Bagaces, 11 de marzo de 2022
AI-AD-004-22

Señores(as):
Concejo Municipal
Municipalidad de Bagaces

ASUNTO: Servicio preventivo de advertencia Autorización de Actas del Concejo Municipal cuando hay libros pendientes de cierre .

Estimados señores:

Como parte de los servicios preventivos que presta esta Auditoría Interna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, y la norma 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009) presento a su conocimiento, la advertencia Actas del Concejo Municipal.

A través de indagaciones efectuadas y validaciones realizadas, la auditoría interna procedió a solicitar a la secretaría del Concejo Municipal el estatus de las actas, esto por cuanto no se ha había solicitado la respectiva autorización de libros a esta auditoría; de la revisión se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- La última apertura por parte de la Contraloría General de la República fue en el folio 5001 del año 2000 y fue una autorización de 1499 folios, los cuales terminaron de utilizarse en el 2005 cuando se llegó al folio 6500.
- Posterior a esa numeración los folios fueron sellados por la auditoría interna de ese momento, más sin embargo no se utilizó el sello de apertura sino hasta el año 2006, en el libro de actas que va del 3 de enero al 18 de julio, cabe señalar que dicho sello no tiene ningún espacio completo ni firmado.
- Se localizaron sellos de apertura de auditoría interna en:
  - ✓ 2007 para el periodo que va de 2 de enero al 24 de mayo, el mismo no incluye firma del auditor ni cantidad de folios legalizados.
  - ✓ 2008 para el periodo que va del 3 de enero al 24 de junio, el mismo no incluye firma del auditor ni cantidad de folios legalizados.

  Solo se selló de apertura el libro inicial para cada año más cada periodo constaba de dos libros.
- Para ninguna de las aperturas anteriores se hizo el respectivo cierre de libros.

- Cabe señalar que los sellos de apertura hacen mención a numeraciones de asientos, más sin embargo no se tiene conocimiento de donde se llevaba dicho control, pues a mí ingreso el 16 de junio de 2021 no se me entregó información al respecto
- Después de lo indicado anteriormente la auditoría interno de dicho momento solo continuo sellando los folios, más hay varios folios y bloques de folios que no fueron sellados e igualmente, no se hacía la apertura y cierre respectivo de cada libro.
- Durante el 2021 se solicitó a esta auditoría que sellara los folios que van del 1980344 al 1980395 correspondiente al acta 55 donde se aprobó el presupuesto ordinario 2022, esto a fin de que pudieran enviar el mismo, más no es una sana práctica y se realizó solo por esta vez.

- Ha habido dos numeraciones de folios, la primera finaliza en el folio 19309 en el libro de actas que va del 10 de abril a 26 junio de 2018, donde posteriormente hay una certificación de la Secretaria del Concejo, firmada adicionalmente por el Auditor y la Presidenta del Concejo indicando cambio de numeración por error del sistema y se inicia con una numeración consecutiva histórica que a hoy va por la numeración 1981507, lo anterior no cumple con lo recomendado en la Norma Técnica General para la Elaboración del Tipo Documental "Actas Municipales .

Marco normativo relacionado

Constitución Política en su artículo 169 indica:

> La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

A raíz de lo anterior, el Código Municipal en acatamiento al mandato constitucional hace mención en su artículo 12 a:

> El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular.

Es así, que la Procuraduría General de la República por medio de criterios de índole interpretativo ha concluido, que se debe de aplicar la definición de Jerarca de la Ley General de Control Interno 8292 en su artículo 2 inciso b para Gobierno Local el conformado por Concejo Municipal y Alcalde cada uno en su competencia

Por tanto, todo acto del Concejo Municipal debe ser emitido en el apego del principio de legalidad derivado del artículo 11 de la Constitución Política, así como el 11 de la Ley General de Administración Pública.

Las sesiones, acuerdos y actas del Concejo Municipal son regulados en el capítulo V del Código Municipal; cabe destacar los artículos 35 y 36 de ese cuerpo normativo, el cual viene a regular lo correspondiente a sesiones ordinarias y extraordinarias.

> **Artículo 35.-** El Concejo acordará la hora y el día de sus sesiones y los publicará previamente en La Gaceta. Los Concejos deberán efectuar, como mínimo, una sesión ordinaria semanal.
>
> **Artículo 36.-** El Concejo podrá celebrar las sesiones extraordinarias que se requieren y a ellas deberán ser convocados todos sus miembros.
>
> Deberá convocarse por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y el objeto de la sesión se señalará mediante acuerdo municipal o según el inciso k) del artículo 17. /.
>
> En las sesiones extraordinarias solo podrán conocerse los asuntos incluidos en la convocatoria, además los que, por unanimidad, acuerden conocer los miembros del Concejo.

Al ser un órgano colegiado el Concejo Municipal, es necesario el levantamiento de un acta, en cada una de sus sesiones (ordinarias o extraordinarias). El cual es un instrumento que viene a controlar el respeto a las reglas legales relativas a su funcionamiento (constitución, mayorías para adoptar acuerdos). En el Código Municipal se encuentran dichas reglas establecidas en los artículos 47 y 48.

> Artículo **47.** -De cada sesión del Concejo se levantará un acta; en ella se harán constar los acuerdos tomados y, sucintamente, las deliberaciones habidas, salvo cuando se trate de nombramiento o elecciones, de los cuales únicamente se hará constar el acuerdo tomado.

Una vez que el Concejo haya aprobado las actas, deberán ser firmadas por el Presidente municipal y el secretario, y se colocarán en las respectivas curules, dos horas antes de iniciarse la sesión siguiente.

Artículo **48.**- Las actas del Concejo deberán ser aprobadas en la sesión ordinaria inmediata posterior; salvo que lo impidan razones de fuerza mayor, en cuyo caso la aprobación se pospondrá para la siguiente sesión ordinaria.

Antes de la aprobación del acta, cualquier regidor podrá plantear revisión de acuerdos, salvo respecto de los aprobados definitivamente conforme a este código. Para acordar la revisión, se necesitará la misma mayoría requerida para dictar el acuerdo.

Así como la Ley General de Administración Pública en su artículo 56 indica:

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

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

3. Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.

Mediante *el numeral 2° de la Ley para mejorar el proceso de control presupuestario, por medio de la corrección de deficiencias normativas y prácticas de la administración pública, N° 10053 del 25 de octubre de 2021, se reformará este artículo. De conformidad con el transitorio único de la ley antes referida dicha afectación entrará a regir un año después de su publicación, es decir el 11 de noviembre de 2022, por lo que a partir de esa fecha el nuevo texto del artículo 56 será el siguiente: "Artículo 56-*

1) Las sesiones de los órganos colegiados deberán grabarse en audio y video y ser respaldadas en un medio digital que garantice su integridad y archivo de conformidad con la legislación vigente. Será obligación de todos los miembros del cuerpo colegiado verificar que se realice la grabación de la sesión y constituirá falta grave el no hacerlo.

2) De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, la transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas, la forma y el resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

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

4) Las actas serán firmadas por el presidente y por aquellos miembros que hubieran hecho constar su voto disidente.")

El levantamiento de actas compete al secretario del Concejo Municipal de acuerdo a artículo 37 bis en el párrafo cuatro y el artículo 53 en el inciso b) los cuales indican respectivamente:

…La secretaría del concejo quedará obligada a gestionar lo que corresponda para cumplir lo dispuesto y a dejar respaldo de audio, video y datos, así como para la elaboración del acta correspondiente conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de esta ley…

Artículo 53.- Cada Concejo municipal contará con un secretario, cuyo nombramiento será competencia del Concejo municipal. El secretario únicamente podrá ser suspendido o destituido de su cargo, si existiere justa causa.

Serán deberes del Secretario:

a) Asistir a las sesiones del Concejo, levantar las actas y tener las listas dos horas antes del inicio de una sesión, para aprobarlas oportunamente, salvo lo señalado en el artículo 48 de este código.
b) Transcribir, comunicar o notificar los acuerdos del Concejo, conforme a la Ley.

c) Extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad.
d) Cualquier otro deber que le encarguen las leyes, los reglamentos internos o el Concejo Municipal.

Las actas vienen a ser un requisito de los acuerdos tomados en la sesión, son una manifestación del principio de colegialidad, así como además viene a validar el funcionamiento del órgano, si sus miembros han concurrido con el voto en toma de decisiones y por ende el establecimiento de responsabilidades, en el artículo 57 inciso 1) de la Ley General de Administración Pública hace mención a:

> 1. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, quedando en tal caso exentos de las responsabilidades que, en su caso, pudieren derivarse de los acuerdos.

Es así como a través de las actas se constituye una garantía del principio de seguridad jurídica, pues son manifestaciones transparentes y públicas de lo visto en la sesión municipal, por tanto, el mantener un buen sistema de control interno conlleva a la exigencia que las actas de todo órgano colegiado sean manejadas a través de un registro especializado y consecutivo, el cual puede llegar a ser consultado por terceros.

Cabe señalar que el libro de actas, también lo constituyen las hojas sueltas debidamente identificadas, que serán encuadernadas en forma posterior o digitales gestionadas por la secretaria, los cuales deben hacerse acompañar de los respaldos de datos, audio y video (artículo 37 bis del Código Municipal), así como los ordinales 3 y 6 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos para aspectos de equivalencia con los físicos.

Las actas por ser productos humanos son susceptibles a aclaraciones o errores que deben de quedar constatadas garantizando lo trascrito. Es así como los Regidores pueden solicitar correcciones a las actas cuando lo escrito no se considere preciso o fidedigno, es así como el artículo 48 del Código Municipal lo detalla. El mismo debe respaldarse o referenciarse en los soportes de la sesión respectiva (datos, audio y video), y consignarse a través de una nota, de acuerdo a lo indicado en el artículo 56 inciso 3. de la Ley General de Administración Pública, así como del artículo 187 inciso 1. de dicha ley, el cual indica:

> El acto relativamente nulo por vicio y en la forma, en el contenido o en la competencia podrá ser convalidado mediante uno nuevo que contenga la mención del vicio y la de su corrección.

Con respecto a la regulación de actas, la Junta Administrativa del Archivo Nacional por su atribución para formular recomendaciones a nivel nacional respecto a las técnicas sobre producción y la gestión de documentos, emitió la **Norma Técnica General para la Elaboración del Tipo Documental "Actas Municipales",** en donde se instruye a los Gobiernos Locales a través de las disposiciones descritas para que implementen regulaciones en la producción de actas en el marco de su normativa particular y de acuerdo a sus competencias.

Dentro de los aspectos que regula la norma están:

1. Estructura del acta
   1.1 Encabezado
   1.2 Cuerpo del acta
   1.3 Cierre
   4. Formato del Tomo
   5. Rotulación
   6. Tamaño de la hoja
   7. Numeración y sellos
   8. Tinta y Papel
   9. Legalización.
   10. Controles y Registros
   11. Producción de documentos en soporte electrónico y digitalización de actas

En lo que respecta a la autorización de libros, esta tiene como objetivo proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los libros, así como de la información que los mismos contienen, pues se considera un elemento en el fortalecimiento del sistema de control interno institucional. Para lo cual el artículo 22 de las competencias del Auditor Interno, en la Ley General de Control Interno indica:

> e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Así como además, las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público indican en su Glosario:

> **Servicio de autorización de Libros**
>
> Es una obligación asignada de manera específica a la auditoría interna, que consiste en el acto de otorgar la razón de apertura de los libros de contabilidad y de actas que deban llevarse en la institución

> respectiva. Así también, aquellos otros libros que a criterio de la auditoría interna deban cumplir con este requisito.

En la publicación del Diario Oficial La Gaceta del 10 de febrero del 2010 a través de la resolución R-DC-119-2009, la Contraloría General de la Republica en el apartado IV punto 3 derogó el "Manual sobre normas técnicas que deben observar las unidades de auditoría interna en la legalización de libros" (publicado en el Alcance Nº 7 de ~~a~~ la Gaceta Nº 24 del 2 de febrero de 1996), así como además en el apartado V Informó que las auditorías internas contarán con un período máximo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigencia de esta normativa para realizar los ajustes necesarios a fin de incorporarla en su gestión. Al día de hoy la Auditoría Interna carece de un reglamento que norme lo correspondiente a la autorización de libros.

Por lo anterior, son varias las etapas en la legalización de libros de actas que se deben llevar a cabo en la Municipalidad de Bagaces, propiciando así autenticidad de los mismos, de la información que contienen para que sea considerada correcta y producida por los medios oficiales.

La legalización de libros de actas se da en dos etapas que son:

- ✓ **Etapa I: Antes de iniciar el uso de libro actas**

La fase de apertura corresponde a verificar que los libros u hojas estén debidamente foliados, que cuenten con los requisitos necesarios y una vez revisados en el primer folio se coloca el sello de apertura anotándose en los mismos la información solicitada y por tanto, en cada sello correspondiente el sello de la Unidad de Auditoría Interna.

- ✓ **Etapa II: Completo el libro de actas**

Una vez completo el libro de actas, la unidad solicita a la auditoría el cierre del libro. La Auditoría Interna valida que no hayan anomalías, alteraciones, falta de firmas, falta de encuadernación, entre otros, en los folios que componen el libro de actas y estampa el sello de cierre en la última anotación, dando seguridad razonable del libro legalizado.

La Contraloría General de la República a través del oficio DFOE-PG- 293 del 17 de julio de 2012 indica de manera literal:

> Dentro del procedimiento de legalización de libros, la responsabilidad recae sobre la administración activa respecto al manejo de los libros de actas, así como el establecimiento, mantenimiento,

> perfeccionamiento y evaluación de los mecanismos de control pertinentes. La auditoría interna por su parte, es responsable en cuanto a la autorización de libros y otras acciones que deba ejecutar en aras del debido manejo y administración de los mismos, y la instauración, operación, evaluación y perfeccionamiento de los mecanismos de control interno apropiados que aseguren el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos. Lo anterior, conforme a las competencias le corresponden y otras regulaciones sobre la materia, y con estricto apego al principio de legalidad y a sanas prácticas administrativas.

En lo que respecta al criterio de aperturar libros de actas sin haber cerrado los anteriores, la Contraloría General de la República a través del oficio DFOE-PG-293 del 17 de julio de 2012 indica de manera literal:

> En realidad el dar razón de apertura a un nuevo libro sin haber hecho el cierre del anterior es una excepción a la norma de control, establecida para las entidades que llevan el modo de hojas sueltas o fórmula continua, pero esto es mientras se envía a empastar el libro anterior. Es decir no se puede constituir esto en una práctica continuada para varios libros, ya que como se indicó, ello desvirtúa la acción de control que sobre la legalización de libros corresponde ejercer a la Auditoría Interna.
>
> Además, es menester que las dependencias que utilizan los libros se ajusten a la normativa técnica y jurídica, especialmente, a las medidas de control que se dispongan como lo es el caso de la
>
> También es necesario recordar a esa Auditoría Interna que cuando detectare anomalías en las revisiones antes de hacer el cierre del libro, debe informarse sobre las razones por las que se incurrió en esta falta, y si es del caso recomendar la apertura de un procedimiento que aclare lo sucedido. En estos casos antes de hacer el cierre se dejará constancia en el libro de lo encontrado, debajo de lo cual se estampará el sello corriente de la Unidad y firmara quien esté a cargo de la función y un funcionario del órgano de que se trate.
>
> No obstante lo anterior, no se podría concluir que el contenido de dichas actas sería absolutamente nulo o inexistente, puesto que la aplicación en derecho de la "nulidad por la nulidad misma", ya fue ampliamente superada en el derecho administrativo hace mucho tiempo, por lo que no se podría caer en un supuesto de pensar de

que todo lo que se consignó en las actas es nulo por no haber tenido los sellos y control inicial de la auditoría interna.

Lo anteriormente descrito muestra la importancia que tiene una adecuado control, manejo y administración de las actas del Concejo Municipal, y por tanto, al ser éstos el máximo jerarca y responsable del Sistema de Control Interno Municipal, deben promover cambios para que dicho proceso se apegue a la norma jurídica y técnica establecida.

De acuerdo a lo externado anteriormente, la auditoría no puede hacer la respectiva autorización de libros a partir del día de hoy en tanto, no se proceda con el cierre de los libros anteriores. Tener presente que la autorización de libros, tiene como objetivo proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los libros, así como de la información que los mismos contienen, pues se considera un elemento en el fortalecimiento del sistema de control interno institucional.

El presente documento tienen como finalidad un servicio preventivo, que busca que la gestión de Auditoria Interna brinde servicios que fortalezcan el Sistema de Control Interno de la Municipalidad, esto de acuerdo a la competencia institucional, la normativa técnica y jurídica aplicable, así como los objetivos indicados en el artículo 8 de dicha Ley.

Un vez informados para toma de decisiones y quedando a sus órdenes en caso de alguna consulta se suscribe,

Atentamente,

PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)
Fecha: 2022.03.11 14:52:51 -06'00'

Priscila Salazar Ruiz
Auditora Interna
Municipalidad de Bagaces

PSR
C.: Expediente
C.: Concejo Municipal de Bagaces.