

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 8335**

13 de junio, 2019  
**DFOE-AE-0261**

Máster  
Marco Hidalgo Zúñiga  
Gerente General  
**INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO**

Estimado señor:

**Asunto:** Se rinde criterio acerca del manejo de la confidencialidad de los productos emanados por la Auditoría Interna en materia de presuntas responsabilidades

Mediante oficio n.º CGG-315-2019, la Gerencia General del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) solicita criterio a la Contraloría General de la República, sobre temas relacionados con el manejo de la confidencialidad de los productos emanados por la Auditoría Interna, en materia de presuntas responsabilidades de los funcionarios de esa institución.

Se adjunta a la solicitud, el criterio de la asesoría legal de ese Instituto, rendido en el oficio GG-AL-013-2019, del 2 de mayo de 2019, cuyas consideraciones en lo pertinente se mencionan en el presente criterio.

### **I Motivo de la Consulta**

El INVU formula interrogantes relativas a que cuando la Auditoría Interna emite informes de auditoría de carácter especial o de control interno, que no corresponden con Relaciones de Hechos, y estos son comunicados por los medios tradicionales, es decir, no se manejan con la confidencialidad de una Relación de Hechos, pregunta si pueden ser considerados documentos públicos. Además, plantean qué ocurre cuando, como parte de las recomendaciones, está la apertura de un procedimiento administrativo, incluyendo la referencia directa a los funcionarios presuntamente responsables.

Según se indica en el oficio, el motivo de la consulta es tener la certeza del tratamiento que se debe dar a los informes de auditoría que hacen referencia a la eventual apertura de procedimientos administrativos. Ello, por cuanto han sido condenados por la Sala Constitucional ante la negativa de la Auditoría de compartir esos informes, lo cual expone a la institución y podría afectar la labor de la propia Auditoría Interna.

### **II. Consideraciones preliminares**

De previo a dar respuesta a las interrogantes planteadas, debemos advertir que en ejercicio de la potestad consultiva atribuida al Órgano Contralor en el artículo 29 de nuestra Ley Orgánica n.º 7428 del 4 de setiembre de 1994, y la Circular n.º CO-529 sobre

DFOE-AE-0261

2

13 de junio, 2019

la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (publicada en el diario oficial La Gaceta n.º 107 del 5 de junio de 2000), no se tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas.

Cabe señalar, que este proceder se funda en el interés de no sustituir a la Administración Pública, en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia, y evitar el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos, cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual impide rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Así las cosas, las consideraciones que se incluyen de seguido se formulan en términos generales, con independencia de la situación fáctica que subyace en este caso, cual es el proceder de la Auditoría Interna del INVU en el manejo de la información que puede resultar confidencial en materia del establecimiento de responsabilidades de los funcionarios de dicha entidad.

#### **I. Criterio del Órgano Contralor**

Vistas las consideraciones previas anteriores, la primera consulta se refiere a que cuando la Auditoría Interna emite informes de auditoría carácter especial o de control interno, que no corresponden con Relaciones de Hechos, y estos son comunicados por los medios tradicionales, es decir, no se manejan con la confidencialidad de una Relación de Hechos, pregunta si pueden ser considerados documentos públicos. Al respecto, se indica que el carácter de confidencialidad de la información está estrechamente asociado a sí en el informe, no importa su denominación técnica<sup>1</sup> establece temas que puedan generar responsabilidades.

Así las cosas, el artículo 6 de la Ley General de Control Interno n° 8292 (LGCI), señala en cuanto a la confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos, que “La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo.”

En tanto, el numeral 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de la Función Pública, expone en su párrafo segundo que “La información, la documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúen las auditorías internas, la Administración y la Contraloría General de la República, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que consten en el expediente administrativo.”

<sup>1</sup> Investigaciones, Relaciones de hechos, Informes.

Se desprende de lo anterior, que durante la tramitación tanto de un estudio de Auditoría como de una Investigación, el acceso a la información es restringido para cualquier persona, esto por cuanto de un estudio de auditoría pueden extraerse elementos de eventuales responsabilidades, por lo que hasta que se emiten los productos, se tendrá certeza de los resultados del estudio.

Concordado con lo anterior, y con la finalidad de establecer las pautas que deben considerar los funcionarios en general de la Auditoría Interna, el artículo 32, inciso f) de la LGCI señala que son deberes del auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna guardar la confidencialidad del caso sobre la información a la que tengan acceso. Además, el inciso e) de ese artículo establece para esos funcionarios la prohibición de revelar información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría en proceso y sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a esa Ley.

Visto lo anterior, es criterio del Órgano Contralor<sup>2</sup> que la garantía que desarrolla la normativa obliga a la Contraloría General de la República, la Administración Activa y Auditoría Interna, a respetar la confidencialidad de los denunciantes, denunciados o indagados, la información, documentación y otras evidencias que sustentan las investigaciones en proceso.

Una vez comunicado oficialmente el informe de auditoría sin determinarse la existencia de posibles responsabilidades, tanto este producto final como los papeles de trabajo que lo respaldan son de carácter público, salvo aquella información que por disposición legal esté protegida, siendo confidencial únicamente el documento o documentos que hagan referencia a esa información.

En el caso de las investigaciones de hechos presuntamente irregulares efectuadas por las auditorías internas, durante su desarrollo la información es de acceso restringido para cualquier persona. Una vez que el informe de relación de hechos es comunicado a la administración, la información asociada a esa investigación es de acceso reservado únicamente para las partes del proceso, por lo que tanto la Relación de Hechos, el legajo de prueba y los papeles de trabajo solo pueden ser consultados o revisados por las partes involucradas en el procedimiento.

Se debe enfatizar en relación con la información asociada a la identidad del denunciante, que su acceso restringido se mantendrá aún para las partes de un eventual procedimiento administrativo, por lo que su protección deberá ser resguardada de manera permanente. Además, en el caso de la información protegida por otras leyes, su resguardo se mantendrá por el plazo indicado en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>2</sup> DI-CR-327 (07846) 14 de julio, 2004.

Es por lo señalado que una vez comunicada oficialmente la Relación de Hechos, el informe, el legajo de prueba y los papeles de trabajo de la investigación serán de acceso reservado únicamente para las partes del eventual procedimiento administrativo, mientras la administración activa resuelve en definitiva la investigación y una vez que el procedimiento administrativo y las eventuales actuaciones de la administración activa se encuentran en firme, la investigación es de acceso público, exceptuando la identidad del denunciante y la información que esté protegida por ley, según las reglas indicadas<sup>3</sup>.

Aunado a lo anterior, el Órgano Contralor ha indicado<sup>4</sup> la imposibilidad de que cualquier persona física o jurídica, funcionario público o no, que no sea parte del estudio de auditoría interna efectuado solicite copia del informe, de la relación de hechos o sus respectivos papeles de trabajo emitidos por la Auditoría Interna. Esto, porque como se ha indicado, los informes y documentos de auditoría son de acceso restringido durante el desarrollo de la auditoría.

Siempre en el tema del establecimiento de responsabilidades, la Contraloría General emitió las Directrices sobre la comunicación de relaciones de hechos y denuncias penales por las auditorías internas del sector público (D-1-2008-CO-DFOE), las cuales señalan en la norma 1.5 que la Auditoría Interna debe adoptar las medidas que garanticen la confidencialidad durante el proceso de comunicación de las relaciones de hechos, y advertir al órgano competente sobre su obligación de mantener la confidencialidad hasta la conclusión del procedimiento administrativo.

Conviene reseñar que como garantía del principio de confidencialidad en el manejo de la información, el Órgano Contralor emitió la Resolución n.º R-DC-75-2017, Directrices para el manejo de información de acceso restringido en la Contraloría General de la República, en la cual se consigna la información del expediente que es posible suministrar según el tipo de proceso, ya sea de investigación, administrativo sancionador, proceso penal y de auditorías, así como reglas para el tratamiento separado y diferenciado en relación con el acceso de información.

<sup>3</sup> Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado en la Resolución n.º 03522-2017 de 9:05 horas del 15 de marzo de 2013, que: "...nos inclinamos por la tesis que obliga a la auditoría interna a entregar la información, suprimiendo aquella que es confidencial y que podría dar pie a la apertura de procedimientos administrativos. En primer lugar, porque se trata de un informe ya concluido, por lo que no estamos en el supuesto del inciso 2 del numeral 273 de la Ley General de la Administración Pública, pues lo que se prohíbe es entregar los dictámenes de los órganos consultivos antes de que hayan sido rendidos, en este caso el informe ya está rendido (...). En segundo lugar, en la interpretación de la norma debe aplicarse el criterio de interpretación pro libértate o pro hómine. En este sentido, son oportunos los conceptos expresados por el Tribunal Constitucional, cuando en el voto 3173-93, señaló lo siguiente: "...el principio pro libértate, el cual, junto con el principio pro domine, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano."

<sup>4</sup> DFOE-ST-0122 (n.º. 17590) del 6 de diciembre de 2018.

En relación con la segunda consulta referida a qué ocurre cuando como parte de las recomendaciones está la apertura de un procedimiento administrativo, incluyendo la referencia directa a los funcionarios presuntamente responsables, se indica que ningún informe de control debe contener recomendaciones de apertura de procedimientos administrativos, o información relacionada con eventuales responsabilidades de funcionarios públicos o particulares, en razón de lo cual no se encuentra previsto el abordaje respecto de su confidencialidad.

Cuando en el desarrollo de un estudio de auditoría se determina la existencia de eventuales responsabilidades sean disciplinarias o de cualquier otro tipo, debe abrirse un procedimiento aparte con el consecuente expediente separado en el cual consignar la información asociada a la investigación de presuntos hechos irregulares, acerca de lo cual la información que genere es de acceso restringido para cualquier persona. En el caso de que la investigación determine que no hay mérito para elaborar una Relación de Hechos la resolución que se emite y los documentos de respaldo son de acceso público, excepto aquella protegida por disposición legal como la identidad del denunciante.

En síntesis, el resguardo de la confidencialidad en materia de responsabilidades se mantiene hasta la conclusión del procedimiento administrativo, criterio compartido por la Asesoría Legal de ese Instituto, al exponer que: "...independientemente de cómo se denominen los informes que emita la Auditoría Interna, en aquellos casos, en que contengan los insumos a los que hace referencia el artículo 6 de la citada Ley General de Control Interno y que contengan recomendaciones de apertura de procedimientos administrativos (sic), debería ser tratados como (sic)confidenciales con los protocolos existentes desde que nos emitidos y notificados a la Administración (sic) o al Órgano que ejerza la competencia como Órgano Decisor, toda vez que en caso contrario, se pierde la finalidad pensada(sic) por el Legislador, tanto de protección a la o las personas denunciadas como de que no se filtre información que sea de carácter decisorio para la correcta determinación de la verdad real de los hechos".

En relación con el acto de comunicación de los estudios de auditoría, el artículo 35 de la LGCI indica que: "Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre asuntos de responsabilidad y otras materias, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia."

Según lo expuesto, se tiene que la Auditoría interna debe guardar un manejo diferenciado, relacionado con el hecho de que sus informes contengan o no la materia de responsabilidades de los funcionarios, así en pronunciamientos anteriores la Contraloría General señaló que "...la información referente a los estudios de auditoría debe documentarse de manera separada a la correspondiente a una investigación, aún y cuando la investigación se origine en el propio estudio de auditoría. Esto quiere decir que los papeles de trabajo de un informe de auditoría, no deben contener ningún elemento que refiera a la eventual responsabilidad de alguna persona, sin que esto quiera decir que no puedan tener alguna documentación común, en cuyo caso debe duplicarse para que conste en cada uno de los expedientes (sic) (el del estudio de Auditoría y el de la

Investigación)<sup>5</sup>.

Finalmente, con respecto a otros posibles solicitantes de la información se cita existe una excepción a la confidencialidad prevista en el artículo 6 de la LGCI, que indica: “Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República.” Así, antes de que cese la confidencialidad puede suministrarse información confidencial de esta índole, únicamente tratándose de una Comisión Investigadora nombrada para la indagación del asunto en cuestión, según lo señalado por el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política.

### Conclusiones

- Independientemente del tipo de producto emanado de la Auditoría Interna, en el cual se refiera o permita inferir acerca de eventuales responsables procede que dicha unidad asuma una posición de resguardo de la confidencialidad de la información conforme a la normativa. Además, por disposición de la LGCI corresponde advertir esa condición y resguardo a los destinatarios de ese tipo de información.

- El artículo 6 de la LGCI prevé una excepción a la comunicación de la información confidencial cuando se trate de una Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa, en concordancia con el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política.

- El informe de auditoría de carácter especial revela los hallazgos correspondientes a actuaciones de la administración que resultan incongruentes con el ordenamiento jurídico, sanas prácticas y criterios de la ciencia y la técnica; y conforme a ello la Auditoría Interna consigna recomendaciones en sus informes de auditoría de manera que la Administración implemente medidas correctivas. La documentación e información de soporte del proceso de fiscalización es confidencial hasta la comunicación final del acto administrativo, con excepción de aquellos documentos que por disposición de ley deben mantenerse bajo la protección de confidencialidad.

- Ningún informe de control debe contener recomendaciones de apertura de procedimientos administrativos, o información relacionada con eventuales responsabilidades de funcionarios públicos o particulares, en razón de lo cual no se encuentra previsto el abordaje con respecto a su confidencialidad.

- Asimismo, de conformidad con la normativa técnica en la materia deben ser informes independientes de los de auditoría de carácter especial y las Relaciones de Hechos, los primeros refieren a estudios orientados al examen de asuntos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, económico, jurídico, así como operaciones de otra naturaleza ligadas al manejo de fondos públicos. Por su parte, las Relaciones de Hechos compilan una serie de situaciones, actos, acciones y omisiones,

<sup>5</sup> Oficio de la Contraloría General n.º DFOE-ST-0122-2018 del 6 de diciembre de 2018.

DFOE-AE-0261

7

13 de junio, 2019

que se encuentran ligados por un nexo de causalidad a una falta de carácter administrativo o a la determinación de responsabilidades, y que se constituye como un insumo para la acreditación de dichas responsabilidades.

Atentamente,

Licda. Lilliam Marín Guillén MBA.  
**GERENTE DE ÁREA**



Licda. Laura Prado Zúñiga  
**FISCALIZADORA ASOCIADA**

Lic. Juan Luis Camacho Segura  
**FISCALIZADOR ABOGADO**

LMG/WHQ/JLCS/LPZ/mcmd

**Ce:** Expediente  
**G:** 2019001853 - 2  
**Ni:** 10479, 11753