



22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021

Refiérase al N°
SAS-015-2021

Señoras
Olga Grijalba Ruiz
Arellys Salas Castro
Seidy Rodríguez Calderón
Comisión de Teletrabajo DNCC

Asunto: Servicio Preventivo de Asesoría sobre libros legales .

Estimadas señoras:

En uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: *Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento;* los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público², de conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de CEN-CINAI³, y de conformidad con lo solicitado mediante oficio DNCC-CT-OF-013-2021 del 21 de octubre del 2021, respeto a la apertura de un libro de actas para esa Comisión, se procede a dar respuesta a sus consultas y emitir el correspondiente servicio de asesoría.

Dado que el tema del adecuado levantamiento de actas de los Comités y las Comisiones en la Dirección Nacional de CEN-CINAI ha sido referido por esta Auditoría en diversas ocasiones, y el concepto de legalización de libros, que incluye la variante de libros electrónicos, también ha sido analizado, se procede acotar lo que se ha indicado con anterioridad, de previo a dar respuesta a las consultas planteadas.

1.1 Sobre el levantamiento de actas

Recientemente, en el Servicio Preventivo de Advertencia DNCC-AI-SAD-005-2021 del pasado 18 de agosto del 2021, se hizo referencia en primera instancia al valor científico que se le otorga a

¹ Resolución R-DC-119-2009. Contraloría General de la República. La Gaceta 28 del 10 de febrero 2010.

² R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

³ Decreto Ejecutivo N° 41789 - S





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 2

todos aquellos documentos y fuentes de información que sirven como testimonio y reflejan el desarrollo de la realidad del país, y se resalta la importancia y necesidad de dejar constancia de las actas y acuerdos, en conjunto con los documentos que motivan y respaldan los actos realizados; al respecto se indicó :

3.1 Documentos de valor científico

De conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Archivos⁴, las actas son documentos de valor científico según lo dispuesto en su artículo 3:

Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. La determinación del valor científico - cultural del documento corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, tales como: actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley.

(El subrayado no corresponde al original)

3.2 Sobre el levantamiento de actas

Respecto a los órganos que funciona como entidades colegiadas, para la toma de decisiones, la Procuraduría General de la República ha señalado:

*El artículo 50 de la Ley General de la Administración es claro y preciso en el sentido de que los órganos colegiados deben nombrar un secretario quien tiene la atribución de **levantar el acta de las sesiones del órgano**. En el dictamen N° C-237-2007 señalamos que el acta debe ser levantada por el secretario del órgano colegiado. Dictamen N° C-021-2009 del 2 de febrero del 2009 (la negrita no es del original).*

***El levantamiento de actas**, que es atribución propia del Secretario del órgano (art. 50.a iusibidem), **constituye un requisito de validez de los acuerdos tomados en la respectiva sesión**. Dictamen N° C-221-95 del 10 de octubre de 1995 (la negrita no es del original).*

A efecto de elaborar el acta, dentro de los propios órganos colegiados deliberantes existen órganos agentes o auxiliares que





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 3

*tienen capacidad para formar y declarar la voluntad del ente, como es el caso de los secretarios de actas (Al respecto, véase el Dictamen C-221-95 de 10 de octubre de 1995). Como bien señala ORTIZ, "Estos órganos realizan actos de documentación **necesarios para la existencia del acto que documentan**, porque la escritura con las formalidades legales o reglamentarias prescritas, representa solemnidad sustancial y no meramente adprobationen del último. (...) (ORTIZ ORTIZ, op. cit. pág. 35). Opinión Jurídica N° O.J.-048-2001 del 7 de mayo del 2001 (la negrita no es del original).*

*Se llama la atención en que **las actas de las sesiones**, según lo ha reconocido reiteradamente la doctrina y nuestra jurisprudencia administrativa, **son documentos que contienen los acuerdos a que ha llegado el órgano colegiado en sus sesiones, los motivos que llevaron a su adopción y cómo se llegó a ese acuerdo; permiten controlar el respeto de las reglas legales relativas al funcionamiento del órgano colegiado, y constituyen una formalidad sustancial** (en esa línea, y para un mayor desarrollo, ver el Dictamen N° C-237-2007).*

*En consecuencia, es indudable que **las actas constituyen un documento de vital importancia dentro del funcionamiento de los órganos colegiados**, y es por ello que es de interés que sea levantada por la persona a quien por disposición legal le fue encargada esa labor -el Secretario-, ya que no solo se debe garantizar que el contenido del acta cumpla con los requerimientos exigidos por la LGAP (artículo 56.1), sino porque también se ha señalado que el Secretario goza de fe pública administrativa, siendo ésta una garantía de la veracidad y exactitud de lo que en ella se consigna, y que podría verse afectada si el acta es realizada por otra persona. En ese orden, ver el dictamen N° C-223-2003 del 23 de julio del 2003, en el que se hizo cita del profesor Eduardo Ortiz Ortiz:*

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, (...) (ORTIZ ORTIZ, Eduardo,





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 4

Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Stradmann, S.A., San José, 2000, pp. 82-83) (solo la negrita no es del original).

En virtud de lo anterior, si el Secretario no es quien toma nota de las incidencias de la sesión para con base a ello elaborar el acta, existe el riesgo de que olvide los pormenores de aquella y que apruebe un “borrador” de acta elaborado por un tercero que no satisfaga los requerimientos del artículo 56.1 de la LGAP.

No se desconoce que la elaboración del acta no significa su aprobación automática, ya que requiere ser aprobada en la siguiente sesión ordinaria (artículo 56.2 LGAP), y que allí podría subsanarse algún yerro u omisión que contenga; no obstante, ello no releva el deber del Secretario de cumplir con la función que por ley le fue encomendada, y en todo caso, de no hacerlo se le podrían exigir las responsabilidades que correspondan. (C-236-2014 del 5 de agosto del año 2014)

Es claro entonces que las actas aseguran la transparencia en el ejercicio de las competencias de los órganos colegiados, y, ¿cómo se garantiza esta transparencia?, precisamente con la constatación de los criterios y opiniones de los miembros que conforman el órgano. Una vez aprobada dicha acta, ésta se constituye en documento público, siendo el instrumento idóneo para que cualquier interesado se entere del proceso argumentativo que se siguió durante la sesión de cualquier órgano colegiado. Parte de este proceso argumentativo, estará respaldado por el grupo de documentos valorados en esa sesión.

En dicho servicio preventivo, sobre la obligatoriedad de levantar las actas en forma impresa se indicó:

En las normas transcritas ciertamente no se establece la obligatoriedad de que las actas sean levantadas en forma impresa, pues las normas no contienen ninguna afirmación en cuanto a este aspecto. No obstante, las normas se refieren a los requisitos que las mismas deben reunir como la inalterabilidad del documento, el estampado de las firmas, la posibilidad de acceso, la evidencia de las circunstancias de la sesión, entre otras.

El subrayado no corresponde al original

1.2 Sobre la autorización de libros

Respecto al procedimiento que se sigue para la autorización o legalización de libros, esta Auditoría indicó en el servicio preventivo de asesoría DNCC-AI-SAS-002-2021 lo siguiente:





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 5

La nota de solicitud de autorización de libros para razón de apertura debe reunir los siguientes requisitos:

- *Indicar que los libros u hojas sueltas se encuentran en perfecto estado de limpieza y foliados en orden numérico y no han sido iniciados.*
- *Identificación de la clase de libro*
- *Objetivo del registro, o uso del libro*
- *Unidad Administrativa que lo va a utilizar*
- *Si el trámite es para renovación deberá aportarse tanto el libro anterior –para su respectivo cierre como el nuevo libro.*

(El subrayado no corresponde al original)

1.3 Sobre la consulta planteada

Señalado lo anterior se procede a dar respuesta a las consultas en el mismo orden que fueron planteadas:

a) ¿existe la posibilidad de que autorice un libro de actas en formato digital donde los miembros firmen mediante la firma electrónica?

La virtualidad a la que alude un libro electrónico, no solamente está supeditada a la existencia de un medio de resguardo y un medio para certificar lo que en ese libro se hace constar (certificado de firma digital). El componente de virtualidad, o el hecho de que implique la utilización de medios electrónicos, necesariamente comprende la utilización de sistemas informáticos, por lo que cabe acotar que:

Un sistema informático **es un sistema que permite almacenar y procesar información**; comprende el conjunto de partes interrelacionadas: **hardware, software y personal**. El *hardware* es el equipo necesario para ejecutar el sistema, el *software* incluye los programas o aplicaciones necesarias para un fin específico de ese sistema, siendo especialmente importante los sistemas de gestión de bases de datos, y el personal, es quien ingresa, mantiene, certifica y custodia la información de dicho sistema.

Por lo tanto, para que la autorización de un libro electrónico sea viable, **debe existir garantía de su inalterabilidad** en todo el sentido de la palabra, por lo cual dicho sistema informático debe contemplar como mínimo diversas medidas de seguridad con el fin de proteger la integridad y la





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 6

privacidad de la información almacenada, a sabiendas de que no existe ninguna técnica que permita asegurar la inviolabilidad de un sistema en un 100%.

Además, para que un sistema se considere seguro debe ser íntegro, es decir con información modificable sólo por las personas autorizadas; debe ser confidencial, de manera que los datos tienen que ser legibles únicamente para los usuarios autorizados; debe ser irrefutable, en el sentido que el usuario no debe poder negar las acciones que realizó; y finalmente, debe tener la adecuada disponibilidad en tal sentido que sea un sistema estable.

Cabe indicar que, si la Administración Activa logra justificar y comprobar que posee un sistema que cumpla con las características antes señaladas, esta Auditoría Interna no estaría imposibilitada para emitir razón de apertura o cierre de un libro legal, en cumplimiento del artículo 22, inciso e) de la Ley General de Control Interno⁴; no obstante, en respuesta a indagaciones anteriores sobre el tema, a la fecha se desconoce la existencia de tales sistemas en la DNCC.

b) ¿de ser posible la apertura de un acta electrónica los documentos anexos que se generen deben resguardarse en formato digital?

Como se indicó en el párrafo anterior, la autorización de libros legales electrónicos, es posible siempre y cuando la Administración Activa cumpla con lo señalado, lo cual hasta la fecha no ha sido evidenciado.

Respecto los documentos anexos a las actas, independientemente del medio físico o tecnológico en las actas sean procesadas, éstas deben estar acompañadas de su respectivo legajo de documentos vistos en sesión, que contiene todos los documentos probatorios que ha sido parte para la toma de las decisiones que consten en dicha acta. Éstos, deben conservarse originales, es decir, si el documento es físico, se conserva físico, y si dentro de estos documentos originales se encuentran documentos con firma digital, se deben conservar en un legajo electrónico. Si existen documentos en ambos medios, físicos y electrónicos, habrá un legajo híbrido que deberá conservarse de acuerdo a los lineamientos institucionales y las buenas prácticas en materia de archivo.

Para la gestión de documentos vistos en sesión, en ausencia de un sistema de gestión documental, las instituciones pueden apoyarse en herramientas con las que cuente previamente, por ejemplo, plataformas de colaboración empresarial o de almacenamiento de archivos para

⁴ Ley N°8292. Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 7

organizar los documentos de sus sesiones, mediante carpetas, cuya estructura sirva de base cuando se logre instalar un repositorio digital.

No obstante, cómo se resguarden estos documentos vistos en sesión, es una decisión que debe tomar y argumentar la Administración, para lo cual se recomienda hacer las consultas al órgano superior al que le compete la materia de conservación de archivos históricos en la administración pública.

c) ¿si no es posible lo anterior, cuál sería el tratamiento de la foliatura de los documentos anexos una vez autorizado el libro de acta físico?

El legajo referido en la respuesta anterior corresponde a un expediente administrativo, ya que responde a un acto administrativo, en este caso de un órgano colegiado. Al respecto, la Unidad de Gestión Documental ha emitido recientemente el *Manual de Gestión de Expedientes Administrativos*, el cual se insta a revisar, dado que contempla lo necesario en esta materia. Cabe indicar que el apartado 3.1.5 se refiere a la foliatura, e indica lo siguiente:

- a. Los documentos del expediente deberán estar ordenados cronológicamente según lo indicado anteriormente; antes de iniciar con la foliación.
- b. La foliación se realizará al momento de la incorporación del documento al expediente y de previo a cualquier proceso de descripción, encuadernación, reprografía y/o digitalización de documentos.
- c. Los documentos a foliar (expedientes administrativos) deben pertenecer a un mismo trámite, sin importar que estos se generen por diferentes unidades productoras.
- d. Quién debe de foliar el expediente es la persona que genera y confecciona el expediente, es decir es responsabilidad del productor del documento; quien además deberá verificar que no existan documentos pendientes de archivar antes de iniciar con la foliación.
- e. La foliación se efectuará en números arábigos (0001,0002,0003, etc.), de forma consecutiva ascendente, de manera que se comience con el primer documento del expediente que inicia el trámite hacia el final, en forma correlativa, y según se vayan agregando más escritos y demás actuaciones.





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 8

- f. *Al ser la ordenación cronológica, se debe foliar de manera consecutiva y continua, es decir, sin omitir ni repetir números.*
- g. *Se debe iniciar en el número 0001 (no existe folio 0).*
- h. *Utilizar mínimo cuatro caracteres por folio, por ejemplo: "0001, 0152, 1526, 9999".*
- i. *El folio se colocará en el margen superior derecho de la hoja, o en caso de que no disponga de ese espacio, ya sea por membretes, sellos o cualquier otra información, se colocará lo más cercano a esta esquina, evitando ocultar la información antes mencionada.*

(...)

No obstante, al igual que en la consulta anterior, cómo realizar la foliatura de los documentos vistos en sesión, es una decisión que debe tomar y argumentar la Administración, para lo cual también se recomienda hacer las consultas al órgano superior competente.

1.4 Conclusión

De los párrafos anteriores se concluye que existe la posibilidad de que la Auditoría Interna en ejercicio de sus competencias, emita razón de apertura o cierre de libros legales electrónicos, siempre y cuando la Administración Activa logre demostrar ciertas características en función de la inalterabilidad de la información que en estos libros se acredite. Para gestionar y preservar las actas que produce la Institución, ésta debe cumplir con una serie de requisitos, con el fin de garantizar la autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad de este tipo documental, independientemente del soporte en el que se encuentre, su plazo de conservación y la solución tecnológica que se utilice.

Asimismo, la administración debe procurar que sus sistemas de gestión de documentos electrónicos, contemplen una opción para que la auditoría interna pueda ejercer la función de legalizar los tomos de actas electrónicas, aplicando las fase de apertura y cierre debidamente cumpliendo con el artículo 22, inciso e, de la Ley General de Control Interno.

Las observaciones emitidas en la presente asesoría se emiten con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, y que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.





22 de octubre del 2021
DNCC-AI-OF-0233-2021
Página 9

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos de la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de que las situaciones descritas sean valoradas para evitar riesgos por la inobservancia de las obligaciones del jerarca y sus titulares subordinados; para fortalecer el sistema de control interno en la materia que nos ocupa, sin perjuicio de una fiscalización posterior.

Atentamente,

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna



JAM
C archivo