ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DE
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, N.º 6815, DE 27 DE
SEPTIEMBRE DE 1982**

**VANESSA DE PAUL CASTRO MORA
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 25.097

PROYECTO DE LEY

**INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY
ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, N.º 6815,
DE 27 DE SETIEMBRE DE 1982**

Expediente N. °25.097

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El propósito de presente proyecto es aclarar y reafirmar el verdadero sentido del artículo 4 de dicha ley, específicamente en lo que respecta a la facultad de las auditorías internas para realizar consultas directamente a la Procuraduría General de la República, garantizando que las auditorías internas puedan hacer consultas jurídicas directamente a la Procuraduría sin restricciones adicionales, como el requisito de que dichas consultas estén estrictamente ligadas al plan anual de trabajo, tal como ha venido interpretando la Procuraduría. Esto fortalece la independencia y eficacia de las auditorías internas, permitiéndoles actuar con mayor agilidad ante situaciones emergentes o denuncias que surjan durante el año y reafirma la intención original del legislador, que era permitir a los auditores internos consultar directamente sin intermediarios ni requisitos adicionales.

La interpretación auténtica nace de una necesidad específica: la necesidad de aclarar el sentido de la ley. De allí que el ejercicio de esta potestad encuentra fundamento en la falta de claridad, oscuridad o ambigüedad de una determinada norma jurídica. Se trata, entonces, de establecer o descubrir el verdadero sentido de la norma, de determinar con precisión la intención del legislador o, lo que es lo mismo, el espíritu de la norma. En palabras del tratadista Brenes Córdoba, la interpretación auténtica o legislativa es la que proviene del Poder Público,

“...por consiguiente, es la forma más satisfactoria de llegar a tener la correcta inteligencia de la ley, puesto que nadie está mejor capacitado que quien la dictó, para declarar cuál es su sentido y verdadero alcance. La aclaración se hace en este caso por medio de una nueva ley, la cual, retrotrayendo sus efectos hasta el tiempo en que comenzó a regir la anterior, viene a formar, jurídicamente hablando, un solo cuerpo con ella. El calificativo de ‘auténtica’ que esta forma de interpretación ha recibido, se debe a la circunstancia de provenir del mismo autor de la ley y de constituir, por lo tanto, la genuina y autorizada expresión de la idea que se quiso reducir a precepto obligatorio” (Tratado de las Personas, Editorial Costa Rica, San José, 1974, pp. 41-42).

Al respeto por medio del expediente 14312 del 4 de abril del 2001, el poder ejecutivo, propuso la promulgación de la ley General de Control Interno, con el

espíritu de fortalecer las auditorías internas. De tal manera con este proyecto de ley se reformó el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N.º 6815, de 27 de setiembre de 1982, de la siguiente manera:

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República N°6815.	Proyecto de Ley N°14.312
<p>ARTÍCULO 4.- CONSULTAS: Los órganos de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría, debiendo, en cada caso, acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva. La consulta será obligada para el Poder Central, cuando se trate de reclamaciones administrativas cuya resolución final pueda ocasionar considerables egresos, de acuerdo con la determinación que al efecto se hará en el reglamento.</p>	<p>“ARTÍCULO 4.- CONSULTAS: Los órganos de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría, debiendo, en cada caso, acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva, salvo el caso de los Auditores Internos, quienes podrán hacer la consulta directamente.”</p>

Además, se mencionó en el informe de servicios técnicos para el proyecto 14.312, que el criterio de la Contraloría General de la República respecto a la aprobación del proyecto se enfoca en los siguientes puntos:

- *“Adicionalmente, si se asocia el proceso de modernización de esta Contraloría General con el proyecto de ley que estudia ese Departamento de Servicios Técnicos, es importante señalar que de convertirse en Ley, dicho proyecto vendrá a reforzar el citado proceso, por cuanto favorece el fortalecimiento de las auditorías internas, aspecto éste en el que ha venido trabajando la Contraloría por medio de la Unidad del Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superiores.*
- *Con la aprobación del proyecto es factible dar un enfoque más estratégico y menos operativo al trabajo de la Contraloría en relación con las Auditorías Internas, lo cual indudablemente redundará en un mejoramiento del control de la Hacienda Pública, pues lo que se promueve es que las Auditorías Internas sean más independientes y autosuficientes de lo que son hoy día.*
- *Por otro lado, el proyecto en comentario deja claras las responsabilidades de la Administración activa en materia de control interno, lo cual permitirá construir el control de segundo piso en muchas áreas del quehacer de la*

Hacienda Pública, a la vez que posibilitará, que la Contraloría concentre su labor de fiscalización en aspectos estratégicos y de interés general.”¹

Sin embargo, una vez aprobada la reforma a ley, lamentablemente la Procuraduría General de la Republica ha dictaminado posiciones que obstaculizan la voluntad del legislador, he impiden el fin y los beneficios de la reforma que la Contraloría General de la Republica manifestó durante la discusión del proyecto de ley 14.312.

Sobre las consultas planteadas por los auditores internos, la Procuraduría General de la República ha sostenido lo siguiente:

El artículo 4 de nuestra Ley Orgánica (n.° 6815 de 27 de setiembre de 1982) permite que los auditores internos puedan realizar consultas directamente ante esta Procuraduría, sin embargo, esa facultad no es irrestricta. Resulta indispensable que la consulta esté ligada al contenido mismo del plan de trabajo que se esté aplicando ese año en la respectiva Administración, ya que es esto lo que nos permite determinar los alcances del ámbito de competencia de esa auditoría (en ese sentido pueden verse los dictámenes C-042-2008 de 11 de febrero de 2008, C-153-2009 de 1° de junio de 2009, C-314-2017 de 15 de diciembre de 2017, C-043-2019 de 20 de febrero de 2019, C-133-2019 de 14 de mayo de 2019, C-191-2020 de 26 de mayo de 2020, C-002-2021 de 6 de enero de 2021, C-112-2021 de 26 de abril de 2021, C-293-2021 del 15 de octubre de 2021 y C-26-2024 del 19 de febrero de 2024).

En el dictamen C-293-2021 del 15 de octubre de 2021, hemos señalado lo siguiente:

*“Ello quiere decir que, para que la consulta sea admisible, debe estar referida a un tema de fondo que se haya previsto estudiar en el correspondiente plan de trabajo anual de la auditoría, **y que, al momento de plantearse se indique claramente en qué punto, apartado o sección del plan de trabajo se contempla el estudio en virtud de cuya ejecución se hace necesario requerir nuestro criterio.***

Dado que la facultad de consultar que tienen los auditores se encuentra limitada al ámbito de sus competencias y, por tanto, a la ejecución del plan de trabajo correspondiente, es lógico entender que esa facultad debe ejercerse con respecto a una duda jurídica puntual y específica, y no ser utilizada para requerir nuestro criterio sobre una gran cantidad de

¹ Nota N° 09351 del 27 de agosto de 2001. División de Desarrollo Institucional. Contraloría General de la República.

questionamientos, en relación con materias distintas. La amplitud y diversidad de questionamientos en una consulta planteada por un auditor, podría poner en tela de duda la relación de la consulta formulada, con el ejercicio de sus competencias y con el plan de trabajo correspondiente.

Puesto que la facultad de consultar que tienen los auditores se constriñe al ámbito de sus competencias, debe advertirse que ésta no debe ser utilizada por la administración activa para evadir el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de las consultas, canalizando sus solicitudes de criterio a través de la auditoría interna.

Por otra parte, las consultas que planteen los auditores internos en el ejercicio de sus competencias deben cumplir los requisitos de admisibilidad que señala nuestra Ley Orgánica, salvo, claro está, la necesidad de aportar un criterio legal sobre el tema consultado y que la consulta provenga del jerarca de la institución”.

De lo anterior se desprende claramente que la interpretación de la Procuraduría General de la República introduce un requisito no contemplado en la legislación para que las consultas realizadas por las auditorías sean admitidas. En particular, se exige que dichas consultas versen sobre un tema de fondo previsto en el plan anual de trabajo de la auditoría correspondiente. No obstante, es imprescindible comprender que las auditorías, por su propia naturaleza, son entidades dinámicas que deben atender denuncias relacionadas con irregularidades internas en el transcurso del año. Contrariamente, no son organismos estáticos cuyo ámbito de acción permanezca limitado a lo establecido en el plan de trabajo del año en curso de la respectiva administración. Por ende, imponer este requisito obstaculiza la eficiente atención de las denuncias emergentes durante el año.

Los dictámenes de la Procuraduría, es contrario al espíritu del legislador plasmado en el Proyecto de Ley N.° 14.312, Ley General de Control Interno, porque su interpretación restringe de forma excesiva el papel asesor y preventivo que la norma quiso otorgar a las auditorías internas. El proyecto de ley concibe a estas unidades como un componente orgánico fundamental del Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, con plena independencia funcional y de criterio, y con la potestad de actuar de manera proactiva para advertir riesgos y asesorar a los jerarcas (artículos 8, 20, 21 y 24).

En contraste, los dictámenes de la Procuraduría limitan las consultas que pueden realizar los auditores internos a aquellas vinculadas estrictamente con el plan de trabajo anual y con dudas jurídicas puntuales. Esta visión reduce el margen de acción de las auditorías internas y podría impedir que ejerzan un control oportuno

en situaciones imprevistas o no contempladas en dicho plan, lo cual se opone al propósito de la ley de crear un sistema de control dinámico, flexible y preventivo.

Además, el proyecto de ley otorga a los auditores internos un rol asesor y de advertencia hacia los jerarcas y la administración activa, sin supeditar esta función al plan anual. La interpretación de los dictámenes, al establecer filtros tan estrictos, desincentiva la independencia funcional del auditor y lo ata a decisiones administrativas, contraviniendo el mandato expreso del artículo 24, que garantiza su autonomía de criterio.

En definitiva, los dictámenes adoptan una lectura restrictiva que puede obstaculizar la labor de las auditorías internas como primera línea de defensa contra riesgos, desviaciones e irregularidades, cuando la ley buscó precisamente fortalecer su capacidad de acción y ampliar sus herramientas para garantizar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Es importante reiterar que las auditorías internas requieren contar con herramientas y asesoría adecuadas que les permitan desempeñar su labor fiscalizadora con eficacia. Estas entidades, caracterizadas por su independencia y objetividad, desempeñan un rol esencial en la gestión de instituciones públicas y privadas. Su función principal consiste en evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de dirección, administración del riesgo y control interno en las organizaciones. La relevancia de las auditorías internas reside en su capacidad para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales mediante un enfoque sistemático y profesional. Conforme a las NORMAS PARA EL EJERCICIO DE LA AUDITORÍA INTERNA EN EL SECTOR PÚBLICO, estas auditorías proporcionan seguridad a las organizaciones al evaluar y optimizar la eficacia en la administración de riesgos, el control y el gobierno. Además, dichas actividades fortalecen los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control interno, promoviendo un impacto positivo en la estabilidad y sostenibilidad global de las organizaciones.

Por lo anteriormente expuesto es que someto a la consideración de las señoras y señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DE
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, N.º 6815, DE 27 DE
SEPTIEMBRE DE 1982**

ARTÍCULO ÚNICO- Se interpreta auténticamente el artículo 4, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N.º 6815, de 27 de setiembre de 1982, en el sentido de que, las auditorías internas podrán realizar las consultas de forma clara y precisa y verse sobre temas jurídicos en genérico directamente a la Procuraduría General de la República y no se le requerirá ningún otro requisito de admisibilidad.

Rige a partir de su publicación.

Vanessa De Paul Castro Mora
DIPUTADA