contratos que consten en medios electrónicos tendrán iguales efectos a aquellos que queden plasmados en medios tradicionales. Su aplicación deriva del principio de igualdad ante la ley y su objetivo es la no discriminación en relación a los soportes, en cuanto a los efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria.** (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección VI, sentencia número 61, de las nueve horas con cero minutos del nueve de marzo del año dos mil once).

3.4 Sobre el acceso a la información

A continuación, lo aquí planteado posee estrecha relación con el principio de acceso a la información y documentos públicos, consagrado así en el artículo 30 constitucional; al respecto la Sala Constitucional indicó:

El derecho fundamental que así se consagra tiene como objeto el derecho de información y, por ende, de comunicación de todo aquel asunto que sea de interés público. Es, entonces, comprensivo de todo documento público o de cualquier otra información que conste en las oficinas públicas, a condición de que en su divulgación haya un interés público. Sala Constitucional, resolución N° 928-91 de las 14:54 horas del 14 de mayo de 1991.





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 11

Al respecto, el dictamen C-237-2007 citado consideró que a pesar de que no se encuentra regulado el acceso a las reuniones de las juntas directivas ni de los órganos colegiados, excepto si el legislador determina que esas reuniones sean públicas, la persona sí debe tener el derecho de obtener la información de esas sesiones, de lo allí deliberado y decidido, debido a que esa información se considera de carácter público. La PGR al respecto indicó:

*En el tanto en que la información sea de interés público y quede incorporada en un documento, que pueda considerarse de carácter público **cualquier persona** tendrá acceso a esa información y, por ende, al documento que la contenga.*

(Resaltado no es del original).

De lo anterior, se puede inferir que, ese documento público normalmente es, el acta de la sesión, pero se puede incluir la grabación de esta por algún medio electrónico, sea video u otro tipo de dispositivo. Este medio por el cual se realiza la grabación tendría por objeto representar o declarar algo, por lo que sería considerado como un documento.

Respecto a la interrogante de si esa grabación se considera documento público, la Procuraduría General de la Republica manifestó que un documento público es todo documento que haya sido extendido o redactado por un funcionario público cuando este se encontrase en ejercicio de sus funciones públicas, por lo que, las grabaciones de las sesiones serían consideradas documentos públicos y tendría, el particular, el derecho de acceder a esos nuevos medios contentivos de información pública.

En ese mismo orden de ideas, la Procuraduría ha considerado que estas grabaciones no son sólo instrumento para la confección de las actas, sino que constituyen documentos públicos, por lo que pueden solicitar copia del medio de grabación cuando así lo requieran.

Así mismo, la Sala Constitucional en resolución N° 3185-2004 en dónde el recurrente indicó que había solicitado copia certificada del borrador del acta de la sesión ordinaria número 21 del 23 de julio del 2003 o en su defecto fotocopia certificada del libro de actas, así como la reproducción del casete o casetes de la misma sesión, información que se le negó con la instrucción de que el contenido de las grabaciones no





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 12

correspondía a documentos oficiales a disposición del público, resolvió a favor del derecho de marras.

La Sala estimó que la información solicitada por el recurrente es de acceso público, y que al negársele sufrió una vulneración al principio de petición y al ejercicio de participación en las esferas públicas. Consideró, además, que no se puede estimar que estas grabaciones incluyeran datos íntimos, sensibles o nominativos que puedan derivar en un detrimento de la esfera de intimidad, esto, porque las grabaciones surgen del ejercicio de una función pública.

Ahora bien, un libre acceso a la información y documentos públicos se reafirma tratándose del Auditor Interno de las instituciones públicas, es así como el artículo 33 de la Ley General de Control Interno otorga la potestad al auditor interno y a los demás funcionarios de la auditoría interna para que accedan, **en cualquier momento, a todos los libros, archivos, valores, cuentas bancarias y documentos de los entes y órganos de su competencia institucional**. Relacionado con esto, la PGR indicó en el dictamen que se ha venido analizando, que este libre acceso en cualquier momento bien puede concernir en un casete que registre las sesiones, y especifica que, aunque no se considere al casete como un documento, el auditor interno igual tendría acceso a este, puesto que se trata de una fuente de información relacionada con su actividad y **una negativa respecto al acceso de la información podría obstaculizar el cumplimiento de sus funciones**.

Por lo anterior, es menester considerar que tanto el acta como las grabaciones de las sesiones de los órganos colegiados se consideran de libre acceso por parte del público, en este sentido, cualquier persona interesada puede solicitar una copia del acta y de las grabaciones de las sesiones que se hayan realizado, excepto lo declarado secreto de estado. Sobre esto el dictamen C-175-83, señala lo siguiente:

Las condiciones en que puede alegarse el “secreto de Estado” están implícitamente contenidas en el significado de dicho concepto.

El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado. No obstante, podemos afirmar que se refiere a la seguridad interna y externa del Estado, la defensa nacional, así como a las relaciones internacionales de la República, tal como ha señalado esta Procuraduría en los dictámenes Nos. C-164-





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 13

79 de 13 de agosto de 1979 y C-249-80 de 30 de octubre de 1980, suscrito por los Licenciados Adrián Vargas Benavides y Farid Beirute Brenes, respectivamente.

Conforme con dichos pronunciamientos, **se podrá declarar la existencia de un “secreto de Estado” cuando existan hechos, informes o documentos que por su naturaleza y especial gravedad su revelación podría poner en peligro la seguridad y defensa interna y externa de la Nación, así como perjudicar las relaciones internacionales de Costa Rica.**

(Resaltado no es del original).

Cabe agregar que, a pesar de que el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública limita la posibilidad de asistencia a las sesiones de Junta Directiva y de órganos colegiados, los interesados tienen el derecho de acceder a lo que allí se decida mediante el acta y las grabaciones ampliamente mencionadas.

Por otra parte, para finalizar con respecto a las formalidades que se deben incluir en las actas de órganos colegiados, la Procuraduría General de la República en dictamen N° C-246-2007 y siempre en estrecha relación con los principios de publicidad y acceso a la información ha manifestado que las actas se consideran un acervo documental de la entidad de que se trate por lo que deben ser custodiadas y conservadas de acuerdo con las normas establecidas al efecto. Además, se debe garantizar la inalterabilidad de su contenido, a efecto de que se permita comprobar la decisión adoptada en la sesión a la que corresponde el acta.

Asimismo, y no menos importante, cabe instar a que, todo órgano colegiado, de la entidad, atienda lo dispuesto en la Directriz general para la normalización del tipo documental actas de órganos colegiados, publicada en La Gaceta No. 6, Alcance 5, de 15 de enero del 2018.

De lo expuesto hasta acá, y especialmente, sobre el uso de medios tecnológicos, podemos delinear (ver oficio No. 06996 28 julio de 2011 DJ-0815-2011, División Jurídica de Contraloría General de la República):

De conformidad con lo expuesto, considera este órgano contralor que partiendo de la premisa de que al funcionario público y a la función pública se le exige





transparencia y publicidad, para satisfacer los requerimientos que plantea el desarrollo y el absoluto respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, lo que conlleva la necesidad de que el ciudadano pueda acercarse a la Administración y controlar el actuar de los funcionarios públicos y pueda acceder a la información que le permita mantenerse informado y participar en la discusión de los problemas de interés general que debe satisfacer la autoridad administrativa. Así como en la medida en que el Estado y los demás entes públicos actúen transparentemente, comunicando fielmente las decisiones que se tomen y los motivos que las justifican se aumenta la confianza de la población en sus gobernantes y administradores, se permite una mejor formación de opinión pública y se eliminan elementos que propician la corrupción en el sector público, así como la proveniente del sector privado hacia el sector público. Ello unido a una segunda premisa, que parte de que la utilización de los medios tecnológicos modernos, actuales y futuros permiten dejar consignada la información resultante 14 de las sesiones de los órganos colegiados en una forma más fiel, fidedigna, literal y completa, y además conlleva el consiguiente ahorro de los recursos públicos y el menor uso del recurso papel, nos lleva a la conclusión de que la grabación de las sesiones y su implementación en medios electrónicos de tecnología moderna no es una obligación legal pero sí una oportunidad para garantizar aún más la eficiencia y transparencia en el ejercicio de la función administrativa, la cual en opinión de esta División es permitida por el ordenamiento jurídico en los términos antes expuestos. En ese orden, este órgano contralor considera factible la posibilidad de que las sesiones de los órganos colegiados sean grabadas en su totalidad y que las actas se levanten por medios electrónicos, previa reglamentación en la que se asegure, ente otros, el cumplimiento de requisitos esenciales como la ratificación de las actas en las sesiones posteriores (requisito propio formal e ineludible de este tipo de actos administrativos); la seguridad y recopilación de la información, la custodia de estos documentos públicos y el acceso de los individuos a esa información para el ejercicio del control político dentro del ejercicio de una función pública transparente, que promueve la rendición de cuentas.

3.5 Sobre la autorización / legalización de los libros de actas

De conformidad con el cuerpo normativo que regula la función de la Auditoría Interna, esta debe autorizar los libros de aquellas instancias que estén bajo su jurisdicción de fiscalización a fin de coadyuvar a mantener un sistema de control interno adecuado





sobre este tipo de registros. Según estipulado en artículo 22 inciso e), de la Ley General de Control Interno⁷, dentro de las competencias citadas cabe destacar la siguiente:

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Acápite, en las normas de control interno para el Sector Público⁸ se señala lo siguiente:

4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

Específicamente, sobre los aspectos que deben asegurarse con la autorización o legalización de los libros indica la normativa bajo mención:

4.4.4 Libros legales. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.

⁷ Ley 8292

⁸ N-2-2009-CO-DFOE. Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora 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.





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 16

La competencia de autorización de los libros asignada por ley a la Auditoría Interna, es de suma importancia para fortalecer el sistema de control interno, ya que brinda garantía razonable de la autenticidad de la información, así como del soporte en que ésta se encuentre. La Contraloría General en torno a dicha competencia ha indicado que:

En definitiva, las auditorías internas, así como los jefes y titulares subordinados, tienen la libertad y responsabilidad de definir los procedimientos internos para la realización de las actividades de apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia de libros en su institución. El aseguramiento razonable de la autenticidad de los actos registrados deberá ser el objetivo principal a alcanzar al momento de definir dichos procedimientos, de modo tal que se garantice la confiabilidad e inalterabilidad de los actos registrados⁹.

Esa misma instancia, ha manifestado lo siguiente:

*(...) desde esa perspectiva, **existe un marco de libertad de actuación para las auditorías internas en lo relativo a los libros legales y las actas institucionales**, siempre que con ello se cumpla con los objetivos de esa competencia los cuales son el fortalecimiento del sistema de control interno y que proporcione fe y seguridad en cuanto a la fidelidad de la información consignada¹⁰.*

(Resaltado no es del original).

De lo anterior se desprende que, la Auditoría Interna con el fin de fortalecer el control interno, tiene la potestad de indicar a los cuerpos colegiados, comisiones, comités, la legalización de los libros de actas institucionales.

En base a lo expuesto, el proceso de autorización de libros por parte de la Auditoría Interna se circunscribe a realizar apertura, reposición, cierre y fiscalización del uso y custodia de los libros de la Administración Central, Regionales, Oficinas Locales y Establecimientos, sean estos:

⁹ Ver oficio Nro. 10173 (DFOE-ST-0049) de 17 de julio, 2015. Contraloría General de la República.

¹⁰ Ver oficio Nro. 11108 (DFOE-PG-0049) de 28 de enero, 2019. Contraloría General de la República.





- Libros de actas: órganos colegiados, comités, comisiones u otros.
- Libros contables: Mayor, diario, balance general y en general todos los relacionados con el registro de eventos que afecten los presupuestos públicos.
- Cualquier otro libro administrativo, operativo o de otra materia, que, a juicio del Auditor Interno, se requiera.

4. Resultados

Primeramente, en congruencia con lo citado en el apartado 3.1, la norma indica puntualmente que las actas son documentos de valor científico; por lo que, resulta de suma importancia que se levanten garantizando la legibilidad de la información que contengan.

Seguidamente, en el apartado 3.2, se expone de manera amplia la jurisprudencia relacionada al levantamiento de actas, por ende, se hace hincapié en que se debe tomar en consideración que el funcionario asignado al rol de secretario del órgano colegiado tenga la letra claramente legible en el caso de que las actas sean tomadas a mano; lo anterior dado a que, esta Auditoría Interna procedió a revisar una muestra de distintas actas de Comisiones u Comités conformados en esta institución, de las cuales en algunos casos fue prácticamente imposible la lectura de la misma por parte de los funcionarios de esta Unidad. Por ende, y en carácter de implementar acciones de mejora, resulta necesario que la Administración valore la forma en que se plasman las actas de manera que las mismas sean legibles por cualquier persona que requiera acceso a las mismas.

Cabe destacar que la muestra tomada, se notaron varias actas con tachones, uso de corrector e incluso el uso de lápiz, esto riñe con la Directriz General para la Normalización del Tipo Documental Actas de Órganos Colegiados, la cual señala explícitamente que para subsanar cualquier error se debe realizar mediante una nota al final del texto y previo a las firmas pertinentes, así como también para procurar la nitidez de las actas.





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 18

Por otro lado, en el caso de los libros de actas de los Comités de CEN-CINAI, esta Auditoría logró evidenciar que no hay una adecuada custodia por parte de las personas competentes, dado a que el acceso a las mismas se realiza a través de los funcionarios de los establecimientos y no por medio de los miembros de los Comités, quienes, por ley, son los responsables de los libros de actas y de los acuerdos en ellos tomados, y en algunos casos no se ubican en un lugar seguro.

Ahora bien, a la luz de la normativa anteriormente expuesta, esta Auditoría a recibido denuncias referentes a la negación al acceso a los libros de actas de las Comisiones / Comités conformadas en esta Dirección, lo anterior, estaría violentado la norma según lo citado en el punto 3.4 del presente servicios preventivo referente al “acceso a la información”, tal y como se cómo se observó en reiteradas ocasiones la Procuraduría General de la República manifestó que las actas son documentos de acceso público.

En ese mismo sentido, también la Contraloría General de la República, exige la transparencia y la publicidad en la función pública, siendo que, cualquier ciudadano o incluso los mismos funcionarios de la Administración podrían solicitar el acceso a las actas tomadas u grabaciones. En cuanto a estas últimas, aunque la norma no determina la obligatoriedad de grabar las sesiones de los órganos colegiados, como sana práctica resulta conveniente para propiciar el levantamiento del acta en el orden acontecido en la sesión, de manera tal que, sea una herramienta que coadyuve en la transcripción de las mismas.

Con respecto a los órganos colegios conformados en la DNCC, mediante oficio DNCC-OF-0224-2021, suscrito por la Directora Nacional, se remiten las comisiones activas para el año 2021:

Comisión	Coordinador
Comité Ejecutivo ERP	Lidia Conejo Morales
Control Interno	Merceditas Lizano Vega
Comisión Presupuesto	Lidia Conejo Morales
Comisión Análisis de Procesos de Contratación	Ivannia Bonilla Garita





Comisión	Coordinador
Comisión Evaluadora Institucional	Ivannia Bonilla Garita
Comisión Interna de Aprobación de Contratos	Lady Leitón Solís
Comisión Salud Ocupacional	Gustavo Cruz Cedeño
Comisión Institucional sobre Accesibilidad y Discapacidad	José Alonso León Carballo
Comisión Institucional de selección y eliminación de documentos	Alexandra Vargas Víquez
Comisión Institucional de implementación de Normas Técnicas	Giovanni León Jiménez
Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)	Karla Zúñiga Villalobos
Comisión Hostigamiento y Acoso Laboral	Claudia Blancos Matamoros
Equipo Coordinador Técnico de Teletrabajo	Olga Grijalba Ruiz
Comisión de Valores y Buen Trato	Mayra Song Morales

Según consta en los registros de esta Auditoría, existen comisiones que no cuentan con libros debidamente autorizados por la Auditoría Interna, por lo que se procedió a realizar las consultas mediante correo electrónico a los coordinadores, a continuación, se detalla el correo remitido:

*Por este medio, en uso de las competencias que le confiere la Ley General de Control Interno, N° 8292, a la Auditoría Interna; en apego a los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, la presente es con el fin de efectuarle la siguiente consulta con respecto a la **Comisión de** _____, la cual usted representa como coordinador (a):*

¿Por cuál medio se documentan las reuniones llevadas a cabo por dicha Comisión?

- a) Minutas en hojas sueltas.**
- b) Libro de actas autorizado por la Auditoría Interna.**
- c) Otro medio. Indicar cual:** _____





Dentro de las respuestas recibidas, se extraen las siguientes:

- **Comité Ejecutivo ERP:**

De acuerdo a su consulta le indico:

Las reuniones de la Comisión de ERP se documentan mediante: a) Minutas en hojas sueltas.

- **Comisión de Presupuesto:**

Las reuniones de la Comisión de Presupuesto se documentan mediante a) Minutas en hojas sueltas.

- **Comisión Análisis de Procesos de Contratación:**

Las minutas de la Comisión de Apoyo a Comités en procesos de contratación se llevan en hojas sueltas.

- **Comisión Evaluadora Institucional**

En relación a su consulta, las actas de la Comisión Evaluadora Institucional se llevan en hojas sueltas.

Tal y como se pueden observar, en ninguna de las respuestas anteriores se indica que se cuenta con un libro de actas autorizado por la Auditoría Interna, mismos que también se pueden autorizar mediante el formato de hojas sueltas. Lo citado, debilita los sistemas de control interno y a su vez riñe con la normativa, dado a que la Auditoría Interna como ente fiscalizador del uso de los recursos públicos y del quehacer institucional no podría brindar una garantía razonable de la información contenida en las minutas y la autenticidad de los actos registrados.

Como se menciona en el apartado 3.5, la Contraloría indica que: *existe un marco de libertad de actuación para las auditorías internas en lo relativo a los libros legales y las actas institucionales.* Bajo ese contexto y con el fin de mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección y proporcionar a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y la del resto de la Administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 21

que exige el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, resulta importante que las comisiones citadas procedan a solicitar a esta Auditoría la apertura de los libros de actas correspondientes.

A su vez, en aras de fortalecer el control interno y descentralizar que este proceso sea exclusivamente a petitoria del Máximo Jerarca, la apertura, cierre o reposición de libros de órganos colegiados del nivel central de la DNCC es competencia de quién ostente el rol de presidente o coordinador de los órganos colegiados. Sin embargo, únicamente el Máximo Jerarca puede nombrar los miembros que las conforman y sus respectivos roles, el objetivo con el cual se crea dicho órgano y las funciones que desempeñará. Lo anterior deberá plasmarse en la solicitud de apertura remitida a la Auditoría Interna.

No obstante, en el caso de los establecimientos, se registró por lo comunicado mediante oficio DNCC-AI-OF-150-2021 de fecha 05 de julio del año en curso, hasta que se actualice el procedimiento respectivo.

5. Conclusiones

- De acuerdo con la evidencia obtenida, se denota un mal manejo en la custodia de los libros de actas de los Comités de CEN-CINAI.
- Existen varias comisiones en el nivel central que no han solicitado la apertura de libros de actas a la Auditoría Interna.
- Los libros de actas son documentos de valor científico que contienen información pública, por lo cual su acceso es de carácter público para cualquier funcionario o la ciudadanía en general que solicite la misma.
- Las actas deben ser levantadas por los funcionarios o miembros de Comités que ostenten la competencia, mismo que deberá llevarse a cabo de manera adecuada cuidando aspectos de nitidez, legibilidad, limpieza y garantizando inalterabilidad de las mismas.





- La Auditoría en su rol de fiscalizador del uso de los recursos públicos, y como asesor de la Administración Activa tiene la facultad de solicitar que se realicen las gestiones pertinentes para la legalización de los libros de las comisiones - comités de la DNCC.

6. Advertencia

Como producto del análisis de la normativa esta Auditoría Interna advierte lo siguiente:

- Todo órgano colegiado de CEN-CINAI, al que se la han atribuido formalmente funciones, que se reúne periódicamente, y toma acuerdos, debe levantar actas de sus sesiones.
- Todas las actas deben ser legibles y deben contener los acuerdos tomados por el órgano colegiado.
- Toda acta de los órganos colegiados, y los medios de soporte, incluyendo las grabaciones, en caso de que existan, son de acceso público.
- Cuando los libros legales se lleven en formatos electrónicos la Administración deberá contar con las tecnologías y los formatos electrónicos adecuados de manera que garantice inalterabilidad y fiabilidad de la información.
- Todo órgano colegiado de la Entidad, debe atender la Directriz General para la Normalización del Tipo Documental Actas de Órganos Colegiados, publicada en La Gaceta No. 6, Alcance 5, de 15 de enero del 2018.
- Es necesario que la Administración con el fin de que las actas sean legibles, solicite la autorización en hojas sueltas, con el fin de que las mismas sean transcritas por medio electrónico. Lo citado, dará mayor transparencia a lo actuado, sin darse posibles interpretaciones inadecuadas.





18 de agosto del 2021
DNCC-AI-SAD-005-2021
Página 23

- La competencia de legalización o autorización de libros legales le corresponde únicamente a la Auditoría Interna, instancia que tiene de la potestad dada por ley de determinar cuáles libros requieren ser legalizados.

Las observaciones emitidas en el presente servicio de advertencia, se emiten con el fin de orientar, apoyar y prevenir a la Administración sobre las posibles violaciones al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, para evitar que se materialicen posibles riesgos que afecten el logro de los objetivos y metas institucionales o la potencial apertura de procedimientos disciplinarios que se pueden evitar tomando decisiones oportunas e implementando las medidas correctivas pertinentes. Lo anterior, sin detrimento a una fiscalización posterior por parte de esta Auditoría Interna.

Por último, se les solicita remitir copia de las acciones que se dispongan respecto al presente servicio preventivo, para efectos de nuestro programa de seguimiento que nos exige la normativa.

