



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Carmona, 30 de julio de 2026
Advertencia número 007-ADVAIM-2026

Honorable
Concejo Municipal de Nandayure

Copia:
Alcaldía Municipal de Nandayure

ASUNTO: ADVERTENCIA PREVENTIVA SOBRE RIESGOS DE INCOMPATIBILIDAD FUNCIONAL, CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES, IMPARCIALIDAD, EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERESES Y VALIDEZ DE ACUERDOS, ASOCIADOS AL EJERCICIO SIMULTÁNEO DE LA CONDICIÓN DE REGIDORA PROPIETARIA Y SECRETARIA AD HOC EN LAS SESIONES ORDINARIAS N.º 103-2026, N.º 104-2026 Y N.º 106-2026.

Estimados señores y señoras:

En ejercicio de la competencia conferida a la Auditoría Interna por el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, Ley N.º 8292, se emite la presente advertencia preventiva con el propósito de poner en conocimiento del Concejo Municipal una situación que puede comprometer la adecuada organización del órgano colegiado, la separación de funciones incompatibles, la imparcialidad objetiva, la trazabilidad de las decisiones y la confianza pública en la formación y documentación de la voluntad municipal.

La advertencia se refiere al ejercicio simultáneo, por parte de la señora Elsa Gabriela Torres Montiel, de la condición de regidora propietaria con derecho a deliberar y votar y de secretaria ad hoc responsable de documentar, transcribir y suscribir las actas de las sesiones ordinarias N.º 103-2026, N.º 104-2026 y N.º 106-2026.

Precisión jurídica esencial: la acumulación de dos funciones públicas no constituye, por sí sola, un conflicto de intereses en sentido estricto, pues este exige la identificación de un interés privado o personal con capacidad de interferir en el deber público. Sin embargo, la doble condición sí plantea un problema relevante de legalidad organizativa y control interno; y puede convertirse en un conflicto de intereses concreto cuando la persona interviene en asuntos que inciden directamente sobre su propia designación, permanencia, recusación, responsabilidad o actuación.

La presente comunicación es estrictamente preventiva. No declara responsabilidades personales, no determina la nulidad general de los acuerdos adoptados, no sustituye el criterio jurídico de la Administración Activa ni prejuzga sobre eventuales procedimientos administrativos, civiles, políticos o penales. Corresponde al Concejo Municipal, como jerarca institucional y órgano competente para organizar su Secretaría, valorar y adoptar las medidas legales y administrativas pertinentes.

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

1. Como producto del cierre del libro de actas tomo 043-2026 del Concejo Municipal de Nandayure, esta Auditoría Interna revisó las actas de las sesiones ordinarias N.º 103-

Página 1 de 15



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

2026, celebrada el 20 de abril de 2026; N.º 104-2026, celebrada el 27 de abril de 2026; y N.º 106-2026, celebrada el 11 de mayo de 2026.

2. En las tres sesiones, la señora Elsa Gabriela Torres Montiel fue identificada como regidora propietaria y como integrante del grupo de cinco personas con derecho a voto.
3. En la sesión N.º 103-2026, ante la ausencia del secretario del Concejo, la Presidencia propuso nombrar a la señora Torres Montiel como secretaria ad hoc. El acta registra una primera votación y una repetición de la votación debido a que se indicó que ella no había votado; finalmente se consignaron cinco votos positivos. Después del nombramiento, la señora Torres Montiel continuó participando como regidora propietaria y aparece nominalmente en treinta acuerdos aprobados por unanimidad con cinco votos positivos. Al cierre, suscribió y firmó el acta como secretaria ad hoc.
4. En la sesión N.º 104-2026, la señora Torres Montiel fue nuevamente nombrada secretaria ad hoc mediante cinco votos positivos y continuó interviniendo en las decisiones del órgano. El acta contiene treinta y ocho acuerdos con identificación nominal de su voto favorable. Asimismo, participó en el conocimiento y votación de la resolución mediante la cual se rechazó una recusación formulada por el Auditor Interno contra varias regidurías, incluida la propia señora Torres Montiel. El acuerdo fue consignado como aprobado por cinco votos positivos, incluyéndola expresamente, y el acta fue firmada por ella como secretaria ad hoc.
5. En la sesión N.º 106-2026, la señora Torres Montiel fue nombrada secretaria ad hoc mediante cinco votos positivos y siguió deliberando y votando. La revisión identificó veintisiete acuerdos con mención nominal de su voto favorable. También suscribió y firmó el acta en calidad de secretaria ad hoc.
6. En el acta N.º 106-2026 se afirmó que el Código Municipal faculta a que alguno de los miembros del Concejo asuma como secretario ad hoc. No obstante, el texto vigente del artículo 53 del Código Municipal establece la existencia de una Secretaría y atribuye al Concejo su nombramiento, pero no contiene una habilitación expresa que permita afirmar, sin análisis adicional, que una regiduría propietaria puede conservar simultáneamente la totalidad de sus facultades deliberativas y de voto mientras ejerce la Secretaría ad hoc.
7. La Secretaría del Concejo no cumple una función meramente material. Le corresponden tareas esenciales para la seguridad jurídica del órgano colegiado, entre ellas asistir a las sesiones, elaborar las actas, transcribir y comunicar acuerdos, extender certificaciones y custodiar documentación. La jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República destaca que las actas y certificaciones de la Secretaría se encuentran vinculadas con la fe pública administrativa y la trazabilidad de la voluntad colegiada.
8. La situación se ha repetido en al menos tres sesiones ordinarias, por lo que no se aprecia como un hecho aislado, sino como una práctica institucional que requiere regulación, evaluación jurídica y controles preventivos.

II. ALCANCE Y LIMITACIÓN DEL ESTUDIO

El presente servicio preventivo comprendió:



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

- La revisión documental de las actas N.º 103-2026, N.º 104-2026 y N.º 106-2026.
- La identificación de las personas votantes, los nombramientos de secretaria ad hoc, las cláusulas nominales de votación, la resolución de recusación y las firmas de cierre de las actas.
- La revisión del Código Municipal, la Ley General de la Administración Pública, la Ley General de Control Interno, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y las Normas de Control Interno para el Sector Público.
- El análisis de criterios de la Procuraduría General de la República y materiales de la Procuraduría de la Ética Pública sobre probidad, imparcialidad, abstención, conflictos de intereses y documentación de la voluntad de los órganos colegiados.
- La valoración preventiva de los riesgos de control interno vinculados con la concentración de funciones y la ausencia de procedimientos específicos para gestionar la sustitución temporal de la Secretaría del Concejo.

El estudio no comprendió:

- La revisión de los audios, videos o transmisiones completas de las sesiones.
- La confrontación del libro físico original de actas contra expedientes completos, borradores, minutas, respaldos de votación o certificaciones emitidas con posterioridad.
- Una investigación disciplinaria, un procedimiento administrativo, una declaración de nulidad o la determinación de responsabilidad individual.
- Un pronunciamiento definitivo sobre la validez de cada acuerdo. La eventual invalidez requiere analizar el contenido y circunstancias de cada acto, la incidencia del voto cuestionado, la existencia de una causal concreta de abstención y el procedimiento legal aplicable.
- La sustitución de la competencia del Concejo Municipal para organizar sus servicios, solicitar asesoría jurídica independiente y adoptar decisiones correctivas.

Por consiguiente, los resultados se formulan como alertas de riesgo y no como imputaciones. La ausencia de evidencia revisada sobre protocolos o criterios jurídicos previos no significa necesariamente que estos no existan; significa que no constan en las actas analizadas ni fueron aportados como parte de la documentación examinada.

III. MARCO JURÍDICO Y TÉCNICO APLICABLE

3.1. Constitución Política y principios de legalidad, objetividad y rendición de cuentas

El artículo 11 de la Constitución Política somete a las personas servidoras públicas a la Constitución y a las leyes y establece su responsabilidad por el cumplimiento de los deberes propios del cargo. De este principio se derivan la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y la rendición de cuentas como exigencias transversales de la función pública.

La autonomía municipal no excluye el deber de respetar el bloque de juridicidad ni releva al Concejo Municipal de adoptar una organización interna que preserve la transparencia, la seguridad jurídica y la correcta formación de la voluntad colegiada.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

3.2. Ley General de Control Interno, Ley N.º 8292

Los artículos 7, 10, 12, 14 y 15 imponen al jerarca y a las personas titulares subordinadas el deber de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno; valorar riesgos; adoptar medidas correctivas; y disponer actividades de control documentadas y congruentes con la naturaleza de los procesos institucionales.

El artículo 22 inciso d) faculta a la Auditoría Interna para advertir a la Administración activa sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones cuando sean de su conocimiento. La advertencia no transfiere competencias decisorias a la Auditoría, sino que procura que el jerarca valore oportunamente el riesgo y documente las medidas adoptadas.

Asimismo, el artículo 33 inciso b) faculta a la Auditoría Interna para solicitar a las personas funcionarias, en la forma, condiciones y plazo razonables, los informes, datos y documentos necesarios para el cabal cumplimiento de sus competencias. Esta potestad sustenta el seguimiento documental solicitado en la presente advertencia.

3.3. Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República

La norma 2.5.3 exige que el jerarca y las personas titulares subordinadas aseguren una adecuada separación de funciones incompatibles. Este principio busca evitar que una misma persona concentre fases decisorias, de registro, verificación, autorización, custodia o certificación cuando dicha acumulación pueda debilitar la independencia del control, facilitar errores o impedir una revisión objetiva.

En el caso analizado, la persona que participa en la deliberación y emisión de acuerdos también asume la función de documentar, transcribir, suscribir y eventualmente certificar la voluntad colegiada. Tal acumulación debe ser examinada desde la segregación de funciones y el riesgo de autorrevisión, aun cuando no se identifique un interés privado.

3.4. Código Municipal: derechos y deberes de las regidurías, interés directo y Secretaría del Concejo

El artículo 26 reconoce a las regidurías el deber de asistir y votar los asuntos sometidos a decisión, sin perjuicio de las causales legales de abstención. El artículo 31 prohíbe intervenir en la discusión y votación de asuntos en los que exista interés directo, propio o de determinados familiares, y articula un mecanismo de separación para preservar la imparcialidad.

El artículo 53 dispone que cada Concejo Municipal contará con una persona secretaria, cuyo nombramiento compete al propio Concejo, y define deberes esenciales: asistir a las sesiones, elaborar las actas, transcribir y comunicar acuerdos, extender certificaciones y cumplir las demás funciones legales y reglamentarias.

El texto vigente del artículo 53 no regula expresamente la figura de una secretaría ad hoc ejercida por una regiduría propietaria que simultáneamente conserve voz y voto. Esa ausencia normativa no permite, por sí sola, concluir que todo nombramiento temporal sea inválido, pero sí exige una interpretación jurídica prudente y la adopción de reglas internas que eviten incompatibilidades y dudas razonables sobre la independencia de las funciones.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

3.4.1. Reglamento de Sesiones del Concejo Municipal de Nandayure

De la revisión del Reglamento de Sesiones del Concejo Municipal de Nandayure se determinó que dicho cuerpo normativo no contiene un procedimiento específico para el nombramiento de una persona secretaria ad hoc. Aunque sus artículos 5, 6, 8 y 9 asignan diversas funciones a la Secretaría, y el artículo 15 hace una referencia general a los “nombramientos emergentes”, no se regulan las causas habilitantes, los requisitos de idoneidad, las personas que pueden ser designadas, la duración del nombramiento, las funciones asignadas, las incompatibilidades, los mecanismos de sustitución ni los controles aplicables a este tipo de designaciones.

La referencia contenida en el artículo 15 a los “nombramientos emergentes” únicamente permite que ciertos acuerdos urgentes sean declarados definitivamente aprobados y ejecutados de inmediato; sin embargo, no constituye por sí misma un procedimiento sustantivo para realizar el nombramiento de una Secretaría ad hoc ni define quién puede asumirla y bajo cuáles condiciones.

Esta ausencia de regulación propicia decisiones casuísticas y aumenta los riesgos de concentración de funciones, insuficiente segregación, falta de uniformidad, cuestionamientos sobre la imparcialidad y ausencia de controles independientes sobre la documentación de la voluntad colegiada. En consecuencia, resulta necesario que el Concejo Municipal valore la reforma del Reglamento de Sesiones, al amparo de su artículo 21, para establecer un procedimiento claro, previo, objetivo y verificable destinado a atender las ausencias temporales o vacancias de la Secretaría.

3.5. Ley General de la Administración Pública: interés público, órganos colegiados, abstención y recusación

El artículo 113 exige que la persona servidora pública oriente su actuación primordialmente a la satisfacción del interés público. Los artículos 50 y siguientes regulan la actuación de órganos colegiados y la documentación de sus sesiones. Los artículos 230 a 237 establecen el régimen general de abstención y recusación, su trámite, la sustitución de integrantes y las consecuencias que pueden derivarse cuando participa una persona en quien concurre una causal de abstención.

La invalidez prevista en el artículo 237 no se produce por la mera acumulación de funciones, sino que requiere determinar previamente, respecto del acto concreto, que concurría una causal legal de abstención y que la persona intervino en su formación. Acreditados esos presupuestos, deberá analizarse el tipo y grado de invalidez correspondiente, de acuerdo con la causal aplicable, así como las consecuencias jurídicas y el procedimiento que corresponda, con respeto del debido proceso.

3.6. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

El artículo 3 de la Ley N.º 8422 consagra el deber de probidad, que obliga a orientar la gestión a la satisfacción del interés público y a actuar con rectitud, buena fe, imparcialidad, objetividad y transparencia. El deber alcanza a todas las personas servidoras públicas, incluidas las autoridades de elección popular.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

La abstención ante un interés personal directo constituye una manifestación del deber de probidad. Su finalidad primaria es preventiva: separar a la persona del asunto antes de que su interés pueda afectar o generar dudas justificadas sobre la decisión pública.

3.7. Jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República

Los criterios C-181-2009, C-153-2008, C-123-2011 y C-133-2011 desarrollan una línea consistente: la imparcialidad es una exigencia de rango constitucional; los miembros de órganos colegiados deben abstenerse cuando un interés personal pueda incidir razonablemente en su criterio; y una persona integrante del Concejo no debe deliberar ni votar asuntos de su interés directo.

El dictamen C-181-2009 resulta particularmente relevante al señalar que la objetividad puede verse seriamente comprometida cuando la persona funcionaria conoce asuntos relacionados con cuestionamientos formulados contra ella misma. También advierte que, si una persona debía abstenerse y no lo hizo, el acto puede quedar expuesto a invalidez y la conducta a eventuales responsabilidades, siempre previa determinación por la autoridad competente y respeto del debido proceso.

Los pronunciamientos PGR-C-022-2024, PGR-C-074-2024 y PGR-C-107-2024 destacan la importancia de la Secretaría y del acta para acreditar la voluntad del órgano colegiado, así como el deber de exactitud, transparencia, firma y custodia de esa documentación.

La Opinión Jurídica PGR-OJ-052-2026 aporta una precisión actual: el desempeño simultáneo de distintas funciones públicas no constituye, por sí mismo, un conflicto de intereses si no se identifica un interés privado contrapuesto al deber público. En esos supuestos, el análisis corresponde principalmente a la legalidad, distribución de competencias, organización administrativa y control interno. Esta distinción obliga a separar dos problemas: a) la compatibilidad y segregación de las funciones de regidora y secretaria ad hoc; y b) los conflictos de intereses concretos que pueden surgir cuando la persona interviene en asuntos que le conciernen directamente.

3.8. Orientaciones de la Procuraduría de la Ética Pública

La Guía básica para prevenir, identificar y gestionar los conflictos de intereses en el sector público explica que estos son situaciones de riesgo objetivo para los intereses públicos cuando los intereses privados de una persona servidora tienen capacidad de afectar su imparcialidad u objetividad o generar dudas razonables al respecto. La Guía recomienda que las instituciones elaboren regulación interna, mapeen riesgos, faciliten la revelación de posibles conflictos y adopten soluciones oportunas, entre ellas la abstención, la reasignación de funciones y la restricción de participación en asuntos específicos.

IV. HALLAZGOS ENCONTRADOS DESDE LA PERSPECTIVA PREVENTIVA DE CONTROL INTERNO

4.1. Ejercicio simultáneo y reiterado de funciones

En las tres actas analizadas, la señora Elsa Gabriela Torres Montiel integró el quórum como regidora propietaria, fue nombrada secretaria ad hoc y continuó participando en



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

deliberaciones y votaciones. La reiteración demuestra la existencia de una práctica que carece, al menos en las actas, de una valoración formal sobre compatibilidad, segregación de funciones o riesgos.

4.2. Participación en la votación del propio nombramiento

Las actas consignan cinco votos positivos para nombrar a la señora Torres Montiel como secretaria ad hoc, sin registrar abstención, retiro, sustitución o exclusión de su voto. En la sesión N.º 103-2026, incluso se repitió la votación después de señalarse que ella inicialmente no había votado. Esta circunstancia presenta una incidencia personal directa sobre la propia designación de la señora Torres Montiel y, por ello, debió ser objeto de una valoración expresa y documentada sobre la posible existencia de un deber de abstención, conforme al artículo 31 del Código Municipal y al régimen establecido en la LGAP.

4.3. Participación en la resolución de una recusación formulada contra ella

En la sesión N.º 104-2026, la señora Torres Montiel participó en la decisión mediante la cual se rechazó una recusación dirigida, entre otras personas, contra ella misma. Este hecho presenta el nivel de riesgo más elevado, pues la decisión incidía directamente en su permanencia dentro del conocimiento de asuntos vinculados con el Auditor Interno. La jurisprudencia de la PGR identifica los cuestionamientos contra la propia persona funcionaria como una situación capaz de comprometer objetividad e imparcialidad.

4.4. Concentración de funciones decisorias, documentales y certificantes

La misma persona participó en la formación de la voluntad del órgano y asumió la responsabilidad de firmar y eventualmente certificar esa voluntad. Esta concentración reduce la independencia del control posterior, incrementa el riesgo de autorrevisión y debilita la verificación cruzada de la exactitud de las actas.

4.5. Ausencia de constancia sobre análisis jurídico previo

Las actas no consignan un criterio jurídico independiente que examine la posibilidad de que una regiduría propietaria ejerza la Secretaría ad hoc conservando simultáneamente sus facultades de deliberación y voto, ni las consecuencias para la integración del órgano y la validez de los acuerdos.

4.6. Ausencia de mecanismos documentados de abstención y sustitución

No se observa que, al conocer el nombramiento propio o la recusación, se aplicara un procedimiento de abstención, se llamara a una regiduría suplente para integrar el órgano o se dejara constancia expresa de las razones por las cuales se consideró jurídicamente procedente la participación.

4.7. Afirmación normativa no suficientemente sustentada en el acta N.º 106-2026

El acta atribuye al Código Municipal una potestad expresa para nombrar como secretaria ad hoc a una persona integrante del propio Concejo. El artículo 53 vigente no contiene esa regla de manera explícita. La utilización de una premisa normativa no verificada puede inducir a repetir una práctica riesgosa y dificulta la rendición de cuentas.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

4.8. Ausencia de un control alterno para la revisión de las actas

No consta en los documentos analizados que una persona distinta e independiente realizara una revisión formal de concordancia entre audio, deliberación, votación, texto del acuerdo, comunicaciones y certificaciones cuando la secretaria ad hoc también fue votante.

4.9. Riesgo institucional más amplio que la conducta individual

La situación no debe reducirse a la actuación de una sola regidora. El nombramiento fue propuesto y aprobado por el órgano colegiado, por lo que revela una debilidad de gobernanza, organización y control que debe corregirse institucionalmente.

4.10. Vacío reglamentario sobre el nombramiento de la Secretaría ad hoc

El Reglamento de Sesiones vigente no establece un procedimiento para cubrir temporalmente las ausencias o vacancias de la Secretaría del Concejo ni regula la figura de la Secretaría ad hoc. No define las personas elegibles, requisitos, duración, incompatibilidades, sustituciones, responsabilidades ni controles aplicables. Este vacío reglamentario favorece la repetición de soluciones casuísticas sin una valoración jurídica y preventiva suficientemente documentada.

V. DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS IDENTIFICADAS

5.1. Falta de un procedimiento formal para cubrir ausencias temporales o vacancias de la Secretaría del Concejo.

5.2. Falta de reglas claras sobre requisitos, duración, competencias, incompatibilidades, abstenciones, acceso a sistemas, custodia documental y rendición de cuentas de la Secretaría ad hoc.

5.3. Insuficiente segregación entre la función política de deliberar y votar y la función administrativa de documentar, certificar, comunicar y custodiar los acuerdos.

5.4. Ausencia de una declaración o valoración previa de conflictos de intereses por cada punto de agenda que pueda afectar directamente a una persona integrante del órgano.

5.5. Insuficiente documentación de abstenciones, retiros temporales, integración con suplentes y votos individualizados en asuntos sensibles.

5.6. Falta de una revisión independiente de las actas y certificaciones cuando la persona secretaria ad hoc participa en la decisión documentada.

5.7. No se acreditó, dentro de la documentación examinada, la existencia de un criterio jurídico institucional, objetivo e independiente sobre la compatibilidad de las funciones acumuladas y la forma correcta de integrar el órgano.

5.8. Riesgo de utilizar interpretaciones históricas, prácticas consuetudinarias o referencias normativas no vigentes sin verificar su correspondencia con el Código Municipal actual.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

VI. RIESGOS ASOCIADOS

6.1. Riesgo de afectación a la imparcialidad y objetividad

Posibilidad de que una persona intervenga en asuntos que inciden en su propia designación, permanencia, recusación o actuación, o de que se generen dudas razonables sobre la independencia de su criterio.

6.2. Riesgo de incompatibilidad funcional y autorrevisión

La persona que participa en la decisión también registra y firma su documentación y, en su caso, puede llegar a certificarla, reduciendo la eficacia del control cruzado.

6.3. Riesgo de invalidez, nulidad o impugnación de acuerdos específicos

Los acuerdos en que concurra una causal de abstención pueden ser cuestionados administrativa o judicialmente, especialmente si el voto fue determinante o si la integración del órgano no se ajustó al procedimiento legal.

6.4. Riesgo de inseguridad jurídica

La ausencia de una regla institucional clara puede producir criterios contradictorios, correcciones posteriores, nulidades, retrasos, litigios y dificultades para ejecutar acuerdos.

6.5. Riesgo sobre la fe pública y la confiabilidad documental

La ciudadanía y las personas interesadas pueden cuestionar la independencia y exactitud de actas o certificaciones elaboradas por quien participó directamente en el resultado documentado.

6.6. Riesgo de responsabilidad

La participación en asuntos respecto de los cuales existía un deber de abstención podría generar responsabilidades administrativas, civiles o penales, según el caso, únicamente después del procedimiento y determinación competente.

6.7. Riesgo reputacional y de pérdida de confianza

La apariencia de que una autoridad decide sobre su propia situación y luego documenta el resultado puede afectar la credibilidad del Concejo y de la Municipalidad, aun cuando no se demuestre un beneficio indebido.

6.8. Riesgo de normalización institucional

La repetición de la práctica puede convertir una respuesta excepcional a una ausencia en una forma ordinaria de funcionamiento sin respaldo normativo suficiente.

6.9. Riesgo de continuidad operativa

La falta de planificación para suplir la Secretaría puede obligar a adoptar soluciones improvisadas en sesiones con asuntos complejos, urgentes o sujetos a plazos legales.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

6.10. Riesgo de debilitamiento del sistema de control interno

La ausencia de segregación, supervisión y procedimientos documentados disminuye la capacidad institucional para prevenir errores, detectar desviaciones y demostrar una gestión diligente.

VII. ADVERTENCIA PREVENTIVA

Con fundamento en los antecedentes, normas, criterios y riesgos expuestos, esta Auditoría Interna advierte al Concejo Municipal de Nandayure que la práctica de nombrar a una regiduría propietaria como secretaria ad hoc, manteniendo simultáneamente su intervención plena en la deliberación y votación de los asuntos, constituye una situación material de riesgo para el sistema de control interno, la segregación de funciones, la imparcialidad objetiva, la seguridad jurídica y la confianza en la documentación de la voluntad colegiada.

Se advierte que la doble función pública no equivale automáticamente a un conflicto de intereses en sentido estricto. Conforme a la PGR-OJ-052-2026, para esa figura debe identificarse un interés privado o personal contrapuesto al interés público. Sin embargo, el ejercicio simultáneo de la regiduría propietaria y de la Secretaría ad hoc exige un análisis de legalidad, competencia, organización administrativa y control interno. Adicionalmente, podrá configurar un conflicto de intereses concreto cuando la persona intervenga en un asunto respecto del cual posea un interés personal directo susceptible de comprometer su objetividad o imparcialidad.

En particular, se advierte como situación de alta exposición preventiva la participación de la señora Elsa Gabriela Torres Montiel en las votaciones de su propio nombramiento como secretaria ad hoc y, especialmente, en la resolución de la recusación formulada contra ella en la sesión N.º 104-2026. Tales asuntos requerían, como mínimo, una valoración expresa e individualizada sobre la posible existencia de un deber de abstención y, de determinarse procedente la separación de la persona interesada, la integración temporal del órgano con la regiduría suplente correspondiente, dejando constancia completa de lo actuado.

También se advierte que el texto vigente del artículo 53 del Código Municipal no contiene una autorización expresa para que una regiduría propietaria conserve simultáneamente voz y voto mientras desempeña las funciones de la Secretaría ad hoc. La continuación de esa práctica sin criterio jurídico independiente, regulación interna y controles alternos incrementa el riesgo de impugnación de acuerdos y de responsabilidad institucional.

La presente advertencia no afirma que la totalidad de los acuerdos contenidos en las actas N.º 103-2026, N.º 104-2026 y N.º 106-2026 sean inválidos. Cualquier conclusión sobre validez o nulidad debe analizarse acuerdo por acuerdo, considerando la existencia de un interés directo, la causal legal aplicable, la integración y quórum del órgano, la forma y alcance de la intervención de la persona afectada, su incidencia en la formación de la voluntad colegiada y el tipo de invalidez que jurídicamente pudiera corresponder.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Por lo anterior, resulta necesario que el Concejo Municipal adopte medidas inmediatas, razonadas, documentadas y verificables para impedir la repetición automática de esta **práctica administrativa inadecuada y riesgosa**; revisar los asuntos de mayor riesgo y establecer una solución institucional permanente para las ausencias o vacancias de la Secretaría.

VIII. ACCIONES SUGERIDAS A VALORAR POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA (EN ESTE CASO EL CONCEJO MUNICIPAL):

- 1. Conocer formalmente la advertencia.** Incorporar la presente advertencia en la agenda de la próxima sesión, discutirla y adoptar un acuerdo motivado sobre las acciones que se implementarán.
- 2. Adoptar una medida preventiva provisional.** Mientras no exista un criterio jurídico independiente y una regulación clara, valorar no designar como secretaria ad hoc a una persona integrante del órgano colegiado que conserve simultáneamente facultades de participación política, deliberación o voto. Deberá preferirse una persona idónea que no integre el órgano deliberante, previa verificación de la viabilidad jurídica de su nombramiento, sus condiciones de idoneidad, disponibilidad, régimen laboral, acceso a información y ausencia de incompatibilidades o conflictos de intereses.
- 3. Obtener criterio jurídico independiente.** Solicitar un análisis jurídico escrito, objetivo e independiente sobre: a) la legalidad de una Secretaría ad hoc; b) quién puede desempeñarla; c) si una regiduría debe separarse temporalmente de su función deliberativa; d) cómo se integra el órgano con suplentes; e) los efectos sobre dieta, quórum, firma, certificación y custodia; y f) las medidas correctivas respecto de actos ya adoptados.
- 4. Valorar una consulta a la Procuraduría General de la República.** Si se cumplen los requisitos de admisibilidad, valorar formular una consulta institucional sobre la compatibilidad entre las funciones de regidor propietario y secretario ad hoc y sobre el procedimiento de sustitución correspondiente. La consulta debe plantearse de forma general, no como solicitud de resolución de responsabilidades en un caso concreto. Lo anterior de conformidad con la regulación de la PGR para tales efectos.
- 5. Revisar individualmente las actas y acuerdos de mayor riesgo.** Ordenar una revisión jurídica y documental de las actas N.º 103-2026, N.º 104-2026 y N.º 106-2026, priorizando: a) los acuerdos de nombramiento de la secretaria ad hoc; b) la resolución de la recusación conocida en la sesión N.º 104-2026; y c) cualquier otro asunto que hubiera generado un interés personal directo para la persona que ejerció la Secretaría.
- 6. Determinar medidas correctivas sin prejuzgar el resultado.** Con base en el criterio jurídico, valorar si corresponde corregir errores materiales, aclarar las actas o aplicar, según la naturaleza y gravedad del eventual vicio, los mecanismos jurídicamente procedentes de revisión, convalidación, reproducción, reposición o mantenimiento del acto. Toda medida deberá ser motivada, respetar el debido proceso y considerar los derechos e intereses legítimos de terceras personas.
- 7. Aprobar un protocolo para ausencias y vacancias de la Secretaría.** Regular al menos: causales de sustitución, órgano competente, requisitos de idoneidad, plazo,

Página 11 de 15



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

juramentación, acceso a sistemas, confidencialidad, custodia, firma, certificación, entrega del cargo, incompatibilidades, remuneración y control de actuaciones.

8. **Adoptar un procedimiento de gestión de conflictos de intereses.** Establecer una declaración preventiva por punto de agenda, un canal para revelar intereses, reglas de abstención y recusación, forma de resolverlas, integración con suplentes, constancia en acta y resguardo documental.
9. **Asegurar la integración con regidurías suplentes.** Cuando una persona propietaria deba abstenerse o asumir excepcionalmente una función administrativa incompatible con su participación deliberativa, valorar la convocatoria e incorporación de la persona suplente correspondiente, conforme al marco legal y al criterio jurídico que se obtenga.
10. **Fortalecer la segregación y revisión de las actas.** Disponer que las actas elaboradas por una persona que, además de ejercer la Secretaría, haya participado en la deliberación o votación de los asuntos sean sometidas a una revisión independiente de concordancia con los audios, videos, mociones, documentos de respaldo y registros de votación, antes de su firma y, cuando corresponda, antes de comunicar o certificar acuerdos definitivamente aprobados.
11. **Preservar la evidencia.** Custodiar íntegramente audios, videos, borradores, documentos sometidos a votación, registros de asistencia, comunicaciones y versiones de las actas vinculadas con las sesiones analizadas, evitando alteraciones o pérdidas de trazabilidad.
12. **Actualizar el reglamento de sesiones del Concejo Municipal.** Revisar el Reglamento de Sesiones y cualquier normativa interna para incorporar reglas expresas sobre Secretaría temporal o ad hoc, incompatibilidades, conflicto de intereses, abstención, recusación, suplencias, votación nominal, firma y certificación.
13. **Capacitar a las autoridades municipales.** Programar capacitación para regidurías propietarias y suplentes, sindicaturas, Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría y Alcaldía en materia de ética pública, deber de probidad, conflictos de intereses, abstención, órganos colegiados y control interno.
14. **Incorporar el riesgo en el sistema institucional.** Coordinar e instruir, dentro del ámbito de las competencias del Concejo, a la instancia institucional responsable del SEVRI para que valore la incorporación de los riesgos identificados, establezca controles, responsables, plazos, indicadores y mecanismos de seguimiento, e informe al Concejo Municipal sobre las medidas adoptadas.

IX. INDICACIÓN FINAL

La presente advertencia se emite como servicio preventivo de la Auditoría Interna para fortalecer el sistema de control interno, la legalidad, la ética pública, la trazabilidad de las actuaciones y la confianza ciudadana en el funcionamiento del Concejo Municipal.

Su emisión no sustituye las competencias decisorias, administrativas, reglamentarias ni disciplinarias del Concejo Municipal y de la Alcaldía. Tampoco constituye una declaración de responsabilidad contra la señora Elsa Gabriela Torres Montiel ni contra las demás



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

personas que participaron en los acuerdos, ni una declaratoria general de nulidad de las actas o decisiones analizadas.

Corresponde al Concejo Municipal valorar los hechos, obtener asesoría jurídica independiente, adoptar controles proporcionales y resolver de forma motivada los asuntos específicos. En caso de discrepar de las medidas sugeridas, deberá establecer soluciones alternativas que reduzcan de manera equivalente los riesgos identificados y dejar constancia documental de su razonabilidad.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de efectuar seguimiento, solicitar información adicional, revisar las acciones adoptadas o, cuando jurídicamente corresponda, comunicar los antecedentes a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría de la Ética Pública o a cualquier otra autoridad de control, fiscalización o investigación competente, si la situación persiste, se materializan riesgos relevantes o no se acredita una respuesta preventiva suficiente.

Se solicita que toda actuación derivada de esta advertencia sea comunicada formalmente a la Auditoría Interna y quede respaldada con acuerdos, informes, criterios, protocolos, cronogramas y evidencia de ejecución.

ACCIONES DE SEGUIMIENTO: Con fundamento en los artículos 12, 22 inciso d) y 33 inciso b) de la Ley General de Control Interno, se solicita al Concejo Municipal de Nandayure que, dentro del plazo de **veinte días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la recepción de la presente advertencia**, remita a esta Auditoría Interna un informe escrito, aprobado mediante acuerdo del Concejo Municipal y respaldado documentalmente, en el que se detallen las acciones valoradas, adoptadas o programadas para atender los riesgos y situaciones advertidas. El informe deberá indicar, al menos, los acuerdos adoptados, las personas responsables, los plazos de ejecución, el estado de avance de cada medida y la evidencia que permita verificar su cumplimiento. En caso de que alguna de las acciones sugeridas no sea acogida, deberá exponerse la justificación técnica y jurídica correspondiente, así como las medidas alternativas implementadas para reducir de manera equivalente los riesgos identificados.

Atentamente,

Lic. Jorge Alfredo Pérez Villarreal
Auditor Interno
Municipalidad de Nandayure

Copia:

Bach. Teddy Osvaldo Zúñiga Sánchez, Alcalde
Sra. Cinthya Vanessa Núñez Abarca, Vicealcaldesa
Archivo digital.
Expediente de seguimiento.
Consecutivo.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

ANEXO A. MATRIZ DOCUMENTAL DE HECHOS VERIFICADOS

La siguiente matriz resume los elementos documentales considerados. Su finalidad es facilitar la trazabilidad del estudio y no sustituye la lectura completa de las actas.

Acta	Fecha	Nombramiento	Participación posterior	Elemento de riesgo destacado
103-2026	20/04/2026	Secretaria ad hoc; cinco votos positivos; votación repetida.	Treinta acuerdos nominales incluyen su voto favorable; firma como secretaria ad hoc.	Posible intervención en su propio nombramiento y concentración decisión-documentación.
104-2026	27/04/2026	Secretaria ad hoc; cinco votos positivos.	Treinta y ocho acuerdos nominales incluyen su voto favorable; firma como secretaria ad hoc.	Participación en el rechazo de una recusación formulada contra ella misma.
106-2026	11/05/2026	Secretaria ad hoc; cinco votos positivos.	Veintisiete acuerdos nominales incluyen su voto favorable; firma como secretaria ad hoc.	Reiteración de la práctica y afirmación de habilitación legal no expresamente contenida en el artículo 53 vigente.

ANEXO B. FUENTES DOCUMENTALES, JURÍDICAS Y TÉCNICAS CONSULTADAS

B.1. Documentación municipal

Acta de la sesión ordinaria N.° 103-2026 del Concejo Municipal de Nandayure, 20 de abril de 2026.

Acta de la sesión ordinaria N.° 104-2026 del Concejo Municipal de Nandayure, 27 de abril de 2026.

Acta de la sesión ordinaria N.° 106-2026 del Concejo Municipal de Nandayure, 11 de mayo de 2026.

B.2. Normativa

Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 11, 169 y 170.

Código Municipal, Ley N.° 7794, artículos 13, 26, 31 y 53.

Ley General de la Administración Pública, Ley N.° 6227, artículos 50, 56, 113 y 230 a 237.

Ley General de Control Interno, Ley N.° 8292, artículos 7, 10, 12, 14, 15 y 22 inciso d).

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N.° 8422, artículos 3 y 4.

Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Decreto Ejecutivo N.° 32333-MP-J.

Contraloría General de la República. Normas de Control Interno para el Sector Público, en especial la norma 2.5.3 sobre separación de funciones incompatibles.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Municipalidad de Nandayure. Reglamento de Sesiones del Concejo Municipal, publicado en La Gaceta N.º 226 del 22 de noviembre de 2002, versión vigente del 13 de junio de 2018.

B.3. Jurisprudencia administrativa y orientaciones

Procuraduría General de la República, dictamen C-153-2008 del 8 de mayo de 2008.

Procuraduría General de la República, dictamen C-181-2009 del 29 de junio de 2009.

Procuraduría General de la República, dictamen C-123-2011 del 9 de junio de 2011.

Procuraduría General de la República, dictamen C-133-2011 del 22 de junio de 2011.

Procuraduría General de la República, dictamen PGR-C-022-2024 del 12 de febrero de 2024.

Procuraduría General de la República, dictamen PGR-C-074-2024 del 29 de abril de 2024.

Procuraduría General de la República, dictamen PGR-C-107-2024 del 3 de junio de 2024.

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica PGR-OJ-052-2026 del 17 de abril de 2026.

Procuraduría de la Ética Pública. Guía básica para prevenir, identificar y gestionar los conflictos de intereses en el sector público.

Procuraduría de la Ética Pública. Compilaciones temáticas: Conflicto de intereses; Deber de abstención; Deber de probidad; Principio de imparcialidad.