Al contestar refiérase al
oficio N° 13114

29 de septiembre de 2026
DJ-1734

Daniella Agüero Bermúdez
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
dab@asamblea.go.cr, kevin.venegas@asamblea.go.cr

Estimada señora:

***Asunto**: Consulta proyecto n°. 25.687 denominado "Ley para la modernización del Gobierno Judicial y la reorganización de competencias administrativas del Poder Judicial."*

Se refiere este Despacho al oficio n.° AL-CPAJUR-0279-2026, recibido el 16 de septiembre de 2026, mediante el cual consulta el criterio del Órgano Contralor con relación al proyecto de ley denominado *"Ley para la modernización del Gobierno Judicial y la reorganización de competencias administrativas del Poder Judicial*", iniciativa que se tramita en el expediente legislativo n.° 25.687.

Cabe mencionar, que mediante este proyecto se pretende modernizar el gobierno judicial y reorganizar las competencias administrativas del Poder Judicial, promoviendo la separación funcional entre el ejercicio jurisdiccional y la administración institucional. De este modo, se busca que la Corte Suprema de Justicia se concentre en su labor esencial de impartir justicia, trasladando la gestión administrativa, operativa, financiera y disciplinaria ordinaria a un órgano técnico especializado como lo es el Consejo Superior del Poder Judicial.

Sobre el objeto del proyecto de ley, resulta oportuno indicar, como un primer tema, que el Órgano Contralor realiza el análisis de este proyecto de ley en función de su ámbito de competencia constitucional y legal, conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, los temas relacionados con la modernización del gobierno judicial y reorganizar las competencias administrativas del Poder Judicial mediante la separación funcional entre el ejercicio jurisdiccional y la administración institucional, es un aspecto que responde al principio de libertad de configuración del legislador, tema que en este caso escapa a nuestras competencias, razón por la cual no se hará referencia al mismo.

Al respecto, y acotando el análisis únicamente a aspectos que se enmarcan en el ámbito funcional de competencias de este Órgano Contralor se recomienda, en torno a la propuesta de trasladar la administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial al Consejo Superior, ubicado en el artículo 81, inciso 9, tomar en consideración el criterio emitido por esta Contraloría General de la República, mediante el oficio n.° DJ-3905-2010 del 03 de noviembre de 2010. Lo anterior, dado que este cambio en la titularidad de la administración implicará que la Auditoría Judicial asuma directamente el sistema de control interno y la fiscalización de dicho Fondo.

En concordancia con lo anterior, se sugiere a los señores legisladores examinar la propuesta del artículo 84 del proyecto de ley, que hace depender administrativamente del Consejo Superior a la Auditoría Judicial; siendo que de conformidad con el artículo 24 de la LGCI; el auditor y el subauditor internos de los entes y órganos sujetos a esa Ley dependerán orgánicamente del máximo jerarca, no de instancias u órganos administrativos de jerarquía inferior.

Finalmente, vale señalar que las observaciones que el Órgano Contralor plantea en respuesta a los proyectos de ley que le son consultados, tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y buena gestión pública.

En los términos anteriores, dejamos atendida su gestión.

Atentamente

Licda. Grettel Cisneros Valverde
Gerente Asociada

Licda. Sinaí Arroyo Alfaro
Fiscalizadora Asociada

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

SAA
Adjunto: Los indicados
Ni: 20054-2026
G:2026000830-56

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio N° 10639

03 de noviembre de 2010
DJ-3905-2010

Licenciado
Hugo Esteban Ramos Gutiérrez
Auditor Judicial
PODER JUDICIAL

Estimado señor:

Asunto: Consulta relacionada con la fiscalización del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

Se refiere esta División a su oficio Nº 910-192-AF-2010, recibido el 8 de setiembre pasado, mediante el cual formula algunas interrogantes vinculadas con la fiscalización que la Auditoría Judicial viene llevando a cabo respecto al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

La consulta toma como base, lo indicado por el órgano contralor en el memorial N° 5386 (DFOE-ED-370- DJ-2231) del 7 de junio de 2010, en el que se analizó la competencia de la Auditoría Interna del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para fiscalizar el Fondo de Garantías, el Fondo de Jubilaciones y la Asociación Solidarista de dicha cartera ministerial, pronunciamiento que ha generado algunas dudas e inquietudes en la Auditoría Judicial.

I

Consideraciones preliminares

Dado que la consulta relaciona y, ciertamente, toma como base las consideraciones formuladas por la Contraloría General en el memorial N° 5386-2010, interesa señalar que en dicho pronunciamiento se analizaron las competencias de la Auditoría Interna del ICT, respecto a la fiscalización de Fondos que comparten algunas características comunes con el

Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y si bien, son entendibles las inquietudes planteadas en la especie, debe tenerse especial cuidado de no realizar una aplicación automática de lo allí resuelto al caso que nos ocupa.

En ese sentido, pese a que tal y como se verá, algunas de las consideraciones vertidas en el oficio N° 5386-2010 pueden ser extensivas a la relación de la Auditoría Judicial con el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, no deben perderse de vista las particularidades de dicho Fondo, ni llegar a conclusiones apresuradas tomando como idénticas realidades cuyas características pueden ser diversas en algún grado y con particularidades que exigen matizar el abordaje de algún extremo.

Adicionalmente, ese deber de cuidado adquiere una especial relevancia, habida cuenta que en el marco de la consulta de interés se formulan de oficio algunas consideraciones que, a modo de aclaración, vienen a precisar algunos aspectos tratados en el memorial N° 5386-2010, bajo el entendido que dichas observaciones se centran exclusivamente en el tema de las competencias de la Auditoría Interna del ICT para fiscalizar el Fondo de Garantías y el Fondo de Jubilaciones –en adelante los Fondos- de dicha entidad.

II

Sobre la competencia de la Auditoría Interna del ICT para fiscalizar el Fondo de Garantías y el Fondo de Jubilaciones: Aclaraciones al oficio N° 5386-2010

En primer término, interesa señalar que la emisión del oficio N° 5386-2010 tuvo por objeto, poner en su correcta perspectiva las competencias de los distintos actores involucrados en la fiscalización de los Fondos del ICT antes mencionados, merced a una nueva lectura del marco regulatorio aplicable que condujo a la modificación de criterios institucionales anteriores y nunca a relativizar y, menos suprimir, el control interno y externo como garantía del buen uso de los recursos trasladados a tales Fondos.

Asimismo y quizá lo más importante, debe tenerse presente que la consulta planteada en esa oportunidad refirió, concretamente, a si varias normas jurídicas que regulan la

fiscalización de recursos públicos transferidos a sujetos privados[1] resultaban aplicables a la fiscalización de los Fondos y bajo esos términos el órgano contralor emitió un pronunciamiento en torno a dicho extremo.

Sobre el particular, se arribó a la conclusión que la normativa relacionada en la consulta no era aplicable, pues, entre otras consideraciones, se advirtió que el artículo 22 de la Ley General de Control Interno *" (...) al delimitar el legislador en dicho inciso, el campo de acción a las auditorías internas, a aquellos recursos y actividades privadas originadas en transferencias de recursos públicos al amparo de los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se debe concluir que al no estar el Fondo de Garantías, el Fondo de Jubilaciones y la Asociación Solidarista dentro del ámbito de acción de los referidos artículos, esa Auditoría Interna carece de competencia para entrar a fiscalizar directamente esas organizaciones"*.

Tal y como puede verse, la consulta atendida en esa oportunidad refirió, puntualmente, a la aplicabilidad de cierta normativa legal y técnica por parte de la Auditoría Interna del ICT; no así, respecto al tema de la competencia -propiamente dicha- de esa Auditoría para fiscalizar los Fondos a los que se viene haciendo mención, ni tampoco en cuanto al marco normativo del que podría derivar dicha competencia.

Ahora bien, sirva la oportunidad para establecer –o si fuera del caso aclarar si se hubiera entendido lo contrario- que la Auditoría Interna del ICT ostenta competencia necesaria y suficiente para llevar a cabo acciones de fiscalización con relación a los Fondos de marras, atribución que emana y por ende debe encausarse de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Control Interno y las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009 publicadas en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009).

Bajo esta inteligencia, se está ante una competencia extensiva a la gestión de los Fondos de interés y que no se reduce al control de los recursos públicos aportados por el ICT para su operación y funcionamiento, pues a esta altura interesa precisar que, al igual y como

[1] A saber, las Normas de Control Interno para entes privados que administren fondos públicos (NI-1-2009-CO-DFOE), los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y las Circulares N° 14299 y 14300.

sucede en el caso del Poder Judicial según se dirá más adelante, si bien, los recursos que ingresan a los Fondos pertenecen a los trabajadores[2], el régimen de administración de los recursos que los componen es público y son varias las razones que conducen a esa conclusión.

En primer término, los Fondos no cuentan con una personalidad jurídica independiente, de manera que su administración no sale del ámbito público. En ese sentido, nótese que la administración de los Fondos se encarga al propio ICT, esto es, a una entidad pública que ejerce dicha administración como parte de sus atribuciones normales y ordinarias y que asume con sus recursos –públicos- los costos que implica y trae consigo dicha administración.

De igual forma, debe tomarse en cuenta que esa competencia de administración de los Fondos, lleva implícita o si quiere de manera paralela una fuente eventual de responsabilidad, asociada con el manejo y uso de los recursos con arreglo a sanas prácticas y al ordenamiento legal y técnico aplicable. Es decir, sin perder de vista -en todo caso- las reglas de la responsabilidad objetiva del Estado[3], en el supuesto que llegara a presentarse un caso de malos manejos o pérdida de recursos, ese juicio de responsabilidad podría traducirse en la obligación del ICT de responder con sus recursos –públicos- por una administración deficiente.

Así las cosas, tanto la administración de los Fondos, como la eventual responsabilidad que habría de asumirse, frente a un caso concreto en el que se den manejos indebidos o pérdidas de recursos, ligadas por un nexo de causalidad con debilidades en el ejercicio de aquella labor de administración, tienen repercusiones en la Hacienda Pública ya que el ICT es un componente de esta última (ver artículo 8 párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Contraloría General), todo lo cual refuerza la tesis que el régimen de administración de los Fondos de marras es público.

---

[2] Con relación a este extremo puede verse el propio memorial N° 5386-2010, así como los oficios en él relacionados referidos al Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de Producción y el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda y Garantía de la Refinadora Costarricense de Petróleo (oficios N° DAGJ-2036-2010 del 20 de diciembre de 2006 y N° DAGJ-818-2007 del 13 de julio de 2007 –respectivamente-).

[3] Artículo 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

Huelga mencionar, que la finalidad o el destino que normativamente se impone a los recursos transferidos a los Fondos de interés, es un elemento importante para entender que se trata de recursos que luego de trasladados pasan a pertenecer a los trabajadores, pero no constituye una razón suficiente para pasar por alto el régimen público de administración de tales Fondos, y en ese sentido, debe entenderse lo indicado en el memorial N° 5386-2010 en punto a que: *"(...) tanto el Fondo de Garantías como el Fondo de Jubilaciones de referencia, ostentan una naturaleza de carácter público (...)".*

A mayor abundamiento, obsérvese que el artículo 22 de la Ley General de Control Interno -citado expresamente en el memorial N° 5386-2010-, establece como parte de las atribuciones de las Auditorías Internas "*Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar (...)",* dentro de los cuales el órgano contralor entiende incluidos recursos que –sin demérito de pertenecer a los trabajadores una vez que son transferidos-, son administrados dentro del ámbito público como es el caso de los Fondos de marras y el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial según se dirá más adelante.

En todo caso, si la Administración Activa tiene como parte de sus atribuciones normales y ordinarias la administración de Fondos como los que nos ocupan, es evidente que la fiscalización respecto al ejercicio de dicha atribución forma parte del ámbito competencial de la Auditoría Interna en su condición de unidad asesora.

III

Sobre el régimen público de administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial

En primer término, interesa señalar que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial –en adelante el Fondo- se creó con el objeto de dotar de contenido económico al régimen de jubilación establecido en los artículos 224 y siguientes de la Ley Orgánica del

Poder Judicial[4]. En cuanto a los recursos de los que se nutre dicho Fondo el artículo 236 de la Ley N° 7333 dispone lo siguiente:

> *"Artículo 236.- Para atender el pago de las jubilaciones y pensiones, créase un Fondo que será formado con los siguientes ingresos:*
> *1.- El nueve por ciento (9%) de todos los sueldos de los servidores activos, así como de las jubilaciones y pensiones a cargo del Fondo. Este porcentaje se retendrá mensualmente. Por razones de necesidad del Fondo y con base en estudios actuariales, la Corte podrá aumentar este porcentaje hasta un quince por ciento (15%). (Así reformado por el artículo 4º de la ley No.7605 de 2 de mayo de 1996)*
> *2.- El monto establecido como aporte del Estado para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, y el que determine el Poder Judicial como patrono. Estos porcentajes se ajustarán proporcionalmente, conforme a los incrementos que la Corte acuerde junto con el aporte de los trabajadores.*
> *(Así reformado por el artículo 4º de la ley No.7605 de 2 de mayo de 1996)*
> *3.- Los intereses y demás beneficios que produzca el fondo.*
> *4.- (ANULADO por resolución de la Sala Constitucional No. 9281-99 de las 11:09 horas del 25 de noviembre de 1999).*
> *5.- (ANULADO por resolución de la Sala Constitucional No. 10817-2001 de las 10:02 horas del 24 de octubre de 2001.)*
> *6.- Los demás ingresos que determine la ley".*

De conformidad con lo anterior, se está ante un Fondo cuya base de constitución es tripartita, toda vez que recibe aportes de los servidores activos y pensionados[5], del Poder Judicial como patrono y finalmente, del Estado, este último como contribuyente y no como garante, pues tal y como lo ha indicado la Procuraduría General no se está ante un Fondo con cargo al Presupuesto Nacional en el que el Estado garantiza el pago de las prestaciones.[6]

Teniendo clara la composición del Fondo y la finalidad perseguida con su constitución, cual es dotar de contenido económico al derecho de jubilación de los servidores que a él contribuyen, esta División comparte la conclusión a la que arribó la Procuraduría

[4] Ley N° 7333 del 5 de mayo de 1993.
[5] Incluidos los montos pagados por los funcionarios a quienes se les reconoce tiempo servido en otras instituciones del Estado de conformidad con el artículo 231 de la Ley N° 7333.
[6] Dictamen N° C-287-2004 del 12 de octubre de 2004.

General en la Opinión Jurídica N° OJ-35-2004 del 15 de marzo de 2004, en punto a que este Fondo *"(...) es propiedad de todos los funcionarios del Poder Judicial, en su condición de potenciales pensionados o jubilados (...)"*.

Es decir, una vez que son trasladados al Fondo los recursos pertenecen a los trabajadores-algunos titulares de un derecho subjetivo y otros de una expectativa según el grado de cumplimiento de los requisitos exigidos para gozar de los beneficios económicos del régimen-, pues los recursos son transferidos para hacer efectivo un derecho expresamente establecido en los artículos 224 y siguientes de la Ley N° 7333[7].

Ahora bien, dado que en el oficio de consulta se menciona que *"(...) todos los gastos administrativos (servicios públicos, salarios, cargas sociales, mobiliario y equipo, instalaciones, entre otros) del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, son asumidos con recursos presupuestarios del Poder Judicial (...)"*, esto es, que el Poder Judicial destina recursos –públicos- a la administración del Fondo de interés, interesa examinar el régimen de administración aplicable a este último, lo cual tiene consecuencias especiales en lo que toca a su fiscalización según se dirá más adelante.

En primer lugar, importa señalar que este Fondo cuyas regulaciones puntuales se encuentran contenidas en los artículos 235 y siguientes de la Ley N° 7336, no cuenta con una personalidad jurídica independiente, característica que comparte con los Fondos de Garantías y de Jubilaciones del ICT, el Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de la Producción y el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda y Garantía de la Refinadora Costarricense de Petróleo, todos ellos referenciados en el memorial N° 5386-2010.

Aunado a lo anterior, debe tomarse en cuenta que el Fondo es administrado por el Consejo Superior del Poder Judicial, de acuerdo con las políticas de inversión establecidas por la Corte Suprema de Justicia[8], lo cual significa que su administración no sale del ámbito

[7] Huelga mencionar, que la Sala Constitucional arribó a una conclusión similar tratándose de los recursos traslados al Fondo Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda y Garantía de la Refinadora Costarricense de Petróleo, respecto al cual señaló que*: "(...) una vez que los recursos con que se nutre, se integran a él, son propiedad de los trabajadores, valga decir, no son públicos*". (sentencia 228 de las 15:00 horas del 26 de febrero de 1990.

[8] Artículo 81 de la Ley N° 7333.

público, pues dicha labor se encarga al propio Poder Judicial quien la ejerce como parte de sus atribuciones normales y ordinarias y asumiendo con sus recursos –públicos- los costos que implica y trae consigo dicha administración.

Asimismo, importa agregar, al igual y como se indicó para el caso del ICT, que esa competencia de administración del Fondo lleva implícita o si quiere de manera paralela, una fuente eventual de responsabilidad asociada con el manejo y uso de los recursos con arreglo a sanas prácticas y al ordenamiento legal y técnico aplicable. Es decir, sin perder de vista -en todo caso- las reglas de la responsabilidad objetiva del Estado, en el supuesto que llegara a presentarse un manejo irregular o pérdida de recursos, ese juicio de responsabilidad podría traducirse en la obligación del Poder Judicial de responder con sus recursos –también públicos- por una administración deficiente.

Así las cosas, tanto la administración del Fondo, como la eventual responsabilidad que habría de asumirse, frente a un caso concreto en el que se den manejos indebidos o pérdidas de recursos, ligados por un nexo de causalidad con debilidades en el ejercicio de aquella labor de administración, tienen repercusiones en la Hacienda Pública pues el Poder Judicial es un componente de esta última, según lo establece el artículo 8 párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Contraloría General.

De lo dicho hasta ahora, se puede concluir sin dificultad que el régimen de administración del Fondo es público, sin embargo, existe un elemento de cardinal importancia que viene a reforzar esa condición, como es el hecho que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Protección al Trabajador, se está ante un régimen público sustituto del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Esto último, termina de perfilar lo indicado líneas atrás y despeja cualquier tipo de duda sobre el régimen aplicable a la administración del Fondo y consecuentemente, a su fiscalización como se expone de seguido.

IV

Competencia de la Auditoría Judicial para fiscalizar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial

Tomando en cuenta el régimen público de administración del Fondo, lo primero que se advierte es que la Auditoría Judicial tiene competencia para ejercer acciones de fiscalización respecto a esa labor de administración que lleva a cabo el Poder Judicial, criterio que resulta conteste con lo señalado por esta Contraloría General en el Informe N° DFOE-PGA-I-04/2007, en cual indicó que la Auditoría Judicial tiene *"(...) potestad para fiscalizar los recursos del Fondo en comentario"*.[9]

Luego, debe indicarse que la fiscalización por parte de la Auditoria Judicial respecto a la forma como se lleva a cabo esa labor de administración, es extensiva, desde luego, a la gestión del Fondo como tal y debe ser ejercida con arreglo a los parámetros ordinarios aplicables a la fiscalización de las actividades del Poder Judicial como Administración Activa, con una particularidad de especial trascendencia según se dirá más adelante.

En ese sentido, si la Administración Activa (representada por el Consejo Superior y la Corte Suprema del Poder Judicial) tiene como parte de sus atribuciones normales y ordinarias la administración del Fondos de marras, es evidente que la fiscalización respecto al ejercicio de dicha atribución forma parte del ámbito competencial de la Auditoría Judicial.

De igual forma, la competencia de la Auditoría Judicial para llevar a cabo esas acciones de fiscalización, encuentra sustento en el artículo 90 incisos 4 y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, numeral que establece lo siguiente:

> *"Artículo 90.- Corresponde al Auditor:*
> *(...)*
> *4.- Controlar el buen uso y correcto destino de los fondos públicos puestos a disposición del Poder Judicial, para lo cual tendrá acceso a todas las dependencias judiciales y a los libros, archivos y documentos referentes al movimiento económico.*

[9] Informe DFOE-PGA-I-04/2007 del 9 de abril de 2008 denominado *"Informe Interno del Proyecto de Fiscalización relativo a la gestión en el Poder Judicial sobre los recursos financieros no contemplados en los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República."*.

> *(...)*
> *6.- Practicar revisiones, con la frecuencia que sea necesaria, sobre los gastos efectuados por el Poder Judicial, elaborar los informes financieros que se deriven de esos estudios y si encontrare alguna irregularidad, dar cuenta de inmediato al Consejo (...)".*

A mayor abundamiento, nótese que el artículo 22 de la Ley General de Control Interno establece como parte de las atribuciones de las Auditorías Internas "*Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar (...)",* atribución dentro de la cual se enmarca la fiscalización de recursos que –sin demérito de pertenecer a los trabajadores una vez que son transferidos-, son administrados dentro del ámbito público como es el caso del Fondo de interés.

En todo caso, interesa subrayar que la competencia de la Auditoría Judicial para realizar este tipo de acciones de fiscalización, extensivas por demás a la gestión del Fondo como tal, según se indicó líneas atrás, emana y debe encausarse de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Control Interno, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009) y la Ley Orgánica del Poder Judicial y no con base en las normas jurídicas que regulan la fiscalización de recursos públicos transferidos a sujetos privados, pues el Fondo no es un sujeto privado ni tiene una personalidad jurídica independiente.

Ahora bien, un elemento importante por destacar es que en virtud del carácter sustitutivo del Fondo de marras, existe una norma de especial trascendencia cuyas disposiciones deben ser traídas a colación como es el "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte"[10], cuyo artículo 16 dispone lo siguiente:

> *"Artículo 16. Opción para realizar las labores de auditoría interna.*
> *En vista de las características propias de estos Regímenes la labor de auditoría interna podrá ser desarrollada por el auditor interno de la entidad en la cual se creó dicho Régimen. En este*

[10] Aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y publicado en el diario oficial La Gaceta N° 75 del 19 de abril de 2004.

> *caso el auditor interno estará sujeto a los requisitos e impedimentos indicados en los Artículos 34 y 36 de la Ley 7983 así como a los requerimientos específicos que el CONASSIF o la SUPEN establezcan para las auditorías internas de los entes supervisados.*

Tal y como puede verse, la norma recién transcrita viene a reforzar la competencia de fiscalización de la Auditoría Judicial a la que se viene haciendo referencia, labor que en todo caso viene llevando a cabo según confirmaron funcionarios de esa Unidad durante la reunión sostenida el 30 de setiembre pasado.

Finalmente, importa señalar que de conformidad con el artículo 17 de la norma reglamentaria antes relacionada, tanto la Auditoría Judicial como la dependencia del Poder Judicial encargada de la administración del Fondo, deben remitir informes periódicos a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Veamos:

> *"Artículo 17. De los informes.*
> *Los auditores internos presentarán a la Superintendencia, al menos con una frecuencia trimestral, los informes de evaluaciones del Régimen que hayan realizado.*
> *Asimismo, el Órgano de Dirección del Régimen deberá remitir a la Superintendencia un informe trimestral en donde indique el grado de atención o cumplimiento de las recomendaciones de la Auditoría Interna".*

Esta última disposición, aunado a establecer un deber de la Auditoría Judicial que emana, reiteramos, del carácter sustituto del régimen que nos ocupa, permite identificar que la fiscalización de la gestión del Fondo tiene como protagonistas, además del propio Poder Judicial según se dirá de inmediato, a la Auditoría Judicial y la SUPEN y también a la Contraloría General, aunque esta última en un papel si se quiere residual, toda vez que desde la perspectiva del control superior, es esa Superintendencia quien ostenta una competencia específica y especial en la materia.

Huelga mencionar, que la inclusión del Poder Judicial dentro del grupo de actores involucrados en la fiscalización del Fondo no es accesoria, pues como encargado y responsable, de la administración del Fondo está obligado a definir y aplicar los controles internos necesarios, suficientes e idóneos que minimicen los riesgos asociados con el manejo

de los recursos y brinden seguridad en torno a un uso conforme a sanas prácticas y el ordenamiento técnico y legal aplicable.

Siempre sobre el particular, este Despacho no ha pasado por alto que en el Reglamento Interno del Departamento Financiero Contable y de la Sección de Tesorería del Poder Judicial[11], se establecen una serie de atribuciones –y consecuentes responsabilidades- de dicho Departamento, las cuales vienen a confirmar la idea de esa responsabilidad directa del Poder Judicial –como Administración Activa- de garantizar un correcto funcionamiento y operación del Fondo.

A mayor abundamiento, retomando las regulaciones del "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte" y sin perjuicio de la realización de auditorías de carácter externo (artículo 18), los artículos 19 y siguientes contienen regulaciones especiales que vinculan a las autoridades públicas encargadas de la administración de un Fondo de esta naturaleza (entiéndase Poder Judicial), respecto al control del cumplimiento normativo y las responsabilidades consecuentes[12].

---

[11] Aprobado por la Corte Plena en sesión celebrada el 7 de mayo de 2009 y publicado en el Boletín Judicial N° 215 del 5 de noviembre de 2009.

[12] Artículo 19. Responsabilidad de los Regímenes.
Los Regímenes definirán los responsables y la estructura administrativa para el cumplimiento de las funciones establecidas en esta sección. Definirán también los procedimientos, sistemas de seguimiento y alerta temprana necesarios. La responsabilidad no podrá ser recargada en el administrador o en los encargados de las funciones operativas ordinarias.
El Superintendente establecerá por disposición general las formalidades de comunicación de responsables, recursos asignados, informes, metodologías de seguimiento y vigilancia del cumplimiento normativo.
Artículo 20. Requisitos.
Los encargados de las funciones establecidas en esta sección deberán conocer la normativa vigente y contar con estudios y experiencia en materia económica, financiera, bursátil o de pensiones.
Artículo 21. Funciones.
Los regímenes deberán vigilar el estricto cumplimiento de la ley, los reglamentos y cualquier otra normativa externa o interna que le sea aplicable al régimen.
Para ello se elaborará un plan anual de trabajo que contemple como mínimo las siguientes actividades:
a) Pruebas periódicas del cumplimiento estricto de la normativa vigente.
b) Evaluar la existencia y calidad de sistemas de prevención y corrección de incumplimientos de normativa.
c) Evaluar el cumplimiento de calidad y remisión de información periódica a la Superintendencia de Pensiones.

V

Sobre las interrogantes planteadas

Con apoyo en las consideraciones esbozadas líneas atrás, este Despacho pasa a responder las interrogantes incorporadas en la consulta en el mismo orden en que fueron formuladas:

> *1. Considerando que el fondo del ICT es un régimen complementario y el del Poder Judicial es un régimen público sustituto ¿Tiene competencia la Auditoría Interna del Poder Judicial para continuar fiscalizando el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, dados los argumentos señalados por la Contraloría en el Oficio N° 05386 precitado?*

Tomando como base las consideraciones incorporadas en los apartados anteriores y las aclaraciones formuladas al memorial N° 5386-2010, este Despacho estima que la Auditoría Judicial tiene la competencia necesaria y suficiente para llevar a cabo acciones de

---

d) Seguimiento y comunicación al órgano de dirección de observaciones sobre el incumplimiento de normativa y corrección de irregularidades que sean advertidas por la Auditoría Interna, Auditoría Externa o la Superintendencia en el ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y supervisión.
Artículo 22. Responsabilidades del encargado de las funciones de control del cumplimiento normativo.
El encargado de las funciones establecidas en esta sección elaborará los siguientes informes:
1. Informe trimestral
Se presentará dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre del trimestre. El informe trimestral se remitirá al Órgano de Administración, con copia a la Superintendencia de Pensiones, documentará el avance del programa anual de trabajo, los resultados de sus observaciones, análisis, evaluaciones, y recomendaciones, con indicación al menos de:
i) Cumplimiento del Plan Anual de Trabajo.
ii) Diagnóstico del cumplimiento normativo que incluirá al menos:
a) Determinación de causas y efectos de incumplimientos de la normativa vigente
b) Evaluación de sistemas de prevención y corrección de incumplimientos de normativa.
c) Evaluación de calidad y cumplimiento de la remisión de información periódica a la Superintendencia de Pensiones.
2. Informe de incumplimientos
Se presentará dentro de los cinco días hábiles siguientes al conocimiento de la irregularidad. El informe se entregará al Órgano de Administración, con copia a la Superintendencia de Pensiones, y contendrá las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones.
3. Informe Anual
Se presentará a la Asamblea General. El Informe incorpora los hechos comunicados al Órgano de Dirección en los informes trimestrales y en cualquier informe especial remitido durante el último año a dicho órgano.
Artículo 23. Convocatoria a reuniones con la Superintendencia.
El Superintendente podrá solicitar reunirse con los encargados de las funciones de control de cumplimiento normativo de los regímenes, ya sea en forma individual o en conjunto cuando lo considere pertinente. La convocatoria se realizará con al menos tres días de anticipación a la fecha de la reunión".

fiscalización respecto a la forma como la Administración Activa (representada por el Consejo Superior y la Corte Suprema) ejerce la administración del Fondo, competencia que resulta extensiva a la gestión de este último.

Cabe señalar, que esa competencia de la Auditoría Judicial emana y debe encausarse de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Control Interno, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009) y la Ley Orgánica del Poder Judicial a las que se hizo referencia líneas atrás.

Adicionalmente, al estar frente a un régimen público sustituto y en atención a lo que establece el "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte", esa competencia de la Auditoría Judicial se ve reforzada y en cuyo ejercicio se ve vinculada por las disposiciones de esa norma reglamentaria.

Resta apuntar, que la competencia de la Auditoría Judicial a la que se viene haciendo referencia, no sustituye en modo alguno las responsabilidades de la Administración Activa (Consejo Superior y Corte Suprema) en la administración del Fondo y su fiscalización, pues tal y como se indicó tales autoridades están compelidas a definir y aplicar controles internos necesarios, suficientes e idóneos que minimicen los riesgos asociados con el manejo de los recursos y brinden seguridad en torno a un uso conforme a sanas prácticas y el ordenamiento técnico y legal aplicable.

> *2. En caso que esta Auditoría Interna no tuviese competencia para fiscalizar el Fondo de Jubilaciones y Pensiones y basándose en los artículos 15 y 16 del Capítulo IV, del "Reglamento para la Regulación de los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes Públicos sustitutos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte" ¿Qué potestades tendría la SUPEN para solicitar a esta Auditoría la presentación periódica de los informes de las evaluaciones del régimen que se hayan realizado, según lo que establece el artículo No. 17 de ese reglamento?*

Al estar frente a un régimen público sustituto y en atención a lo que establece el "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y

regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte", la competencia fiscalizadora de la Auditoría Judicial respecto al Fondo de marras se ve reforzada.

Bajo esta tesitura, la Auditoría Judicial se encuentra vinculada por las disposiciones de la norma reglamentaria antes relacionada y en esa medida compelida a remitir a la SUPEN los informes a los que hace referencia el artículo 17 de dicha norma.

En ese sentido, no debe perderse de vista que la SUPEN tiene un papel fundamental en la fiscalización del Fondo, pues desde la perspectiva del control superior dicha Superintendencia ostenta una competencia específica y especial en esta materia -incluso frente a la Contraloría General-, de ahí que la Auditoría Judicial debe acatar los requerimientos que se le dirijan.

> *3. ¿Cuál sería la competencia de esta Auditoría según lo establecido en el artículo 238 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para fiscalizar los recursos que presta el Fondo de Jubilaciones y Pensiones a cooperativas y cajas de ahorro de servidores del Poder Judicial o instituciones bancarias del Estado?*

Con relación a este punto, se reitera que la competencia fiscalizadora de la Auditoría Judicial resulta extensiva a la gestión del Fondo, la cual desde nuestro punto de vista resulta extensiva a aquellos actos de disposición de los recursos del Fondo que se realicen con sustento en el artículo 238 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No sobra indicar, que en la fiscalización de los actos de disposición de recursos que se hagan con fundamento en la norma legal recién citada, la Auditoría Judicial deberá atender y observar la normativa o los requerimientos que establece o llegue a establecer la SUPEN en la materia.

> *4. ¿Qué responsabilidades le asisten al Poder Judicial como institución pública Estatal ante un eventual mal manejo de los fondos por parte de sus servidores en la administración de los recursos del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los empleados de esta institución?*

Sin pasar por alto las reglas de la responsabilidad objetiva aplicable a las Administraciones Públicas, la competencia del Consejo Superior y la Corte Suprema como

encargados de la administración del Fondo, lleva implícita o si se quiere de manera paralela, una fuente eventual de responsabilidad ligada con la correcta administración de los recursos trasladados a dicho Fondo y en esa medida están compelidos a definir y aplicar controles internos necesarios, suficientes e idóneos que minimicen los riesgos asociados con el manejo de los recursos y brinden seguridad en torno a un uso conforme a sanas prácticas y el ordenamiento técnico y legal aplicable.

En ese sentido, lo dispuesto en el Reglamento Interno del Departamento Financiero Contable y de la Sección de Tesorería del Poder Judicial y en el "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte", ponen de relieve la responsabilidad directa del Poder Judicial de garantizar el correcto funcionamiento y operación del Fondo así como controlar el cumplimiento de la normativa técnica y legal aplicable.

Resta apuntar, que este Despacho se refiere a una responsabilidad genérica que solo se particularizará y tendrá una dimensión, magnitud y alcances específicos, a la luz de las circunstancias puntuales que lleguen a presentarse en un caso de eventuales malos manejos o pérdida de recursos y siempre que exista un nexo de causalidad entre tales supuestos y debilidades o deficiencias en la administración del Fondo.

> *5. Considerando la respuesta emitida por su representada en oficio No. 1004 de fecha 06 de febrero del 2007 ¿dentro de las regulaciones a las que se ve expuesto el Fondo de Jubilaciones y Pensiones, se excluirían los lineamientos establecidos en la Ley General de Control Interno, tanto para los servidores que administran esos recursos, así como para su fiscalización?*

Sobre el particular, debe tenerse presente que el oficio N° 1004 (FOE-PGA-35) del 6 de febrero de 2007, no tuvo por objeto analizar la normativa aplicable a la fiscalización del Fondo, sino el escenario bajo el cual procede el planteamiento de un conflicto ante la Contraloría General de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno, motivo por el cual no queda clara la vinculación de uno u otro tema en el oficio de consulta.

Ahora bien, en atención a lo señalado líneas atrás, interesa reiterar que la competencia de fiscalización de la Auditoría Judicial emana y debe encausarse de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Control Interno, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009) y la Ley Orgánica del Poder Judicial a las que se hizo referencia líneas atrás, así como del "Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de invalidez, vejez y muerte" tantas veces mencionado.

En los términos anteriores dejamos atendida su consulta.

Atentamente;

Lic. Luis Diego Ramírez González
Gerente de División

Licda. Rosa María Fallas Ibáñez
Gerente Asociada

Lic. Jainse Marín Jiménez
Fiscalizador

JMJ/ysp

CC: Despacho Contralor
Secretaría Técnica, DFOE
Área de Públicos Generales
Consejo Superior del Poder Judicial
Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial
Superintendencia de Pensiones

NI: 17092
G: 2010002245