
05 de mayo del 2011
AUI-INTA-034-2011

Ingeniero
José Rafael Corrales Díaz
Director Ejecutivo
INTA

Estimado Ingeniero:

La Auditoría Interna, de acuerdo con las competencias que le establece el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, se refiere al libro de actas de la Junta Directiva.

En primera instancia, se debe considerar la importancia que reviste para la Junta Directiva, en sus miembros, la legalización de los libros por parte de las auditorías internas, la transcripción, aprobación, firma y empastado del documento.

*En términos de lenguaje no especializado, por "acta" entendemos la "Relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta".(25)
(25) Diccionario de la Lengua Española, tomo I, Madrid, Espasa-Calpe, 1998, pag 34.*

La Ley General de la Administración Pública, en el artículo 56 establece:

“Artículo 56.- 1. De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

2. Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.

3. Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.” (El subrayado no es del original)

Así las cosas, conforme se señala en el C-223-2003 del 23 de julio del 2003, “La naturaleza jurídica del acta y su importancia para los efectos de validez y eficacia del acto administrativo que se encuentra recogido en el acuerdo de un órgano colegiado es motivo de interés, de la doctrina, y ha sido analizado en criterios vertidos por esta Procuraduría

General de la República. En primer término, conviene recordar lo indicado por el tratadista nacional ORTIZ ORTIZ en cuanto al punto recién indicado:

"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, (...) Lo más importante de un acta es su función respecto del acto colegiado, que es la de parte constitutiva, formalidad ad substantiam y no ad probationem. El acta es elemento constitutivo del acto colegiado, no meramente prueba fehaciente del mismo. En tal condición es causa del efecto adscrito al acto colegial con igual fuerza determinante que el voto de mayoría y la proclamación de este último. Si el acta falta, la deliberación no existe y por ello el acuerdo no documentado, incluso si el acta existe, es también inexistente. Si el acta es nula o ineficaz, iguales trabas tendrá el acto colegiado para producir efecto jurídico. Si el acta es anulada o se pierde la oportunidad para sanearla o convalidarla, desaparece el acto colegial que documenta. Puede afirmarse, por ello, que el acta condiciona no sólo la existencia sino también la eficacia y la validez de la deliberación colegial."

(ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Stradmann, S.A., San José, 2000, pp. 82-83)

Por su parte, en lo que atañe a la "aprobación" del acta, la naturaleza de esta actuación por parte de los miembros del colegio presenta los siguientes rasgos:

"La aprobación del acta es una forma de contralor, cuya naturaleza es igual a la aprobación común. Se trata de otra forma de declaración constitutiva, según quedó antes definida, como la aprobación que tiene por efecto inmediato una certeza legal sobre un hecho o acto jurídico, con el efecto ulterior de satisfacer otra necesidad pública variable, distinta de aquella mera certeza. En este caso esa otra necesidad es la misma que llena el acto colegial documentado. La aprobación supone la determinación de la conformidad o disconformidad entre deliberación y actas, a efecto de asegurarse que éstas correspondan fielmente a aquellas. El acta puede existir y ser válida sin aprobación pero no prueba fehacientemente de la deliberación ni contribuye a producir el efecto jurídico de esta última, conjuntamente con ella, mientras no esté aprobada. Puede decirse que la aprobación del acta es una condición suspensiva de su eficacia, sin la cual la misma no produce efecto, con lo que se confirma su naturaleza de típica aprobación. Como su nombre lo indica, se refiere al acta o documento y no a la deliberación misma, pero dada la íntima conexión entre ambos, sus vicios, al impedir la eficacia del acta, impiden simultáneamente la existencia de la deliberación. La aprobación del acta se da normalmente en la sesión siguiente, pero puede darse después sin que ello afecte su validez ni la del acta misma. Es posible que la ley fije un término para aprobar y corregir el acta, pasado el cual sus defectos devienen insubsanables, con perjuicio de su validez y de la del acto colegial, pero ello es excepcional y el efecto preclusivo mencionado ha de darse en forma clara e inequívoca para existir."

(ORTIZ ORTIZ, op. cit., p. 82-83) (El subrayado no es del original)

Dada la importancia de garantizar la autenticidad de la información contenida en las actas, la Contraloría General de la República emitió el "Manual sobre normas técnicas que deben observar las unidades de auditoría interna públicas en la legalización de libros", al considerando que legalización de los libros de los entes y órganos que conforman la Hacienda Pública, cumple con el propósito de garantizar razonablemente a los usuarios de

la información, que al menos los libros que la incorporan no han sufrido o puedan sufrir un proceso de manipulación que ponga en duda su autenticidad y, por tanto, la información que contienen.

Del mismo modo, en el C-043-99 del 22 de febrero de 1999, la Procuraduría General de la República ha indicado que:

“Se ha juzgado como conveniente la legalización de los libros de actas, entendido por ello la colocación de distintivos (razón de apertura, sellos, firmas, etc) en sus folios, a fin de asegurar su autenticidad y evitar su manipulación maliciosa. Dicho juicio se encuentra implícito dentro del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que atribuye a las auditorías internas de las distintas unidades administrativas las competencias de “autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que, legal o reglamentariamente, deban llevar los órganos sujetos a su jurisdicción institucional”. También ha quedado entendido por la propia Contraloría que tal competencia no sólo se ejerce en relación con los libros a que se refiere la legislación mercantil, sino en general a todo registro de actas que por mandato legal o reglamentario deban llegar los órganos públicos,(...)” (El subrayado no es del original)

Es así como, las normas de referencias que emitió la Contraloría General de la República, entre otras, exigen que la administración deba someter a la auditoría interna libros empastados u hojas sueltas en blanco, como sucede en el INTA, a fin de que dicha unidad compruebe la consecutividad de los folios, realice la apertura del libro, estampe en cada folio su sello y levante los respectivos registros. A partir de dicho acto la Administración debe velar porque la transcripción del acta se lleve a cabo en dichos folios legalizados, que sean aprobadas por el Jerarca y firmadas por los miembros competentes, en cumplimiento al artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública, y debe encuadernar los folios en tomos para su conservación y seguridad; sin dejar de manifestar la responsabilidad que se tiene sobre la custodia de esas actas y sus cassettes.

El formalismo y cumplimiento imperativo de cada una de las etapas dicho procedimiento viene a ser un mecanismo de control interno de acuerdo con la Ley General de Control Interno, N° 8292, toda vez que, conforme establece el artículo 10:

“Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.” (El subrayado no es del original)

El artículo 39 de la Ley 8292, establece, entre otros, como causales de responsabilidad administrativa:

“El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)”

Un eventual incumplimiento de los mecanismos de control interno respecto de las actas de la Junta Directiva del INTA, devendría en que no se esté brindando una garantía razonable de la autenticidad de las deliberaciones y acuerdos tomados por el Jerarca, ya que se podría estar exponiendo las actas a un eventual riesgo de manipulación. Es criterio de la Auditoría Interna que un incumplimiento a los sistemas de control interno relativos al trámite de las actas podría darse cuando eventualmente, entre otros, se tengan actas aprobadas, pero no trascritas en hojas legalizadas, y que además no se encuentre debidamente firmadas, ni se hayan empastado en tomos.

Atentamente,

FIRMADO EN ORIGINAL
Lic. Edgardo Moreira González
Auditor Interno, INTA

Lic. Edgardo Moreira González
Auditor Interno
INTA

EMG
C.i.

Copiador
Archivo