

**Al contestar refiérase
al oficio N° 1108**

28 de enero, 2019
DFOE-PG-0049

Señor
Giovanni Solano Cruz
Auditor Interno
TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO
Correo: info@tra.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre las competencias de la auditoría interna respecto de la apertura del libro de actas que lleva la Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa en el Tribunal Registral Administrativo

Se procede a dar respuesta a su consulta efectuada mediante oficio Nro. TRA-AI-069-2018 de fecha 21 de diciembre de 2018.

I. OBJETO DE LA CONSULTA

a) SOBRE EL FONDO:

En el oficio de consulta, la interrogante planteada indica en su literalidad: *“(...) si la institución pública cuenta con una Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa, la cual lleva actas digitales que respaldan los acuerdos de las compras realizadas, y la institución utiliza el sistema SICOP, para custodiar dichas actas digitales, surge la interrogante, si se hace necesario por parte de la Auditoría Interna la apertura de un Libro de actas para la Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa, o si es suficiente mantenerlas en custodia por medio del SICOP.”.*

b) POSICIÓN DE LA AUDITORÍA DEL TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

La auditoría interna del Tribunal Registral Administrativo externó su posición aduciendo que el marco normativo constituido por el artículo 22 de la Ley General de Control Interno Nro. 8292, y el acápite 4.4.4 de las *Normas de Control Interno para el Sector Público, Nro. 2-2009-CO-DFOE* de la Contraloría General de la República, otorga la competencia a la auditoría interna para la apertura y cierre de los libros legales, y que el jerarca y los titulares subordinados deben aplicar actividades de control relativas a la apertura, mantenimiento, actualizaciones, disponibilidad, cierre y custodia de los libros legales. Que en consecuencia, los acuerdos de las compras institucionales deben centralizarse en un libro de actas que puede ser digital o físico, y seguir incorporando en el SICOP dentro de cada expediente digital una copia del acta respectiva.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Nro. 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley. Complementándose al efecto, con lo regulado en el "*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*" (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Al efecto, el artículo 8 del Reglamento de referencia, establece requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, entre los que se citan, en lo de interés, lo dispuesto en los incisos 1 y 2 de dicho ordinal, los cuales determinan lo siguiente:

"Artículo 8°—Requisitos para la presentación de las consultas. Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- 1. Tratarse de asuntos de competencia del órgano contralor.*
 - 2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.*
- (...)."*

De lo cual se desprende la obligación de presentar las consultas dentro de las materias propias de la competencia constitucional y legal de la Contraloría General vinculada con la Hacienda Pública. Asimismo, debe plantearse en términos generales, sin que se someta al Órgano Consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.

Dicho proceder, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones. De manera que se reitera el carácter general de las observaciones y el análisis que aquí se plantea sobre los temas en consulta.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las administraciones públicas en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

En ese tanto, lo anterior no impide emitir un criterio vinculante respecto a consultas relacionadas con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva, bajo el entendido que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, y no de una situación específica e individualizada, y dirigidas por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

III. CRITERIO JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Como se indicó en el apartado anterior, siendo que el objeto de la consulta se dirige principalmente a un punto en concreto, es importante resaltar que la respuesta a la consulta se atiende en términos generales y sobre los temas que por Ley corresponde, lo cual implica no entrar a conocer por esta vía consultiva de situaciones específicas que sean de conocimiento por la Administración, en las que le atañe las valoraciones pertinentes, de frente a la adopción de conductas administrativas con efectos concretos.

En primera instancia, conviene indicar que la Contraloría General de la República se ha referido en reiteradas ocasiones sobre el proceso de legalización de libros y actas por parte de las auditorías internas, para lo cual se puede consultar el oficio Nro. 04640 (DFOE-ST-0015) de 13 de abril de 2016, el cual se adjunta para su conocimiento.

La competencia de legalización de libros y actas en forma física o digital por parte de las auditorías internas, está respaldada por un marco normativo que conviene repasar para dimensionar su ejercicio al interior de las instituciones. Igualmente es indispensable no solo conocer el marco jurídico aplicable, sino la importancia que dicha competencia tiene para las funciones institucionales.

En primera instancia, conviene identificar la evolución que han tenido los diferentes marcos normativos regulatorios de las competencias de legalización de libros y actas por parte de las auditorías internas en los ordenamientos jurídicos de control interno.

Para empezar, debe indicarse que la competencia bajo análisis ha estado a cargo de la auditoría interna de cada institución, primero de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428 y luego, a partir del año 2002, con la Ley General de Control Interno, Nro. 8292, que en su artículo 22 inciso e) establece que le corresponde al auditor interno *“autorizar mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros que, a criterio del auditor, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno”*.

Es necesario recordar también que el artículo 37 inciso 5 de la Ley 7428 establecía que en las instituciones en las que no se contare con auditoría interna, la legalización de los libros estaría a cargo del Órgano Contralor. Para establecer claramente la forma en el que ejercería dicha competencia, la Contraloría General emitió la resolución número R-DC-62-2009 de las 11:00 horas del 8 de octubre de 2009, denominada *“Reglamento para el trámite ante la Contraloría General de la República de autorización de apertura de libros de los sujetos pasivos que no cuenten con auditoría interna (R-3-2009-DC-DJ)”*, publicada en La Gaceta Nro. 208 del 27 de octubre de 2009.

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley denominada *“Reformas de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la Gestión Pública”*, Ley Nro. 8823 del 5 de mayo del 2010, publicada en la Gaceta Nro. 105 del 1° de junio del 2010, se derogó el inciso 5 del artículo 37 de la Ley 7428 y, por lo tanto, ya no le corresponde al Órgano Contralor legalizar los libros de aquellos sujetos pasivos que no posean auditoría interna, razón por la cual también se derogó el reglamento aludido en el párrafo precedente mediante el artículo III de la resolución R-DC-165, publicada en La Gaceta N° 239 del 9 de diciembre del 2010; así como por Aviso 214-2 publicado en La Gaceta N° 214 del 4 de noviembre de 2010, en el punto ix, se informó que producto de la emisión de la Ley N° 8823 *“Corresponde a los sujetos pasivos que no cuenten con auditoría interna, establecer el mecanismo de control adecuado, cuando dada esa situación, requiera autorizar la apertura de libros, sin que para ello intervenga en lo sucesivo la Contraloría General de la República”*.

Lo anterior es relevante pues permite comprender la evolución que ha sufrido a su vez la normativa que ha emitido la Contraloría General, para regular el ejercicio de dicha competencia. Así, inicialmente emitió el *“Manual sobre Normas Técnicas que deben observar las unidades de Auditoría Interna Públicas en la Legalización de Libros”*, publicado en el Alcance Nro. 7 de La Gaceta Nro. 24 del 21 de febrero de 1996. El Manual integraba una serie de disposiciones que indicaban paso a paso el proceso y actividades que el encargado de la legalización de los libros debía realizar para asegurar el control de los mismos. Posteriormente, dicho manual fue derogado mediante resolución R-DC-119-2009 del 16 de diciembre de 2009, denominada *‘Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público’* y publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2010. Esta nueva normativa ya no regula puntualmente el proceso sino que únicamente indica que la autorización de los libros forma parte de los servicios preventivos que brinda la auditoría interna y la define como la *“obligación asignada de manera específica a la auditoría interna, que consiste en el acto de otorgar la razón de apertura de los libros de contabilidad y de actas que deban llevarse en la institución respectiva. Así también, aquellos otros libros que a criterio de la auditoría interna deban cumplir con este requisito.”*

Sobre esta normativa interesa además destacar que en su apartado V, concedió a las auditorías internas un período máximo improrrogable de un año, a partir de la entrada en vigencia de dicha normativa, para realizar la implementación de estas normas en su gestión, así como para realizar todos los ajustes necesarios en los procedimientos relacionados con la normativa derogada. Para lo anterior, aún y cuando el *‘Manual sobre Normas Técnicas que deben observar las unidades de Auditoría Interna Públicas en la Legalización de Libros’* ya no está vigente, el Órgano Contralor, ha indicado¹ que *“(…) en acatamiento de lo establecido en la resolución R-DC-119-2009 corresponde a cada auditoría interna del Sector Público, bajo su entera responsabilidad y velando por un adecuado sistema de control interno instituir sus propias regulaciones en torno a la actividad de legalización de libros, para lo cual podrán tomar como mera referencia el manual derogado.”*

Resta indicar que de frente al ejercicio por parte de las instituciones, para crear su propia normativa interna que regule la forma en la que a lo interno deberá ejercerse la competencia de legalización de libros, debe tomarse en consideración lo indicado en las *Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE*, que en lo que interesa disponen: *“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*

¹ Oficio DJ-0844-2011 (07240) 08 de agosto, 2011.

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. (...)

Además, puntualmente sobre los aspectos que deben asegurarse con la legalización o autorización 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.”**

Lo anterior coincide con lo establecido por el artículo 21 de la Ley Nro. 8292, sobre la actividad de auditoría interna como parte de la seguridad que debe proporcionar al ente u órgano al que fiscaliza, ya que procura validar y mejorar la gestión institucional.

Asimismo, la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley Nro. 8454 del 30 de agosto del 2005, señala en su artículo 3 que cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos y que cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. Indica además que el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular.

En la misma normativa de marras, en su artículo 6 que se refiere a la gestión y conservación de documentos electrónicos, se brindan indicaciones sobre los elementos que una institución deberá cumplir cuando pretenda que la información sobre sus actividades se genere y mantenga en formato electrónico. Tal artículo dispone:

“Artículo 6º-Gestión y conservación de documentos electrónicos. Cuando legalmente se requiera que un documento sea conservado para futura referencia, se podrá optar por hacerlo en soporte electrónico, siempre que se apliquen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su inalterabilidad, se posibilite su acceso o consulta posterior y se preserve, además, la información relativa a su origen y otras características básicas.

La transición o migración a soporte electrónico, cuando se trate de registros, archivos o respaldos que por ley deban ser conservados, deberá contar, previamente, con la autorización de la autoridad competente.

En lo relativo al Estado y sus instituciones, se aplicará la Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202, de 24 de octubre de 1990. La Dirección General del Archivo Nacional dictará las regulaciones necesarias para asegurar la gestión debida y conservación de los documentos, mensajes o archivos electrónicos.”.

Finalmente, en la Directriz Nro.002-2014 "*Información Contable Digital*", emitida por la Contabilidad Nacional, se menciona en lo de interés: "(...) **Artículo 4** Cuando los responsables de las Unidades Contables de las Entidades y Órganos Públicos, quieran llevar la información contable en forma digital, incluyendo los libros contables digitales, podrán acudir a sus respectivas Administraciones Activas (El Jerarca y los titulares subordinados), según lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitido por la Contraloría General de la República (CGR) y los artículos 8 y 10 de la Ley General de Control Interno, para obtener los lineamientos, políticas y procedimientos, para asegurar la confiabilidad, seguridad y controles, para la implementación de estos sistemas informáticos contables-financieros y la emisión de los documentos digitales emitidos por estos."²

Esta competencia, como se indicó, tiene relevancia dentro de una institución ya que brinda garantía razonable de la autenticidad de la información y la del soporte en que ésta se encuentre, es decir, que la información documentada sea la correcta y que el medio en que se encuentra sea el oficial.

Todo este íterin legal sirve para comprender la importancia que ha tenido la regulación del proceso de legalización de libros concebido como una función relevante dentro del sistema de control interno, que forma parte precisamente de las actividades de control de dicho sistema. El jerarca y los titulares subordinados, como responsables del adecuado funcionamiento del sistema deben disponer los elementos y condiciones necesarios para que se ejecuten las actividades necesarias para obtener, procesar, generar, controlar, asegurar y comunicar la información de la gestión institucional. Una de esas actividades es precisamente la de legalización de los libros con que cuente la institución.

Ahora bien, sobre la consulta específica del auditor interno del Tribunal Registral Administrativo, la misma se realiza - como fue apuntado supra- en los siguientes términos:

"(...) si la institución pública cuenta con una Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa, la cual lleva actas digitales que respaldan los acuerdos de las compras realizadas, y la institución utiliza el sistema SICOP, para custodiar dichas actas digitales, surge la interrogante, si se hace necesario por parte de la Auditoría Interna la apertura de un Libro de actas para la Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa, o si es suficiente mantenerlas en custodia por medio del SICOP."

La Contraloría General en torno a dicha competencia ha indicado que *"En definitiva, las auditorías internas así como los jercas 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 registrados."*³

² Ver oficio Nro. 4144 (DFOE-PG-0150) de 6 de abril, 2017. Contraloría General de la República.

³ Ver oficio Nro. 10173 (DFOE-ST-0049) de 17 de julio, 2015. Contraloría General de la República.

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 consignada.

Denota el Órgano Contralor que contar con dos registros paralelos de las actas de contratación en un libro de actas y en el SICOP; puede garantizar que dicha información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas, según las regulaciones del acápite 4.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCI). Igualmente, dicha forma de registro podría garantizar un mejor control cruzado de la información consignada en un único libro de actas por parte de la Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa y la resguarda en cada expediente de contratación en el SICOP, previendo eso sí la autenticidad de las actas y de la información que estas contienen, de conformidad con la garantía de control y gestión documental que exigen los artículos 15 y 16 de la Ley 8292.

IV. CONCLUSIONES:

- 1) La regulación del proceso de legalización de libros y actas por parte de las auditorías internas ha sido una constante en el ordenamiento jurídico de control interno, y constituye una función relevante. El jerarca y los titulares subordinados deben disponer los elementos y condiciones necesarios para que se ejecuten las actividades necesarias para obtener, procesar, generar, controlar, asegurar y comunicar la información de la gestión institucional. Una de esas actividades es precisamente la de legalización de los libros con que cuente la institución.
- 2) La legalización de libros forma parte de los mecanismos que permiten dar fe de la oficialidad de ciertos actos de la administración pública. En ese tanto, el objetivo principal de la función es proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los actos registrados y de la información contenida en el libro respectivo.
- 3) 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 registrados.
- 4) Contar con dos registros paralelos de las actas de contratación en un libro de actas y en el SICOP; puede garantizar que dicha información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas, según las regulaciones del acápite 4.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCI). Igualmente, dicha forma de registro podría garantizar un mejor control cruzado de la información consignada en un único libro de actas por parte de la Comisión de Recomendaciones de Contratación Administrativa y la resguarda en cada expediente de contratación en el SICOP, previendo eso sí la autenticidad de las actas y de la información que estas contienen, de conformidad con la garantía de control y gestión documental que exigen los artículos 15 y 16 de la Ley 8292.

En los términos indicados, se tiene por atendida la consulta.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio oportuno y eficiente en la atención de su gestión, el cual puede consultar en el sitio web: www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Licda. Damaris Vega Monge
GERENTE DE ÁREA



Licda. Mari Trinidad Vargas Álvarez
ASISTENTE TÉCNICO

Lic. Pablo Pacheco Soto
FISCALIZADOR

PPS/aam

Adj: Oficio Nro. 04640 (DFOE-ST-0015) de 13 de abril de 2016.

Ci: Archivo

NI: 33696

G: 2019000798-2

Exp: CGR-CO-2019000968