



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Carmona, 02 de setiembre de 2024
Advertencia número 020-ADVAIM-2024

**Honorable
Concejo Municipal de Nandayure**

Distinguidos Regidores y Síndicos:

ASUNTO: Advertencia sobre la ausencia y utilización de libros de actas legalizados por la auditoría interna e incumplimiento de la grabación de audio y video, de las comisiones permanentes y especiales del Concejo Municipal de Nandayure.

Saludos cordiales, deseándole éxito en sus deberes públicos. Esta unidad de auditoría interna en plena facultad de sus competencias y facultades estipuladas en el numeral 22 inciso D de la Ley General de Control Interno número 8292, les efectúa la siguiente ADVERTENCIA relacionada con la **ausencia y utilización de libros de actas legalizados por la auditoría interna e incumplimiento de la grabación de audio y video, de las comisiones permanentes y especiales del Concejo Municipal de Nandayure**, de conformidad con los siguientes términos:

1. Preámbulo:

El servicio de advertencia se define como un servicio dirigido a los órganos pasivos sujetos a la competencia institucional de la auditoría interna, y consiste en señalar los posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas, omisiones o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría interna.

En consecuencia, con lo anterior se emite la presente advertencia, de conformidad con los numerales 8.b, 8.d, 22.d, 22.e, 32.a y 32.b de la Ley General de Control Interno,

Finalmente es importante indicar que este servicio preventivo, pretende servir como un insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar una acertada y sana toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen en la Municipalidad de Nandayure.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

2. Sobre el ordenamiento jurídico relacionado con la legalización de libros y su obligada utilización, y la grabación de audio y vídeo de las comisiones permanentes y especiales de los Concejos Municipales.

La reforma legal operada sobre los artículos 50 y 56 de la Ley General de la Administración Pública, la cual, fue introducida mediante el artículo 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.º 10053 del 25 de octubre de 2021 (ver el dictamen PGR-C-207-2022 del 28 de setiembre 2022).

A partir de la reforma operada, el texto vigente de la normativa en cuestión establece:

“Artículo 50- Los órganos colegiados nombrarán un secretario, quien tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Grabar las sesiones del órgano y levantar las actas correspondientes, las cuales constituirán una transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas.

b) Comunicar las resoluciones del órgano, cuando ello no corresponda al presidente.

c) Las demás que le asignen la ley c) los reglamentos.””

“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.””

La intención del legislador al introducir dicha redacción en las normas indicadas era obligar a los órganos colegiados a respaldar todas sus sesiones en **audio y video**



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

y, además, levantar un acta con **la transcripción literal de todas las intervenciones realizadas**. Para ello, la reforma otorgó un plazo de un año en el transitorio de la ley, para que los distintos órganos colegiados pudieran adquirir las herramientas tecnológicas necesarias para ese fin.

Durante el debate legislativo, se indicó que esas modificaciones tenían la intención de *“reglar la forma en que deben consignarse las sesiones de los órganos colegiados en general, siendo que, se establece la obligatoriedad de que todas las sesiones de dichos órganos sean grabadas en audio y video, y debe ser respaldadas en un medio digital que garantice su integridad y archivo.”* (folio 144 del expediente legislativo 22.033). Lo anterior, además, tenía la finalidad de eliminar la amplia discrecionalidad del secretario al levantar las actas y buscar la mayor fidelidad posible de lo acontecido.

Como claramente se sigue de lo expuesto, la obligación de grabar en audio y video las sesiones de órganos pluripersonales, consignada en los cardinales 50 y 56 de la LGAP, surge producto de la necesidad de transparentar lo acontecido durante las deliberaciones de aquellos, permitiendo a la ciudadanía en general y a los órganos públicos competentes el control de las actuaciones administrativas que actúan, así como, los fundamentos que utilizan para tal efecto. Transparencia por la que el Código Municipal propugna desde su emisión al permitir a los habitantes de la comunidad participar en las reuniones celebradas por el Concejo Municipal, la cual, ahora se verá reforzada, ya que, si los munícipes no pueden acudir a las sesiones de los órganos colegiados municipales, podrán tener acceso a esta en versión digital enterándose en detalle de la resolución de temas que solventó el cuerpo colegiado.

Corolario de lo expuesto, tenemos que, se reitera, por imperio de Ley –numeral 2 de la LGAP y 35, 37, 37 bis y 41 del Código Municipal –, a los Concejos Municipales se les aplica lo dispuesto en los numerales 50 y 56 de la LGAP, en lo tocante a la grabación en audio y video de sus sesiones.

En cuanto a las comisiones municipales permanentes y especiales, que actúan como auxiliares del Concejo Municipal, les aplica de manera supletoria lo dispuesto en los numerales 50 y 56 de la LGAP en la medida pues se tratan de órganos colegiados públicos. Debe recordarse que a estas comisiones permanentes y especiales se les encomienda el estudio e intervención en asuntos o temas específicos de especial importancia para el cantón, cuyos dictámenes coadyuvan en la toma de decisiones del Concejo.

El régimen de los órganos colegiados está marcado por los principios de **colegialidad, simultaneidad, participación y pluralismo**, principios que llevan a la formación de la voluntad del colegio a través del mecanismo de la deliberación.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Es así como la Procuraduría ha reconocido expresamente la condición de órgano colegiado de las comisiones municipales, indicando:

“(...) Ahora bien, aplicando la conceptualización realizada al ente territorial, se puede afirmar que, las Comisiones Municipales constituyen el órgano colegiado compuesto por el conjunto de Ediles a los que, por imperio de ley, el Presidente del Concejo nombra, les otorga el conocimiento de determinada materia, concediéndoles un lapso temporal determinado para que emitan los informes pertinentes al tópico que les correspondió.(...)” (dictamen C-053-2014 del 24 de febrero del 2014) (La negrita no es del original).

Debe insistirse que las reformas operadas en los citados artículos de la Ley General de la Administración Pública conocida por sus siglas LGAP, tuvieron la intención de hacer que las sesiones de los órganos colegiados quedaran consignadas en audio y video para efectos de respaldar, de la forma más fidedigna posible, lo ocurrido en la sesión. De igual forma, la obligación de levantar un acta literal de lo acontecido pretendía eliminar la discrecionalidad del secretario del órgano al momento de transcribir el acta.

El acta, tal como hemos indicado reiteradamente, constituye un elemento de validez del acto administrativo y además demuestra la discusión, deliberación y votación de los acuerdos que se adopten en el seno del órgano colegiado, a partir de lo cual el administrado puede garantizarse el conocimiento, control y fiscalización de las decisiones ahí adoptadas, en ejercicio de la garantía de acceso a la información que le reconoce el artículo 30 de la Constitución Política. Es por ello, que el acta busca asegurar la transparencia en el ejercicio de las competencias del órgano al poner en evidencia los criterios y opiniones de los miembros que lo conforman, motivo por el cual, una vez aprobada el acta, ésta se constituye en un documento público.

Es por ello, que las comisiones municipales permanentes y especiales que dependen del Concejo Municipal, están sujetas a las obligaciones establecidas en los numerales 50 y 56 de la LGAP. De igual forma, debemos señalar que en el dictamen PGR-C-132-2023 del 6 de julio de 2023, reconoció que los comités y comisiones que eventualmente designe el alcalde municipal quedan sometidas a dichas disposiciones si reúnen las características de los órganos colegiados ya comentadas, específicamente si están marcadas por los principios de colegialidad, simultaneidad, participación y pluralismo, principios que llevan a la formación de la voluntad del colegio a través del mecanismo de la deliberación.

Los principios apuntados son los que necesariamente distinguen a un órgano colegiado, por lo que no es una potestad discrecional del jerarca determinar cuáles órganos municipales pueden entrar en esa categoría ni cuáles deben llevar actas y gravar sus sesiones. Por el contrario, el espíritu del legislador al reformar los artículos 50 y 56 de la LGAP, era de generalidad, tratando de abarcar todos los



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

órganos pluripersonales enmarcados en capítulo III del título II de la LGAP por un principio de transparencia en su accionar, por lo que cualquier reglamentación municipal que se emita para regular el funcionamiento de las comisiones municipales, debe contemplar las obligaciones dispuestas en la ley, salvo la existencia de una norma especial de igual rango que disponga otra cosa.

En la misma línea se transcribe una reciente sentencia o voto de la Sala Constitucional, Resolución N° 17911 – 2024 del 28 de Junio del 2024 a las 09:20 horas, expediente: 24-008574-0007-CO donde obligó al Concejo Municipal de Montes de Oro a:

Disponer de las medidas necesarias para garantizar la publicidad, la transparencia y el acceso a las sesiones de las comisiones del Concejo Municipal de Montes de Oro, mediante la transmisión en vivo por medios virtuales; y b) que los dictámenes o acuerdos de las comisiones permanentes o especiales de esa municipalidad, se publiquen en forma íntegra y fiel, en un sitio digital designado para tales efectos, en el plazo máximo de ocho días luego de haber adquirido firmeza.

En conclusión, todo funcionario u órgano de la Municipalidad de Nandayure deberá respetar, acatar y está obligado a cumplir de conformidad con el principio de legalidad, con todo este marco normativo, citado anteriormente.

3. Sobre la potestad del auditor legal de requerir los libros de actas.

Para llevar un debido control interno de lo que sucede en los órganos colegiados, las actas son trascritas en un libro denominado “libro de actas”, cuya finalidad es resguardar el orden, la autenticidad, integridad y legalidad de la información de los acuerdos tomados por los sujetos miembros del órgano. Asimismo, como elemento de control, previo a su utilización, las auditorías internas deben plasmar la razón de apertura como instrumento de control interno, competencia que se encuentra regulada en el artículo 22 de Ley N.º 8292 del 31 de julio de 2002, Ley General de Control Interno, que establece lo siguiente:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

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.

Como se observa, es un mandato legal exclusivo de la auditoría interna realizar este acto de apertura y autenticidad, para estar conforme a los requerimientos legales que se necesitan y garantizar que todo el contenido plasmado posterior a esa razón, sea auténtico, veraz y sujeto a fiscalización.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Al respecto, Contraloría General de la República ha señalado que la legalización de libros tiene como objeto: **“... proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los libros y de la información que éstos contienen, por lo que viene a ser un elemento coadyuvante en el fortalecimiento de los sistemas de control interno”**. Oficio 09937 (DI-CR-383) de 12 de septiembre de 2003. (...)

Asimismo, la Ley N° 8292 citada, en su artículo 23, dispone sobre la organización de la auditoría interna, lo siguiente:

“Artículo 23.-Organización. La auditoría interna se organizará y funcionará conforme lo disponga el auditor interno, de conformidad con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la Contraloría General de la República, las cuales serán de acatamiento obligatorio.

Cada auditoría interna dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento, acorde con la normativa que rige su actividad. Dicho reglamento deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República, publicarse en el diario oficial y divulgarse en el ámbito institucional.”

De conformidad con lo señalado, corresponde a esa auditoría interna establecer los mecanismos o procedimientos legales para cumplir eficazmente la autorización mediante razón de apertura, sellos y firmas de los libros legales y de actas de órganos colegiados sujetos a su competencia institucional, campo fiscalizado, además, por la Contraloría General de la República. (Al respecto se puede ver Dictamen C-247-2019 del 02 de setiembre del 2019)

En resumen, el auditor interno tiene entonces, la potestad de requerir, o acceder en cualquier momento a los libros legales, actas y a los expedientes de las actas, así como a cualquier otro documento e información de la Administración o institución de la que forme parte, por la naturaleza fiscalizadora de su trabajo y en pro del cumplimiento de sus funciones.

4. El caso concreto en la Municipalidad de Nandayure sobre la ausencia y utilización de libros de actas legalizados por la auditoría interna e incumplimiento de la grabación de audio y video, de las comisiones permanentes y especiales del Concejo Municipal de Nandayure.

Como parte de una verificación realizada por esta unidad de auditoría interna se logró determinar los siguientes hechos y debilidades:

1. El Concejo Municipal de Nandayure no cuenta con todos los libros de actas legalizados por la unidad de auditoría para atender las responsabilidades de las comisiones permanentes y especiales; y los que están legalizados no están siendo utilizados.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

2. Dichas comisiones no transmiten en vivo sus sesiones, ni tampoco guardan en un video y audio sus deliberaciones, para el acceso público de la ciudadanía en general.
3. Dichas situaciones atentan contra los principios de transparencia y acceso a información pública, así como su omisión podría eventualmente, ser causa de responsabilidad administrativa contra los funcionarios responsables.

5. ADVERTENCIA.

Con fundamento en las consideraciones antes mencionadas, esta unidad de auditoría interna, como órgano de fiscalización y control, procede a advertir y recomendar lo siguiente:

1. Es un deber ineludible del Concejo Municipal y los miembros de sus comisiones, de transparentar, publicitar y poner a disposición de los munícipes del cantón de Nandayure, el debate, la información, actas, dictámenes, acuerdos y las deliberaciones literales, que se efectúan durante las sesiones de sus comisiones permanentes y especiales.
2. Implementar mecanismos de control en las comisiones del Concejo, para que se cumpla con lo exigido los numerales 50 y 56 de la Ley General de la Administración Pública y la reciente jurisprudencia constitucional (principio erga omnes), relativo al manejo de dichos órganos colegiados.
3. Efectuar todas las acciones administrativas dentro del ámbito de sus facultades para que, en un **plazo prudente y razonable** se realice el trámite adecuado y correspondiente ante esta unidad de auditoría interna, sobre la legalización de los libros de actas de las diferentes comisiones permanentes y especiales del Concejo, preferiblemente para que sean transcritas en formato digital impreso, de conformidad con los LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE ACTAS DE SESIONES DE CONCEJOS MUNICIPALES EN SOPORTE PAPEL emitido por La Junta Administrativa del Archivo Nacional.
4. Efectuar todas las acciones administrativas dentro del ámbito de sus competencias para que, en un **plazo prudente y razonable** se transmitan en vivo las sesiones, y se ponga a disposición en el sitio Web de la Municipalidad los audios y vídeos, de las comisiones permanentes y especiales del Concejo Municipal de Nandayure.

Atentamente,



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Lic. Jorge Alfredo Pérez Villarreal
Auditor Interno
Municipalidad de Nandayure
*****Firmado por medio de GAUDI*****

cc. Archivo Digital
Bach. Teddy Osvaldo Zúñiga Sánchez, Alcalde de Nandayure
Lic. Brandon Chavarría Chaves, Asesor Alcaldía
Licda. Marlen Moreno Vallejos, Gestora Jurídica