DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio N° 11133

15 de noviembre de 2010
DJ-3972 -2010

Licenciado
Hugo E. Ramos Gutiérrez
Auditor Judicial
PODER JUDICIAL

Estimado señor:

Asunto: *Se atiende consulta planteada por el Auditor Judicial, sobre los informes dirigidos al jerarca y a los titulares subordinados y sobre el procedimiento de conflicto que puede plantearse por discrepancias a las recomendaciones emitidas por la Auditoría.*

Con aprobación de la Gerencia de División, nos referimos a su oficio número 1054-AUD- 2010, presentado a la Contraloría General de la República el 20 de octubre del año en curso, mediante el cual se consulta sobre los informes dirigidos al jerarca y a los titulares subordinados y sobre el procedimiento de conflicto que puede plantearse por discrepancias a las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna.

I. Consideraciones previas.

Señala el consultante que la Ley General de Control Interno establece la forma en que la Administración Activa debe proceder con los informes que la Auditoría Interna rinde a las diferentes áreas de la organización.

Solicita el criterio de esta Contraloría General de la República en relación con la aplicabilidad de varios artículos de la Ley General de Control Interno y en ese sentido formula las siguientes preguntas:

1. Para efectos de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley General de Control Interno, ¿puede el Consejo Superior del Poder Judicial actuar como jerarca, a fin de que los titulares subordinados presenten ante ese órgano sus discrepancias respecto a los informes de auditoría dirigidos a sus áreas, y por consiguiente, dirimir las diferencias presentadas?.

2. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿qué papel le correspondería cumplir a la Corte Plena en tales casos?.

3. En lo que corresponde al artículo 37 de la Ley General de Control Interno, cuando los informes de auditoría se dirigen al Consejo Superior, ¿debe entenderse que se remiten al Jerarca?.

4. Cuando se presentan diferencias entre el Consejo Superior y la Auditoría Judicial, tocante a temas tratados en los informes que rinde esta última, ¿el conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, o debe agotarse previamente la instancia que representa la Corte Plena en calidad de máximo jerarca institucional?.

A efectos de dar respuesta a las inquietudes formuladas en la presente consulta, es necesario aclarar que éste Órgano Contralor, en el ejercicio de la función consultiva, se circunscribe a la emisión de criterios vinculantes de carácter general sobre aspectos jurídicos relacionados con la Hacienda Pública y no participa de la resolución de casos específicos que resulten del ámbito de competencia de la administración activa o en su caso, de la auditoría interna en el ejercicio de sus funciones de control.

Sobre el particular resultan aplicables el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como los lineamientos emitidos en la Circular CO-529 de 26 de mayo de 2000 para la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República. Así las cosas, será responsabilidad de esa Auditoría Interna valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de la forma más ajustada a Derecho los asuntos sobre los que tenga conocimiento.

II. Criterio del Despacho.

a) Del superior jerárquico del Poder Judicial.-

A efectos de abordar de manera integral la consulta presentada por el Auditor Judicial, se estima pertinente hacer algunas consideraciones tendientes a establecer cuál órgano del Poder judicial, en los términos de la Ley General de Control Interno, es el jerarca que ejerce la máxima autoridad dentro del Poder Judicial.

En ese sentido resulta importante indicar que la jerarquía es entendida como aquella relación que se da entre órganos distintos de una misma institución y en la cual uno de esos órganos es superior al otro, pudiendo ejercer ese órgano superior potestades de dar órdenes, vigilar la acción del inferior, resolver conflictos de competencia que se presenten entre órganos, avocarse el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del inferior, incluso sustituirlo y ejercer el régimen disciplinario.

La jerarquía supone una subordinación del inferior, para lograr unidad y eficiencia administrativa y basta con que la ley establezca esa subordinación para que haya jerarquía.

En lo que corresponde al Poder Judicial, su Ley Orgánica establece en el artículo 48 que *"(...) La Corte Suprema de Justicia es el Tribunal Superior del Poder Judicial y como* ***órgano superior de éste*** *ejercerá las funciones de gobierno y de reglamento.(...)"*.(Lo subrayado es nuestro y no del original). A su vez, el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala en lo que interesa: *"(...) El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia (...)*". De manera que de las normas transcritas tenemos que la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia es el órgano superior jerárquico del Poder Judicial, por mandato legal.

La condición de jerarca de la Corte Plena se reafirma más en sus competencias y en ese sentido tenemos que el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece -en lo que interesa- lo siguiente:

> *"(...) Artículo 59.- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia: (...) 3.- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, el cual, una vez promulgado por la Asamblea Legislativa, podrá ejecutar por medio del Consejo. (...) 7.- Promulgar, por iniciativa propia o a propuesta del Consejo Superior del Poder Judicial, los reglamentos internos de orden y servicio que estime pertinentes.(...) 9.- Nombrar en propiedad a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial, los inspectores generales del tribunal de la inspección judicial, los jueces de casación y los de los tribunales colegiados, el Fiscal General de la República, el Director y el Subdirector del Organismo de Investigación Judicial; asimismo, al jefe y al subjefe de la Defensa Pública. Cuando se trate de funcionarios nombrados por un período determinado, la Corte deberá realizar el nuevo nombramiento en la primera sesión ordinaria de diciembre en que termine el período y los nombrados tomarán posesión el primer día hábil de enero siguiente. También le corresponde a la Corte, nombrar a los suplentes de los funcionarios mencionados en este inciso. 10.- Conocer el informe anual del Consejo Superior del Poder Judicial. 11.- Avocar el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando así se disponga en sesión convocada a solicitud de cinco de sus miembros o de su Presidente, por simple mayoría de la Corte. Desde que se presenta la solicitud de avocamiento, se suspende la decisión del asunto por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, mientras la Corte no se pronuncie, sin perjuicio de las medidas cautelares que disponga la Corte. La Corte dispondrá de un mes para resolver el asunto que dispuso avocar ante ella. En tal supuesto, el agotamiento de la vía administrativa se producirá con la comunicación del acuerdo final de la Corte. Al disponer el avocamiento, podrá ordenarse suspender los efectos del acuerdo del Consejo. 12.- Ejercer el régimen disciplinario sobre sus propios miembros y los del Consejo Superior del Poder Judicial, en la forma dispuesta en esta Ley. (...) 19.- Incorporar al presupuesto del Poder Judicial, mediante*

modificación interna, todo el dinero que pueda percibir por liquidación o inejecución de contratos, intereses, daños y perjuicios, y por el cobro de los servicios de fotocopiado de documentos, microfilmación y similares. Este dinero será depositado en las cuentas bancarias del Poder Judicial. 20.- Fijar los días y las horas de servicio de las oficinas judiciales y publicar el aviso respectivo en el Boletín Judicial. (...)"

De lo transcrito se desprende con claridad que la Corte Plena tiene potestades inherentes a una relación de jerarquía como son el aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, potestad reglamentaria para promulgar los reglamentos internos de orden y servicio del Poder Judicial, nombrar funcionarios de alta jerarquía dentro del Poder Judicial, incluso nombrar a los miembros del Consejo Superior, tiene la potestad de avocarse el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del Consejo Superior, sin haber ninguna salvedad, es decir, que esa potestad es amplia y plena; también ejerce la potestad disciplinaria sobre sus propios miembros y los del Consejo Superior del Poder Judicial. De ahí que no existe duda de que la Corte Plena es la máxima autoridad dentro del Poder Judicial.

Incluso, la Corte Plena en sesión número 50-02, celebrada el 4 de noviembre de 2002, artículo XX, acordó:

"(...) la Corte Suprema de Justicia es el jerarca máximo de la administración activa del Poder. (...) Lo anterior lleva necesariamente a concluir que las atribuciones asignadas por la Ley número 8292 al jerarca, deben ser entendidas como dadas a la Corte Suprema de Justicia, en consecuencia, fue derogado en lo conducente el artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto dicha norma disponía expresamente que la Auditoría Interna del Poder Judicial dependía del Consejo Superior. Como se dijo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 8292, el jerarca de dicho órgano pasa a ser la Corte Suprema de Justicia". ***Se dispuso:*** *Aprobar el anterior informe de los Magistrados Solís y Vargas y hacerlo de conocimiento del Consejo Superior y de la Auditoría Judicial, para los fines consiguientes. (...)"*

Del acuerdo transcrito se desprende que la Corte Plena ya había analizado la situación sobre cual órgano es el jerarca del Poder Judicial y concluyó al igual que lo hace esta División Jurídica, que la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia es el órgano administrativo de máxima autoridad.

b) Del trámite de los informes de auditoría.-

La Ley General de Control Interno No. 8292, en sus artículos, 35, 36, 37 y 38 regula las materias sujetas a los informes de auditoría interna, y el mecanismo a seguir con respecto a la comunicación de dichos informes al jerarca de la institución y titulares subordinados.

En relación con los destinatarios de los informes de las auditorías, principalmente se tiene lo que dispone el artículo 35 de la Ley General de Control Interno, en el párrafo que se transcribe a continuación:

> *"(...) Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna, deberán comunicarse oficialmente, mediante informes al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones. (...)"*

Se puede apreciar del párrafo transcrito lo siguiente: a) que el medio oficial para comunicar los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna son los informes, b) la comunicación de los informes, debe hacerse al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa y c) los titulares subordinados destinatarios de esos informes, son aquellos que poseen competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones.

Esa norma jurídica procura que las recomendaciones de la Auditoría Interna sean implantadas oportunamente por quien puede y debe hacerlo, lo anterior en apoyo y protección a la Administración, quien es la responsable directa de mantener y perfeccionar el sistema de control interno. De ahí la importancia de que los destinatarios sean aquellos funcionarios que teniendo la responsabilidad por determinado proceso, conozcan directamente la situación y tengan la autoridad y competencia necesaria para implantar oportunamente las recomendaciones.

A su vez, resulta pertinente indicar que desde la perspectiva técnica se tenga presente que las recomendaciones que incorpora el informe de auditoría deben elaborarse en orden general y se orienten a solicitar al titular o jerarca responsable a que se establezcan adecuadas medidas para que no vuelvan a generarse las deficiencias documentadas. Es decir, orientar a corregir el *"deber ser"* sin que se pretenda sustituir la obligación de la Administración respecto del *"cómo hacer"* lo que le corresponde.

En lo que respecta a la forma en que se deben comunicar dichos informes, los artículos 36 y 37 disponen:

> *"(...) Artículo 36.—**Informes dirigidos a los titulares subordinados**. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados. b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir*

*de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda. Artículo 37.—**Informes dirigidos al jerarca**. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente. (...)"*

Como puede observarse, cuando se trate de informes dirigidos a los titulares subordinados, la ley establece que la Auditoría Interna debe comunicar el informe al respectivo titular, y dicho titular deberá ordenar la implantación de las recomendaciones que éste contiene, o bien si discrepa de ellas, debe elevar el informe al jerarca dando sus razones por las cuales objeta lo recomendado en el informe, así como las soluciones alternas que propone. Será entonces el jerarca quien resolverá la discrepancia de criterios entre el titular subordinado y su Auditoría Interna.

De igual manera ocurre cuando se trata de informes dirigidos al jerarca, la Auditoría Interna debe comunicar el informe al jerarca y éste puede acoger las recomendaciones contenidas en dichos informes o bien, discrepar de ellas. En caso de que no las comparta, debe ordenar las soluciones alternas que disponga, con la debida motivación, y así comunicarlo a la Auditoría Interna y al titular subordinado correspondiente.

En el caso concreto del Poder Judicial de conformidad con lo expuesto en párrafos anteriores, y para la correcta aplicación de los artículos 36 y 37 de la Ley General de Control Interno, hemos de concluir que la Auditoría Judicial debe remitir sus informes al titular subordinado, como es la condición del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando el informe contenga recomendaciones dirigidas a dicho titular (artículo 36); y remitirlos a la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia, cuando el informe esté dirigido al jerarca, por ser éste el superior jerárquico del Poder Judicial (artículo 37). Lo anterior, complementado con un proceso sistemático de resumen ejecutivo al jerarca y de una efectiva comunicación sobre el estado de avance en la implantación de las recomendaciones respectivas.

Ahora bien, conviene tener presente la naturaleza, relevancia, impacto y pertinencia de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones contenidos en el informe y muy

especialmente lo relativo a la instancia directamente relacionada que tenga la competencia y autoridad suficiente para la puesta en práctica de las recomendaciones pertinentes, lo cual podría implicar que en ocasiones ella pueda y deba, según sea la estructura orgánica de una institución, generar el envío a instancias de niveles jerárquicos inferiores al nivel directamente dependiente del jerarca, para lo cual es importante que el auditor considere enviar copia a los titulares de niveles superiores al que se remite el informe.

De manera general, lo anterior significa que cualquier titular subordinado, como sucede con el Consejo Superior del Poder Judicial, al que se remita el informe de auditoría, respetando los plazos y requisitos de la Ley General de Control Interno, si discrepa de todas o parte de las recomendaciones del informe deberá elevar, dentro del plazo de ley, directamente el informe al jerarca, es decir, a la Corte Plena, para que este también conforme a los requisitos y plazos de dicha ley resuelva lo procedente. Es decir, el responsable directo de la implantación de las recomendaciones está facultado para que independientemente del nivel jerárquico que ocupe, acuda directamente al jerarca para su resolución, en caso de discrepancia con las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

Por su parte, la Corte Plena en sesión número 51-02 celebrada el 11 de noviembre de 2002, artículo XVI, acordó: ***"****(...) Que los informes que remite la Auditoría Judicial, sean conocidos por esta Corte de conformidad con lo resuelto en sesión del 4 del mes en curso, en el que se dispuso que la Corte Suprema de Justicia es el superior jerárquico del Poder Judicial. (...)"*

En virtud de lo acordado por la Corte Plena, se desprende el interés que tiene el jerarca del Poder Judicial de conocer los informes de la Auditoría Judicial y en ese sentido, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, parece razonable y conforme con el sistema de control interno que a la Corte Plena se le remita y comunique del informe de auditoría que se remita a los titulares subordinados del Poder Judicial y pueda ese jerarca dar seguimiento del informe. Lo anterior dentro de una sana comunicación y coordinación entre los distintos niveles jerárquicos y la estructura organizacional del Poder Judicial.

Ahora bien, el artículo 38 establece el mecanismo a utilizar en caso de que el superior jerárquico y su auditoría interna no se pongan de acuerdo con respecto a las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría. En este sentido dispone la norma:

> *"(...) Artículo 38.—**Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República**. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las*

razones de inconformidad indicadas. La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.(...)"

De conformidad con la citada norma, es a esta Contraloría General a quien le corresponde definir en última instancia, el conflicto por diferencia de criterios que se pueda presentar entre el superior jerárquico de la administración activa y su auditoría interna, por las recomendaciones que contengan los informes de auditoría. En el caso del Poder Judicial sería las diferencias surgidas entre la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia y el Auditor Judicial, las que podría conocer este Órgano Contralor.

Ahora bien, para dar respuesta a cada una de las interrogantes formuladas por el Auditor Judicial, tenemos que respecto a la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley General de Control Interno, en cuanto a si puede el Consejo Superior del Poder Judicial actuar como jerarca, la respuesta debe ser negativa, pues como se indicó líneas atrás la máxima autoridad del Poder Judicial es la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia y en ese sentido ese órgano es el único jerarca en los términos de la Ley General de Control Interno. De manera que si los titulares subordinados discrepan de los informes de auditoría dirigidos en sus áreas, deberán presentar sus discrepancias ante la Corte Plena.

En relación con el papel que le correspondería cumplir a la Corte Plena, conforme a lo anteriormente expuesto, se tiene que es el de jerarca del Poder Judicial en los términos que señala de la Ley General de Control Interno, y sus funciones dentro del marco de esa normativa son las que competen a su condición de máxima autoridad dentro de la institución.

En lo que corresponde al artículo 37 de la Ley General de Control Interno, cuando los informes de auditoría se dirigen al Consejo Superior, los mismos se remiten en condición de titular subordinado y no de jerarca.

Por último, cuando se presentan diferencias entre el Consejo Superior y la Auditoría Judicial, tocante a temas tratados en los informes de auditoría, el conflicto debe remitirse a Corte Plena y no a la Contraloría General de la República, pues a este Órgano Contralor corresponde conocer únicamente los conflictos que surgen de las diferencias entre el jerarca, es decir, la Corte Plena y el Auditor Judicial.

III. Conclusiones.

De lo anterior se concluye:

a) Que la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia en los términos de la Ley General de Control Interno es el Jerarca o máxima autoridad en el Poder Judicial.

b) Que los destinatarios de los informes de auditoría son el jerarca o los titulares subordinados de la administración activa, según lo establecido en el artículo 35 de la Ley General de Control Interno.

c) Que el Consejo Superior del Poder Judicial en los términos de la Ley General de Control Interno tiene la condición de titular subordinado.

d) Que la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia acordó implementar al sistema de control interno, que los informes de la Auditoría Judicial, sean conocidos por ese órgano, incluso los informes de auditoría remitidos a titulares subordinados del Poder Judicial, para poder dar seguimiento de dichos informes, sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno.

e) Que las discrepancias que surjan del informe de la auditoría entre el Consejo Superior del Poder Judicial y el Auditor Judicial serán resueltas por la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia en su condición de jerarca del Poder Judicial.

f) Que a la Contraloría General de la República únicamente corresponde conocer de los conflictos que surjan de los informes de auditoría entre la Corte Plena o Corte Suprema de Justicia y el Auditor Judicial.

De la forma expuesta se atiende su gestión.

Atentamente,

Lic. Hansel Arias Ramírez
GERENTE ASOCIADO

Lic. Iván Quesada Rodríguez
FISCALIZADOR

IQR/ysp
C: Area de Servicios Públicos Generales, DFOE
Archivo Central
NI: 20183-2010