

AUDITORIA INTERNA DE LA DNN

INFORME DEL ANÁLISIS DE RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN DE NOTARIOS INF-AI-007-2017.

Resumen Ejecutivo.....	2
1.INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Origen del Estudio.....	3
1.2 Objetivos.....	3
1.3 Alcance del Estudio.....	3
1.4 Normativa sobre control interno y atención de informes.....	4
2. RESULTADOS.....	<u>5</u>
2.1 Seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe AI-004-2015 denominado “Informe de Análisis de Resultados de Fiscalización de Notarios” ...	5
2.2 Aspectos a mejorar en la fiscalización de notarios públicos activos.....	17
3- CONCLUSIONES.....	23
4- RECOMENDACIONES.....	25

Resumen Ejecutivo

De conformidad al cumplimiento del Acuerdo 2015-033-077 tomado por el Consejo Superior Notarial y el oficio DNN-UFN-0342-2017; Además, se verifica el cumplimiento de las recomendaciones del Informe INF-AI-004-2015.

Se realizó la comprobación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en dicho informe y de conformidad con los resultados obtenidos, se procedió nuevamente a realizar un análisis de las fiscalizaciones realizadas por mes, para así comprobar los tiempos de conclusión de las mismas, los criterios establecidos en el programa de trabajo para fiscalizar a los notarios públicos, si existió limitación de recursos para esa labor de control y a la vez, se evaluó el cumplimiento con el bloque de legalidad para estos procesos.

Además, se identificaron aspectos que ameritan nuevas mejoras en el proceso de fiscalización, como la falta de aprobación del programa de trabajo para los periodos 2016 y 2017 y criterios poco oportunos para seleccionar a los notarios para las fiscalizaciones, se pudo apreciar en una de las listas autorizadas para la apertura de expedientes de control, habían Notarios a quienes se les había realizado este procedimiento y 17 de la misma lista los dejaron sin fiscalizar.

Asimismo, se constató que la Unidad de Fiscalización no ha cumplido con la meta establecida en los programas de trabajo del año 2016 y enero a setiembre del 2017, dando una diferencia del 51% y 78% de menos –respectivamente- a lo programado anualmente.

En la Instrucción número DE-DNN-003-2017, en el punto 3.1 señala que la administración activa permitirá al Notario subsanar en un plazo prudencial la falta de firma del notario y de los comparecientes en los documentos de sus funciones (Protocolo).

La institución debe atender los principios de economía, eficacia y eficiencia, lo cual implica, que la organización y función administrativa debe estar diseñada para garantizar el cumplimiento de los objetivos, metas propuestas y, obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos de la institución.

Se realizan las recomendaciones correspondientes, según los aspectos presentados en el apartado de resultados de este informe, en aras de que a la brevedad posible se tomen las medidas correctivas que proceden.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del Estudio.

En cumplimiento con el Acuerdo 2015-033-077 tomado por el Consejo Superior Notarial y verificar el cumplimiento de recomendaciones del Informe INF-AI-004-2015 con fecha del 20 de noviembre del 2015, emitido por la Auditoría Interna.

1.2 Objetivos

a) **Objetivo general del estudio.**

Evaluar la efectividad del proceso sustantivo en la función de fiscalización Notarial, en cumplimiento del Acuerdo 2015-033-077 tomado por el Consejo Superior Notarial y verificar el cumplimiento de recomendaciones del Informe número INF-AI-004-2015, emitido por la Auditoría Interna.

b) **Objetivos Específicos.**

- 1- Verificar el cumplimiento de las recomendaciones del informe emitido por la Auditoría Interna número INF-AI-004-2015 con fecha del 20 noviembre del 2017.
- 2- Según resultado del cumplimiento de recomendación de este informe, analizar y evaluar la eficiencia y economía del proceso de fiscalización.
- 3- Verificar el cumplimiento, suficiencia aptitud y validez del proceso de fiscalización, se realicen en apego a la normativa vigente.

1.3 Alcance del Estudio.

Para la elaboración de este estudio se consideró los periodos del año 2016 y de enero al 30 de setiembre del 2017.

1.4 Normativa sobre Control Interno y atención de informes.

A fin de prevenir efectos negativos por la inobservancia de la legislación vigente, a continuación se transcriben los artículos de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), que regulan los deberes del jerarca y titulares subordinados en materia de control y atención de informes.

***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.*

***Artículo 39. — Causales de responsabilidad administrativa.** Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.*

1.5 Comunicación oral de los resultados.

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de este informe, se llevó a cabo en la sala del Consejo Superior Notarial, el día 15 de febrero del 2017 a las 9:00 a.m. hasta las 10:50 a.m., con la presencia de los siguientes funcionarios de la Dirección Nacional de Notariado, MSc. Guillermo Sandí Baltodano, Licda. María Gabriela De Franco Castro y los señores Miembros del CSN, Lic. Carlos Eduardo Quesada Hernández, Lic. Luis Gustavo Álvarez Ramírez, M.Sc. Roy Arnoldo Jiménez Oreamuno, Licda. Ana Lucía Jiménez Monge, Lic. Juan Carlos Montero Villalobos, Lic. Manuel Antonio Víquez Jiménez y Licda. Diana Chinchilla Núñez. Asimismo, por parte de la Auditoría Interna asistió la Auditora Interna MAFF. Xinia Solís Torres para dicha presentación.

2. RESULTADOS

2.1 Seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe INF-AI-004-2015 denominado “Informe de Análisis de Resultados de Fiscalización de Notarios”.

El 23 de febrero de 2016, se remite al Consejo Superior Notarial y a la Dirección Ejecutiva copia del informe número AI-FI-01-2016, formulado por esta Auditoría Interna sobre el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el informe AI-004-2015; no obstante, se pudo constatar que solamente se han ejecutado cinco de las trece recomendaciones ahí formuladas. Asimismo, se comunicó al Consejo Superior Notarial, mediante oficio N°AI-DNN-005-2017 del 31 de enero del 2017, el informe AI-INF-01-2017, correspondiente al seguimiento de recomendaciones, en donde se determinó que siete recomendaciones se encuentran en proceso de cumplimiento.

Al respecto, el Consejo Superior Notarial, mediante el Acuerdo 2017-007-009 tomado en la sesión ordinaria N°. 007-2017, celebrada el día 09 de marzo del 2017, acuerda: *“b) Trasladar el oficio a la Dirección Ejecutiva Dirección Nacional de Notariado a efectos de que le proporcione un trámite similar al que se ha seguido a la Auditoría Externa realizada recientemente. c) Comisionar a la Dirección Ejecutiva rinda informe en sesión ordinaria del 27 de abril de 2017”.*

Adicionalmente, el Consejo Superior Notarial mediante Acuerdo el 2017-012-008 tomado en la sesión ordinaria N°. 012-2017, celebrada el día 27 de abril del 2017, acuerda: *“a) Tener por recibido el oficio DNN-DE-302-2017: Resumen de avances realizados por la Dirección Ejecutiva de la Dirección Nacional de Notariado, en acatamiento del Acuerdo 2017-007-009 que trata sobre el Informe anual de Auditoría Interna (Antecedentes: Oficios AI-DNN-005-2017 y AI-DNN-006-2017).*

[...] c) Tomar nota de que, sobre este tema, el M.Sc. Guillermo Sandí Baltodano básicamente presentó dos propuestas: el “Reglamento para la inspección de oficinas notariales” y el “Programa de Fiscalización de oficinas notariales”, uno que atañe al Consejo Superior Notarial y el otro a la Dirección Ejecutiva, respectivamente. Además de aportar otros documentos complementarios que sirvieron de base para ambas propuestas”.

Además, en el Acuerdo 2017-019-005 tomado en la sesión ordinaria N°019-2017 el 27 de julio del presente año, los miembros del Consejo Superior Notarial acuerdan conformar un grupo de trabajo para elaborar un borrador sobre las Políticas de Fiscalización de la Dirección Nacional de Notariado y agendar en sesión ordinaria programada para el 21 de setiembre de 2017, tomando como base de discusión, el documento que dicho grupo haya elaborado.

Al cierre de este informe, esta Auditoría comprobó que la Administración al día de emitir este informe no ha cumplido con la totalidad de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna, como lo establece en el artículo 12 y 39 de la Ley General de Control Interno que indica:

Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

[...] c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (El destacado no es del original).

Seguidamente, se detalla el resultado de las recomendaciones pendientes de ejecutarse, sus riesgos materializados y nuevos hallazgos evidenciados en el punto 2.2:

2.1.1 Recomendación número 1 del punto 2.1.1

“Programa de trabajo de fiscalización de los notarios públicos”.

Recomendaciones al Jerarca Institucional para instruir al señor Director Ejecutivo:

“Ordenar al Director Ejecutivo para que implemente el programa de trabajo establecido en los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Servicio Notarial”.

Esta recomendación la Unidad de Fiscalización ha cumplido parcialmente, ya que realiza el programa de trabajo para los años 2016 y 2017; sin embargo, se identificaron dos acciones de mejoras que se deben corregir para cumplir con esta recomendación. Se desarrollaran en este mismo informe en el punto 2.2.

2.1.2 Recomendación número 2 del informe punto 2.1.3. “Fiscalización de Notarios Consulares”.

“Girar instrucciones al Director Ejecutivo para que realice una metodología de control y fiscalización de los Notarios Consulares, cuando éste deposite el tomo en el archivo notarial”, actualmente **no se ha cumplido.**

Se verificó la existencia de la metodología en la Unidad de Fiscalización y a la vez se consultó al anterior encargado de la Unidad, el cual indicó en correo electrónico del día 20 de junio del presente año, que en cumplimiento con dicha recomendación, incluyó un punto V “Fiscalización de Actividad Notarial Consular” en el reglamento denominado “*REGLAMENTO PARA LA INSPECCIÓN DE OFICINAS NOTARIALES Y SERVICIOS CONEXOS*”; no obstante, al concluir este informe no ha sido aprobado para su aplicación.

Lo anterior incumple con lo establecido en la Ley N° 8795, del Código Notarial.

Artículo 14.- Notario consular.

*...“Corresponde a los notarios consulares vigilar y atender todas las disposiciones, prohibiciones y demás estipulaciones que asumen los notarios públicos de acuerdo con el presente código. Serán igualmente sancionables y su función estará sujeta a la **fiscalización del órgano correspondiente**...”* (El destacado no es del original).

A pesar que la Administración elaboró el “***REGLAMENTO PARA LA INSPECCIÓN DE OFICINAS NOTARIALES Y SERVICIOS CONEXO***” y el mismo no ha sido aprobado por las instancias correspondientes, esto no limita a la Administración para que ejecute dichas fiscalizaciones como se expresa en la normativa.

2.1.3 Recomendación número 3 del informe punto 2.1.3. Sobre la gestión de la Fiscalización Notarial.

“Ordenar al Director Ejecutivo para que establezca parámetros e indicadores de gestión para determinar los tiempos de fiscalización, su resolución en forma oportuna y completa, y establecer las políticas de cuándo debe archivarse un expediente”.

Sobre estos puntos, que se establezca parámetros e indicadores de gestión para determinar los tiempos de fiscalización, el encargado de esta Unidad ha fijado en el programa de trabajo parámetros, pero a pesar de esto no se observa un efectivo cumplimiento; por ejemplo, ejecutar la resolución de la fiscalización en forma oportuna y completa. Dicha recomendación **no cumple**. Seguidamente, se realiza un análisis y valoración para verificar el cumplimiento de lo recomendado.

2.1.4.1 Análisis de los tiempos efectuados en las fiscalizaciones realizadas a los notarios públicos de los periodos 2014 hasta el 30 de setiembre del 2017.

Se solicitó a la Unidad de Tecnologías de Información un listado de los expedientes abiertos para fiscalizar a los notarios activos, correspondientes a los periodos del 2012 hasta el 30 de setiembre del 2017, para determinar el cumplimiento de la ejecución de las mismas, se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro #1
Expedientes Abiertos y Tiempos para Ejecutarlos
Periodo del 2012 hasta el 30 setiembre 2017

Año	Expedientes ABIERTOS año 2012 al 30/9/2017	Expedientes Terminados	Tiempo para Ejecutar	Expedientes pendientes en Circulante	Tiempo Expediente abierto al 30/09/2017
2014	207	206	2 meses/3.1 años	1	3 años
2015	343	333	28 días/2 año	10	1.10 año/2.1 años
2016	480	403	16 días/1.4 año	77	9 meses a 1.8 años
2017	251	73	2 meses/6 meses	178	1 a 8 meses
	1281	1015		266	

Fuente información: Reporte Sistema Notarial.

En el cuadro anterior, se observa que la Administración ha ejecutado las fiscalizaciones en un período de tiempo que va desde los 16 días hasta los 3 años para terminar o archivar un expediente. Además, en la columna de expedientes en circulante hay un expediente del año 2014 y diez del año 2015 -respectivamente 2016 y 2017-, pareciera ser desproporcionado el tiempo que se tarda en resolver la situación en que se encuentran

los citados expedientes, sin darle el debido cierre, ya sea que se archive o que se denuncie lo que corresponde.

También, se realizó un análisis para determinar la eficiencia y efectividad de la fiscalización, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro #2
Expedientes abiertos y actualmente en estados TERMINADOS/CIRCULANTE
Periodo del 2012 hasta el 30 setiembre 2017

Año	Expedientes ABIERTOS año 2012 al 30/9/2017	Expedientes Terminados 30/09/2017	Expedientes pendientes en Circulante	% Expedientes cumplidos al 30 setiembre 2017
2012	119	119	0	
2013	164	164	0	
2014	207	206	1	99%
2015	343	333	10	97%
2016	480	403	77	84%
2017	251	73	178	29%
Totales:	1564	1298	266	

Fuente información: Sistema Notarial

Se determinó que en cinco años y nueve meses se han realizado 1.564 aperturas de expedientes para fiscalizar a los 8.653 Notarios activos que ejercen la función Notarial, quedando pendientes de inspeccionar 7.089 Notarios. Quiere decir que en 6 años y 8 meses, la DNN ha fiscalizado el 18% de los notarios activos, si la Administración sigue manteniendo estos plazos podría tardar 32 años para fiscalizar el 100% de todos los Notarios.

Además, de los 1.564 expedientes abiertos se han ejecutado 1.297 con su respectiva fiscalización y acto final, quedando al 30 de setiembre del presente año, un pendiente de 266 en estado de CIRCULANTE (pendientes de fiscalizar, de redactar acto final de la fiscalización o incluso para la supervisión y firma del expediente).

2.1.3.1 Revisión de los 266 expedientes pendientes en circulante.

De los 266 expedientes que se encuentran en circulante, se realizó una conciliación con los funcionarios de la Unidad de Fiscalización para verificar los estados y razones del por qué no se han tramitado. Los resultados son los siguientes:

- a. Hay 181 expedientes que se encuentran pendientes de CIERRE con su resolución para su respectiva revisión y aprobación por el jefe.
- b. 84 expedientes que se encuentran en trámite para fiscalizar, ya sea en tomo Protocolo, verificación de oficinas, inspección, etc.
- c. Finalmente, el expediente N°14-001370-0624-NO con más tiempo de atraso fue fiscalizado el día 10 de setiembre del 2015 y a la fecha de este informe no se había resuelto, según resumen del siguiente cuadro:

Cuadro # 3
Expedientes pendientes de Ejecutar la Fiscalizacion/Inspeccion
Periodo 2014 hasta 30 setiembre 2017

Expedientes	Razones
14-001370-0624-NO	Fiscalizado el 10/09/2015 por Angélica. Se denuncia por falta de facturas, sin embargo, no se aportó prueba. Asesoría recomendó no denunciar, según oficio remitido a don Guillermo. Don Guillermo remite oficio a doña Katia Altamirano al respecto, pero no hay ninguna respuesta a este. Pendiente conversar con jefatura. Se remitió correo 11/01/2017 a la jefatura. El 14/07/2017 jefatura mediante resolución devuelve para seguimiento el expediente y la suscrita fija nueva hora y fecha para fiscalizar. Se realiza la fiscalización nuevamente el 22 de marzo de 2017. Se realiza informe, acto final. Jefatura revisa y se pasa para denuncia a la Asesoría Jurídica, en donde reciben oficio para denuncia disciplinaria, sin embargo, la penal la devuelven, ya que indican que primero van a sacar las disciplinarias, por tal razón conservo el expediente, oficio y certificación para denuncia penal. No se han dado instrucciones de como proceder respecto a la denuncia penal.
181	En espera de revisión la resolución por parte de la jefatura para ejecutar lo que proceda.
84	En trámite para fiscalizar, fiscalizacion en tomos.

266

Mediante correo electrónico de fecha 02 de noviembre del presente año, se consultó a cinco funcionarios de la Unidad de Fiscalización, las razones de la existencia de expedientes sin revisar por parte de la jefatura de ese entonces, de lo cual indican:

- a) En reiteradas ocasiones se envió correo electrónico (5 correos) a la jefatura solicitando revisión de expedientes; no obstante, no obtuvieron respuesta.
- b) [...] la gran mayoría fueron revisados por la jefatura hasta el día 29 de agosto del 2017, sin embargo; no ha sido posible trasladarlos para dar continuidad ya sean los que son con denuncia o para archivar en vista de la instrucción emitida por la asesoría jurídica respecto a cambios sobre la tramitación de denuncias y la reunión llevada a cabo con el Director Ejecutivo en el mes de setiembre en la cual nos indicó que se iba a realizar un análisis de los expedientes para tomar una decisión en cuanto a su continuación. Siendo que los restantes expedientes que ya tienen informe de fiscalización están pendientes de revisión [...]
- c) [...] A mediados del año pasado, los fiscales solicitamos reunirnos con Carlos Andrés; porque algunos expedientes ya estaban cerca de la prescripción, y se indicó que iba a proceder a revisarlos, sin embargo solamente fue revisado a una fiscal, y no le dio tiempo le revisar los otros. [...] Solamente debo indicarle, que los expedientes que aún se encuentran prescribiendo, fueron expedientes que se tomo prueba de lugares distantes, y algunos de mucha importancia, sin embargo al día de hoy no fueron revisados. [...]
- d) [...] En varias ocasiones externé solicitud de revisión de casos de fiscalización ante la anterior Jefatura de la Unidad de Fiscalización Notarial. En el año 2016 me fueron revisados únicamente unos expedientes cuyo resultado en el informe de fiscalización era que durante la diligencia de fiscalización no se encontraron aspectos que ameritaran la interposición de denuncia. Además se enviaron 5 correos electrónicos a la Jefatura, externando que en ningún momento me otorgó la cita solicitada, o bien motivos que desconozco.
- e) Un funcionario no respondió el correo.

Sobre este atraso no se consultó al encargado de la Unidad de Fiscalización por motivo que a partir del 31 de agosto del 2017 se traslada a otra institución mediante un permiso sin goce de salario por un año.

La Dirección Nacional de Notariado tiene la función de inspeccionar y fiscalizar a los notarios de forma oportuna y velar por el cumplimiento de la normativa, se indica:

Ley Nº 8795 del Código Notarial en artículo Nº 23 Director Ejecutivo.

g) Realizar inspecciones en las oficinas de los notarios públicos, a efecto de fiscalizar que tengan oficina abierta al público y cumplan la ley, las disposiciones, las directrices y los lineamientos de acatamiento obligatorio. Durante las inspecciones, que deberán realizarse con aviso previo, la Dirección está facultada para requerir los documentos y las informaciones necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones fiscalizadoras. (El destacado no es del original).

La Administración debe ejercer controles permanente sobre el seguimiento de los procesos y las operaciones, según la delegación recibida de parte de los niveles superiores y así rendir cuentas satisfactorias sobre las tareas que le han sido encomendadas.

2.1.3.2 Control de expedientes para fiscalizar en los periodos del 2016 y 2017.

Se realizó un análisis comparativo de los expedientes abiertos para fiscalizar y los terminados, del periodo 2016 y de enero a setiembre del año 2017 y estos se dividieron entre los funcionarios encargados de realizar las fiscalizaciones. Los resultados se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro #4

Productividad de expedientes por equipo de trabajo por mes.

Año	Expedientes total abiertos	Expedientes en CIRCULANTE	Expedientes TERMINADOS	8 Equipos de trabajo/ por año
2016	480	88	392	49
2017(9 meses)	251	178	73	9
Totales	731	266	465	

Del análisis anterior, se observa en el año 2016 que la Unidad de Fiscalización realizó 49 fiscalizaciones por fiscal y para el periodo de enero a setiembre del 2017 han realizado cada uno 9 expedientes, disminuyendo un promedio de 40 fiscalizaciones terminadas por equipo al año.

De acuerdo con lo anterior, la Administración está incumpliendo con las Normas de Control Interno para Sector Público, en lo que se transcribe a continuación:

4.5. Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes. (El destacado no es del original).

Esta Auditoría Interna es consciente que a pesar que la Administración ha proporcionado los recursos necesarios (materiales, económicos y tecnológicos) para que esta Unidad ejecute estas funciones de una forma eficiente, eficaz y económica, a pesar de esto, los resultados no son los planeados según el programa de trabajo.

Además, en el informe INF-AI-004-2015, de fecha 20 de noviembre del 2015, emitido por esta Auditoría, se indicó la necesidad de establecer indicadores de gestión que ayuden a medir la eficiencia, eficacia y economía de la ejecución mensual, a pesar de lo recomendado hace dos años, actualmente no es posible evaluar los plazos y la cantidad de fiscalizaciones que se deberían ejecutar, según los recursos económicos encomendados para esta Unidad.

Sobre este punto se observa en general la falta de acción y compromiso de la administración activa, en cuanto a la función ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa que le compete y que no ha ejercido de manera oportuna para el buen funcionamiento de la institución en el cumplimiento de su función de fiscalización.

2.1.4 Recomendación número 8 del informe punto 2.1.7. “Revisión del informe mensual de la Unidad de Fiscalización Notarial Al Director Ejecutivo Institucional para instruir al encargado de la Unidad:

“Girar instrucciones a la encargada de la Unidad de Fiscalización que los informes denominado “Informe Mensual Unidad de Fiscalización Notarial”, sean claros y precisos.

No cumple.

Se identificó que la Unidad de Fiscalización no volvió a presentar desde hace más de un año los informes mensuales que detallan las diligencias realizadas por los funcionarios de esta Unidad en el que deben puntualizar cuántas fiscalizaciones se realizan, los notarios fiscalizados e incluso el responsable de ejecutarlo y el estado de cada fiscalización.

Las Normas de Control Interno para Sector Público”N-2-2009-CO-DFOE, indica.

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI.

d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI.

1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y ejecutar un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el diseño, el funcionamiento, la evaluación y el perfeccionamiento del SCI, ante los diversos sujetos interesados. (El destacado no es del original).

La falta de presentación de los informes mensuales, puede afectar la eficiencia y eficacia del cumplimiento de las metas establecidas y ocasionar que no haya una supervisión efectiva de las tareas realizadas.

Al ser el control un mecanismo idóneo para apoyar los esfuerzos de las instituciones con miras a garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales y velar por el cumplimiento de Seguridad Jurídica a los Ciudadanos, es necesario dar la importancia relativa que pueda afectar en cada proceso.

2.1.5 Recomendación número 4 y 11 Ejecución y control sobre la recuperación de Tomos de Protocolos. No cumplen

11. *“Realizar un análisis de los expedientes de recuperación de los tomos de protocolo para valorar la importancia de tenerlos abiertos en CIRCULANTE”.*

4. *“Ordenar al Director Ejecutivo, que cumpla con lo que dictaminó la Contraloría General de la República, en el apartado, **2.6 Control sobre los Protocolos**”.* informe N° DFOE-PG-08-2011 CGR.

A pesar que se indica nuevamente lo recomendado por la Contraloría General de la Republica sobre el control de los Protocolos en el informe N° DFOE-PG-08-2011, del 30 de noviembre, 2011 en el punto 2.6, que dice:

... “En ese sentido, se determinó que en el caso de los notarios fallecidos, la DNN se percata del fallecimiento únicamente por la noticia que algún familiar o interesado haga llegar a las oficinas de la Dirección, y sólo de esa manera se inicia el procedimiento de recuperación del tomo de protocolo que el notario mantenía en uso, y si mediante tal diligencia no se logra ubicar físicamente el tomo, el expediente se archiva sin más trámite, por resultar materialmente imposible su recuperación. Sin embargo, existiendo esta limitación, no se ha establecido un enlace con el Registro Civil mediante el cual éste informe de la defunción de los notarios, para iniciar de manera más oportuna el proceso de recuperación de protocolos.

Tal circunstancia es preocupante, ya que se podría estar inscribiendo documentos notariales – actos o contratos- otorgados en protocolos de notarios fallecidos, lo que podría conducir posteriormente a vicios de nulidad del acto notarial, e inclusive pone en riesgo a la DNN, de posibles demandas por no ejercer el debido control del instrumento más importante de la función notarial -el protocolo-, además de socavar la seguridad jurídica registral del país. (El destacado no es del original).

2.6 Control sobre los Protocolos.

Según el artículo 23, inciso e), del Código Notarial, la DNN debe autorizar, una vez cumplidos todos los requisitos para ejercer el notariado, la entrega del protocolo al notario para que éste inicie esa función pública, o al concluirse cada tomo de protocolo (artículo 54 del Código Notarial). También en el inciso f) se indica que el Director Ejecutivo debe velar porque los protocolos de los notarios fallecidos, suspendidos o incapacitados, sean entregados a la DNN, y además queda facultado para requerir, trasladar y entregar los tomos respectivos. Es así como, los fiscales notariales han asumido la labor de recuperación y depósito de los tomos de protocolo en poder de notarios cesados, suspendidos o fallecidos.

Actualmente no se ha cumplido con establecer un mecanismo de comunicación necesaria con las instituciones relacionadas con el ejercicio de la función notarial, para que el envío de la información exigida por el Código Notarial, y la actualización de los diferentes registros que mantiene la Dirección Nacional de Notarios, se realice de forma oportuna y permanente.

2.1.6 Recomendación número 12 del informe en el punto 2.4 Supervisión y control de los procedimientos de la Unidad de fiscalización.

“Implementar y definir una estrategia de supervisión continua que le permita a la institución minimizar los riesgos existentes en la supervisión para efectuar las fiscalizaciones de los notarios como indica la normativa.

Como se puede observar en los resultados de este informe de seguimiento de recomendaciones, los funcionarios responsables de supervisar esta función no cumplen con lo establecido en la recomendación señalada anteriormente.

Las Normas de Control Interno para Sector Público, dictan lo siguiente:

4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.

4.5.1 Supervisión constante: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”. (El destacado no es del original).

Es necesario desarrollar una supervisión constante, con planificación del proceso y controles, ya que una estructura sólida de seguimiento y de control es fundamental para promover la eficiencia, eficacia y economía en las fiscalizaciones de la Institución.

Al existir ausencias de mecanismos de supervisión que coadyuve esta gestión de la Administración, no se pueden establecer con medidas exactas cuáles son los resultados de las fiscalizaciones, y por ende no se podrían estar tomando las decisiones necesarias para este proceso.

2.2 Aspectos a mejorar en la fiscalización de notarios públicos activos.

2.2.1 Se identificó en los programas de trabajo de los periodos 2016 y 2017 no están aprobados por el Director Ejecutivo.

Se consultó por medio de correo electrónico el día 14 de agosto del presente año al encargado de la Unidad de Fiscalización las razones de por qué no está aprobado e indica.

Esta unidad ha planteado 2 programas (uno para 2016 y otro para 2017), los cuales en aplicación del silencio positivo ha venido ejecutando. Con respecto a las causas concretas por las cuales no hay un comunicado oficial al respecto, escapan al conocimiento de esta oficina. Ciertamente la Dirección Ejecutiva ha recibido y devuelto con observaciones los documentos correspondientes al programa de fiscalización que durante 2016 y 2017 esta unidad le ha presentado, sin embargo la última entrega fue en el mes de abril de los corrientes, y a la fecha esta Unidad no tiene revisiones ni observaciones pendientes que atender al respecto.

Relacionado con lo anterior, en los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Servicio Notarial, en el artículo 82 que indica.

Artículo 82. Programa. *La fiscalización de las notarías se realizará de conformidad con el programa establecido por la Dirección Ejecutiva, salvo denuncias concretas o casos en los que de oficio deba intervenirse. (El destacado no es del original).*

Como una de las tareas del Director Ejecutivo, lo es realizar las fiscalizaciones e inspecciones, y tiene la responsabilidad de aprobar y a la vez vigilar los parámetros y criterios del programa establecido.

2.2.2 En el programa de trabajo del año 2016, uno de los criterios que la Administración estableció para la selección de los notarios a fiscalizar, es seleccionar a los notarios que tengan más antigüedad en el ejercicio de la función notarial.

El criterio podría ser contrario al principio de razonabilidad e igualdad, pues no aborda el grupo en forma integral, ni se motiva en forma suficiente la decisión. Dice la Constitución Política República de Costa Rica en el artículo 33, que dice:

"Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana."

Se debe analizar este caso, porque se podría alegar que no se está siendo imparcial y objetivo al establecer este criterio, donde todos deben de estar en las mismas condiciones.

2.2.3 El programa de trabajo del año 2017 indican que las fiscalizaciones se irán abriendo en prioridad por denuncias en el orden de su ingreso y se completarán las aperturas con la cantidad de casos derivados del incumplimiento de deberes que fueron identificados por la unidad de fiscalización y según su equipo de trabajo, a pesar de lo señalado se siguieron abriendo expedientes con el criterio del período 2016.

Ante esta situación la Administración debe ser clara y precisa con los criterios establecidos en los programas de trabajo para fiscalizar o inspeccionar a los Notarios, al ser esta la herramienta oficial establecida para realizar las fiscalizaciones anualmente.

2.2.4 Se comprobó que la apertura de expedientes para el mes de febrero del 2017, según oficio número DNN-UFN-0096-2017, la Unidad de Fiscalización solicitó la aprobación de apertura con un listado diferente al que fue aprobado, se expresa lo siguiente:

- a) En la lista de febrero del 2017 hay Notarios que se habían contemplado en la lista aprobada con oficio número DE-DNN-594-2016 del mes de octubre del año 2016.
- b) En esta misma lista habían 28 Notarios nuevo para fiscalizar y solo tomaron 11 de ellos para fiscalizar quedando pendiente 17 Notarios para fiscalizar.
- c) Además, de los 73 expedientes que abrieron para fiscalizar en el mes de febrero del 2017 lo ejecutaron con una lista sin la autorización de la Dirección Ejecutiva.

Al ser una función del Director Ejecutivo se debe cumplir con lo establecido con el Código Notarial en el artículo 23 inciso g) para dicha autorización que indica.

Artículo 23.- Director ejecutivo.

g) Realizar inspecciones en las oficinas de los notarios públicos, a efecto de fiscalizar que tengan oficina abierta al público y cumplan la ley, las disposiciones, las directrices y los lineamientos de acatamiento obligatorio. Durante las inspecciones, que deberán realizarse con aviso previo, la Dirección está facultada para requerir los documentos y las informaciones necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

Se consultó el día 14 de agosto del presente año al encargado de esta Unidad sobre las razones del por qué se abrió otra lista de expedientes, que no había sido autorizada e indicó:

En cuanto a los listados, se consultó a la colaboradora Katherine Santos, encargada de manejar la logística para esas gestiones. Refiere la compañera que al momento de haber presentado el oficio DNN-UFN-0096-2017 ante la Dirección Ejecutiva, se percató que adjuntó una lista equivocada (la cual contenía varios notarios que ya habían sido seleccionados en setiembre de 2016 para inspección). Indica que ella se presentó nuevamente minutos después ante esa misma oficina con el listado correcto, entregándolo a la Secretaria con la indicación de que antes de pasar el oficio al Director para su aprobación, debía sustituir el listado y eliminar el primero que estaba incorrecto (indica que en ese momento no se le entregó ningún comprobante adicional de recibido). La compañera Santos procedió con la apertura de expedientes del segundo listado, sin percatarse al momento de recibir el oficio de aprobación DNN-DE-122-2017 que la secretaria de Dirección (en ese momento doña Miriam) no hizo el cambio de listas.

La Administración, al no tener un control de supervisión de lo que se solicita y se aprueba, podría estar afectando el orden y cumplimiento establecido en el programa de trabajo, quedando sin fiscalizar las oficinas clasificadas según el orden y criterios estipulados.

2.2.5 Se identificó que la Unidad de Fiscalización no ha cumplido con la meta establecida en los programas de trabajo del año 2016 y del periodo que va de enero a setiembre del 2017, según se detalla en el cuadro N°5.

DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO

Cuadro #5

Fiscalizaciones programadas para el año 2016 hasta el
25 de setiembre del 2017

Programadas	Plan Trabajo	Abiertas	Meta establecidas	%
2016	986	480	-506	-51%
2017*	1154	251	-903	-78%

Información Sistema Notarial.

Nota*: Fiscalización hasta mes setiembre 2017

Como se manifiesta en el cuadro anterior, en los periodos analizados la Administración dejó de ejecutar fiscalizaciones para el año 2016 un 51% y para el periodo de enero hasta setiembre del 2017 un 78% de la meta sin ejecutar. Se consultó vía correo, el día 17 de noviembre del presente año a la Unidad de Planificación, si tenía conocimiento o guías aplicadas a esta Unidad, para verificar los cumplimientos de metas en los planes de trabajo y cuáles son las justificaciones existentes de esa Unidad al no cumplir con lo establecido en los Planes de trabajo e indican:

“Con respecto a los informes de seguimiento y evaluación remitidos por los encargados de los programas o jefaturas, y en especial los relacionados con la Unidad de Fiscalización, esta unidad observa un constante incumplimiento de las metas establecidas en el Plan Operativo Institucional, hecho que se refleja casi desde sus inicios como unidad sustantivo operativa. Para el periodo de referencia y pese a que la UPI ha remitido los respectivos informes de seguimiento y evaluación a la administración de la DNN (y durante los años 2016 y 2017 informes de seguimiento trimestral) ha brindado el apoyo siempre que ha sido solicitado y la asesoría necesaria tanto a la jefatura como al nivel superior, la información brindada no han generado los resultados que pudieran esperarse a partir de las posibles acciones o decisiones que deberían tomarse de manera oportuna.

Debido al incumplimiento en la meta que tiene que ver con las inspecciones de oficina notarial, esta unidad de planificación optó por proponer a la administración, la elaboración de un plan de contingencia o remediación para tratar de revertir la situación detectada en lo que restaba del periodo 2017, ante esta propuesta la Dirección Ejecutiva decide solicitar a la UPI que se encargue de solicitar, por sus propios medios, los respectivos planes, sin embargo el procesos de remisión fue lento por cuanto el pedido coincidió con la salida a

vacaciones de la jefatura y posterior traslado a otra institución y no es hasta principios de noviembre que se cuenta con el plan de contingencia, para lo cual se brindó el apoyo, la asesoría, las herramientas y la coordinación necesaria a la jefatura actual de la UFN y la Dirección Ejecutiva, para su elaboración, esto por cuanto era inminente contar con un diagnóstico de la situación real de la unidad el cual se obtuvo como insumo fundamental para el informe de tercer trimestre y que fuera elaborado por la actual jefatura”.

Llama la atención, que a pesar de los esfuerzos realizados por la Unidad de Planificación de ser constante aplicando el Plan Operativo Institucional, dando apoyo, asesoramiento, acompañamiento y seguimiento de estos Planes, no se cumpla con las metas establecidas por la Unidad de Fiscalización.

Asimismo, que a pesar que la Unidad cuenta con las herramientas tecnológicas, los recursos económicos y humanos especializados en la materia Notarial, para cumplir con las metas establecidas en el plan de trabajo, éste no se cumple; la Administración podría no estar dándole una importancia relativa al cumplimiento de esta función, siendo su labor vital la del servicio público, en el ejercicio de la función notarial.

2.2.6 Se evidenció que existe una Instrucción número DE-DNN-003-2017 aprobada por la Dirección Ejecutiva, que permite al Notario subsanar en un plazo prudencial la falta de firma del notario y de los comparecientes en los documentos de sus funciones (Protocolo).

La Dirección Nacional de Notariado tal y como lo dispone el artículo 21 del Código Notarial, es el órgano rector y fiscalizador de los notarios públicos. De tal manera, que la Dirección debe velar por el apego y cumplimiento de los notarios al bloque de legalidad. Recordemos que de conformidad con el numeral 30 del Código Notarial el notario “*legitima y autentica los actos en los que interviene*”, y pretende “*hacer constar derechos y obligaciones*” (art. 31), de manera que cumple una función pública esencial, de manera que si el órgano de fiscalización autoriza subsanar un defecto como el apuntado, viene a desnaturalizar la función notarial.

Es por esto, que en el momento de otorgar y autorizar un instrumento público en el Protocolo, debe estar presente el Principio de Inmediatez, por tanto la función notarial es personalísima; lo que implica que la comparecencia de los otorgantes se realiza en el acto de autorización notarial ante la presencia del notario público.

De tal manera que así se establece a su vez, la unidad del acto, cuando se da el otorgamiento del instrumento público en el mismo lugar, hora, con la firma de los comparecientes y testigos y la autorización que realiza el notario público con su firma; siguiendo el orden de firmas como lo indica el artículo 93 del Código Notarial:

“Artículo 93°.- Lugar y orden de las firmas

Las firmas de los comparecientes deberán consignarse en forma seguida, sin ningún espacio entre el fin de la escritura y el inicio de las firmas. Primero firmarán los comparecientes y los testigos, en su caso; al final el notario autorizante. El incumplimiento se sancionará de acuerdo con este código.”

En este caso la Unidad del Acto implica la lectura, consentimiento, firma y autorización del instrumento público; a la vez la unidad del acto es la última garantía de integridad del acto notarial, que viene a impedir toda modificación entre el acto consentido por los comparecientes y su autorización.

El deber de firmar en el lugar y orden en que deben firmarse los instrumentos públicos, lo rige el Código Notarial, siendo un deber personal al notario público y, es parte de su función notarial, con la importancia que esto genera tanto para la fe pública, como para la seguridad jurídica de los habitantes del país.

Las firmas producto del consentimiento y otorgamiento del instrumento público con el cierre de firma del notario autorizando el acto; por lo tanto la unidad del acto no es algo opcional, es una obligación.

No existe normativa que sustente prevenir al notario público para que supla firmas en instrumentos del tomo del Protocolo; como así se señaló en el artículo 93 del Código Notarial, el incumplimiento se podría derivar sanción.

A mayor abundamiento, debe tomarse en consideración que el detectar una escritura con ausencia de algunas de las firmas, es evidencia de la existencia de una causal de nulidad absoluta, tal y como lo dispone el artículo 126 inciso a) del Código citado.

De tal manera que la detección de una omisión como la apuntada, debe considerarse como un incumplimiento del notario, por lo que dar un plazo para subsanación soslaya la relevancia del acto y la función notarial, impropio de las potestades que se le han asignado a esta Dirección de Notariado.

2.2.7 Falta de comunicación del acto final al Notario después de la fiscalización.

Se evidenció en los expedientes revisados que existe un procedimiento de notificación antes de fiscalizar al Notario Público, pero no se evidencia una notificación del acto final del procedimiento de fiscalización, que indique los resultados correspondientes.

En tal caso no resulta procedente obviar lo dispuesto en los numerales 327 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, relativos al acto final del procedimiento, que obliga a su comunicación. En tal sentido se dispone el artículo 334 de dicho CUERPO legal.

Ley General de la Administración Pública No. 6227

Artículo 334.-

Es requisito de eficacia del acto administrativo su debida comunicación al administrado, para que sea oponible a este.

Se consultó a la encargada de la Unidad de Fiscalización sobre esta situación e indica;

[...] “Actualmente no existe un procedimiento aprobado respecto a la notificación al notario público, en cuanto a los resultados de las inspecciones de oficina realizadas. En este sentido cabe afirmar que en algún momento se estuvo notificando a los notarios el informe final de la fiscalización, no así el acto final al cual se le agregaba un párrafo que indicaba: “Se DISPENSA LA NOTIFICACION de conformidad con el artículo 334 de la Ley General de Administración Pública”...

“Pese a lo anteriormente indicado y en virtud de que nunca se formalizó lo antes dicho, lo cual generaba muchas dudas al respecto, no se volvió a notificar a ningún notario el resultado de las fiscalizaciones”.

[...]

Si bien es cierto, no es obligación comunicar al Notario que se le va a denunciar penalmente, ni disciplinariamente, pues esos actos de notificación le corresponderán al órgano administrativo o judicial que asuma la causa, no es lo mismo en relación con el procedimiento de fiscalización, que debe culminar con un acto final de archivo o con recomendaciones al Notario fiscalizado.

3. CONCLUSIONES.

- 1- El objetivo y el alcance del presente estudio principal, es revisar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas el día 18 de noviembre del 2015 en el informe número AI-IFM-005-2015, de lo cual, se comprobó que la administración activa incumple con el 60% de lo recomendado al día de la emisión de este informe, ha provocado inseguridad de control, al establecer procedimientos para la realización de la labor de fiscalización notarial.
- 2- Se determinó que los programas de trabajo para los períodos 2016 y 2017, se ejecutaron sin la aprobación del Director Ejecutivo, y algunos de los criterios aplicados para realizar las fiscalizaciones podrían ser poco oportunos para la selección de los notarios.
- 3- Se evidencio en una de las listas de autorización para la apertura de expedientes de fiscalización e inspección de oficinas de los notarios, que se incluyeron por error a notarios ya fiscalizados y de los nuevos expedientes para fiscalizar dejaron 17 pendientes de abrir y abrieron 73 expedientes nuevos sin la autorización del Director Ejecutivo.
- 4- Además, se identificó que la Unidad de Fiscalización no ha cumplido con la meta establecida en los programas de trabajo del año 2016 y enero a setiembre del 2017, teniendo una diferencia del 51% y 78% -respectivamente-, de menos a lo programado anualmente.
- 5- Existe una Instrucción número DE-DNN-003-2017, que permite al Notario subsanar en un plazo prudencial la falta de firma del notario y de los comparecientes en los documentos de sus funciones (Protocolo), se podría estar incurriendo en riesgos al emitir este tipo de prevenciones, ya que se contradice la naturaleza jurídica de la Dirección Nacional de Notariado y se vería afectada la Misión y Visión institucional referida a la seguridad jurídica de los habitantes del territorio nacional.

- 6- Se ha establecido que los procedimientos de fiscalización a los Notarios concluyen sin una debida comunicación del acto final, lo que impide al Notario conocer la debida finalización del procedimiento.

3. RECOMENDACIONES.

Al Consejo Superior Notarial.

Con el propósito de impulsar avances efectivos en el desempeño de la organización que a su vez, se traduzcan en el logro de una gestión más eficaz, eficiente, orientada a la satisfacción oportuna de las necesidades de la institución y del interés público, en apego al ordenamiento jurídico, se emiten las siguientes recomendaciones.

- 1- Girar instrucciones al Director Ejecutivo, para que establezca las acciones pertinentes y coordine la ejecución de las recomendaciones emitidas en el informe número INF-004-2015 de la Auditoría Interna y así cumplir con lo establecido con la Ley General de Control Interno. (Punto 2.1.1).
- 2- Girar instrucciones al Director Ejecutivo, para que realice la revisión de los criterios establecidos y apruebe el programa de trabajo de fiscalización de cada año. (Punto 2.2.1 y 2.2.2).
- 3- Realizar una verificación exhaustiva de la lista de notarios que brindan la aprobación para fiscalizar, que estas estén ordenadas y clasificadas, según criterios establecidos en el programa de trabajo de fiscalización. Además, valorar el punto b) de este informe para que tomen las acciones que corresponden. (Ver punto 2.2.4).
- 4- Realizar monitoreo continuo de las metas establecidas en el programa de trabajo de esta Unidad de Fiscalización y velar por los cumplimientos indicados anualmente. (Punto 2.2.5).

- 5- Girar instrucciones al Director Ejecutivo, para que valore un análisis de la Instrucción número DE-DNN-0032017, en el punto 3.1, y ver si existe algún riesgo que se pueda materializar por el incumplimiento del artículo 93 del Código Notarial. (Punto 2.2.6).

- 6- Girar instrucciones al Director Ejecutivo, para que valore la instauración dentro del procedimiento de fiscalización de la debida comunicación del acto final, en la forma y términos que establece la Ley General de la Administración Pública. (Punto 2.2.7).