

Al contestar refiérase
al oficio n.° **21210**

19 de diciembre, 2024
DFOE-LOC-1950

Señora
Ana Isabel Azofeifa Pereira
Alcaldesa Municipal
sacuna@munijimenez.go.cr
alcaldia@munijimenez.go.cr
MUNICIPALIDAD DE JIMÉNEZ
Cartago

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Alcaldesa Municipal de Jiménez, sobre la legalización de los libros de actas en caso de que no se cuente con un auditor interno

Se procede a referirse al oficio n.° 484-ALJI-2024 de 06 de noviembre de 2024, relativo a *cómo proceder con la legalización de los libros de actas en el contexto en el que el puesto de Auditor Interno se encuentra vacante y en proceso de selección.*

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

(...) respetuosamente solicitamos su colaboración para obtener un criterio técnico sobre cómo proceder con la legalización de los libros de actas en el contexto actual, en el que el puesto de Auditor Interno se encuentra vacante y en proceso de selección. (...).

En un primer momento, el Órgano Contralor, determinó que la consulta planteada, no cumplía con lo preceptuado en el inciso 6) del artículo 8 del Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (*Reglamento de Consultas*)¹; por lo que mediante el oficio n.° 19186 (DJ-2146-2024) de 12 de noviembre de 2024 y de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de marras, se previno incorporar a la consulta, el criterio legal con la posición del sujeto consultante.

¹ Emitido según la resolución n.° R-DC-197-2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.° 244, de 20 de diciembre de 2011.

DFOE-LOC-1950

2

19 de diciembre, 2024

Por lo anterior, mediante el oficio n.º 511-ALJI-2024 de 19 de noviembre de 2024, la consultante indicó:

(...) La Municipalidad no cuenta con Asesor Legal, por lo tanto, no puedo adjuntar el criterio respectivo, sin embargo, considero que, por potestad del Concejo Municipal, el nombramiento del Auditor, podría este ente nombrar a un representante que a su entera confianza pueda legalizar los libros y de esta forma cumplir con este requerimiento tan importante (...).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República (CGR) se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)², en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el *Reglamento de Consultas*, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado *Reglamento de Consultas*, la CGR no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, para que junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

² Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Sobre la Legalización de los Libros de Actas

Primeramente, hay que tener en cuenta que en las actas³ como el documento mediante el cual queda plasmado todo lo acontecido y discutido en las sesiones que realizan los órganos colegiados; se indica la información relevante como los participantes, lugar y fecha de cada sesión, los puntos de discusión, los mecanismos y resultados de las votaciones realizadas, así como los acuerdos tomados por los miembros.

En nuestro ordenamiento la exigencia de levantar un acta, se encuentra establecida en el artículo 56 de la LGAP, el cual indica:

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 en apego a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, los puntos principales de deliberación, 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.

Esto a su vez se debe concordar con los artículos 47 y 48 del Código Municipal (CM)⁴, los cuales indican para el sector municipal:

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.

³ Por acta se entiende la *Relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta*; de conformidad con lo establecido por la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/acta>

⁴ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

DFOE-LOC-1950

4

19 de diciembre, 2024

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.

Esa identificación, se entiende como la legalización o autorización de los libros de actas, que no es más que la colocación de distintivos en cada uno de los folios -razón de apertura y cierre, sellos, firmas, etc.-; que aseguren su autenticidad y eviten una manipulación maliciosa. En igual sentido aplicaría para la emisión de este tipo de documentos, utilizando medios y formatos electrónicos, lo cual es permitido por el ordenamiento jurídico costarricense, siempre que se cuente con tecnologías y mecanismos que permitan brindar todas las garantías de inalterabilidad y fiabilidad de la información e identidad del autor de los mismos⁵. Esta función, les compete a las auditorías internas de cada institución, de conformidad con lo establecido en el inciso e) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno⁶ (LGCI).

Ahora bien, el levantamiento de las actas, constituye una manifestación del principio de colegialidad, que permite, además de corroborar el funcionamiento regular del órgano; determinar los miembros que han concurrido con su voto en la toma de las decisiones y establecimiento de responsabilidades (artículo 57 inciso 1 de la LGAP)⁷. Además constituyen una garantía del principio de seguridad jurídica, ya que son manifestaciones públicas y transparentes de las sesiones, que se rige a su vez por el principio de publicidad, que el cual recubre de fidelidad y claridad los acuerdos; por lo que es razonable que en pos de mantener un buen sistema de control interno⁸, se exige que las actas de todo órgano colegiado, figuren en un registro especializado y consecutivo, que pueda ser consultado por cualquier interesado; para ello debe acatarse también, lo establecido en los *Lineamientos para la elaboración de actas de*

⁵ Sobre este punto, se pueden consultar los criterios que CGR ha emitido respecto de los libros digitales, mediante los oficios n.ºs [0822 \(DFOE-PG-0037\) de 22 de enero de 2019](#) y [1108 \(DFOE-PG-0049\) de 28 de enero de 2019](#), citados en el oficio n.º [19094 \(DFOE-DL-2326\) de 04 de diciembre de 2020](#); todos emitidos por la CGR..

⁶ Ley n.º 8292, publicada en La Gaceta n.º 169, de 04 de setiembre de 2002.

⁷ Ver dictámenes n.ºs C-043-1999 de 22 de febrero de 1999, C-221-1995 del 10 de octubre de 1995, C-143-2000 de 28 de junio de 2000, C-223-2003 del 23 de julio 2003, C-144-2006 de 07 de abril de 2006, C-175 de 02 de junio de 2014, y C-230-2015 de 28 de agosto de 2015, todos emitidos por la PGR.

⁸ De conformidad con el artículo 7 de la LGCI, el cual consiste en la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

DFOE-LOC-1950

5

19 de diciembre, 2024

sesiones de concejos municipales en soporte papel⁹.

No puede obviarse, que este libro de actas, puede comprender a aquellas hojas sueltas debidamente identificadas, sujetas de forma posterior, en una encuadernación¹⁰; o bien, a aquellas digitales que en un caso como el que nos ocupa, el *secretario* o la *secretaria*, está obligado a gestionar, que deben análogamente cumplir con regulaciones como las establecidas en el artículo 37 bis párrafo 4 del CM, que indica que deben contar con respaldo de audio, video y datos. Estas últimas, además deben cumplir con lo establecido en los ordinales 3 y 6 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos¹¹, que hacen referencia a que las instituciones que utilicen medios electrónicos, para lograr la equivalencia con los físicos, deben considerar en ellos, los elementos de inalterabilidad, integridad y preservación de la información, además del acceso a consulta; y si las mismas se expiden de manera digital, también debe acatarse la *Política de Formatos Oficiales de los Documentos Electrónicos Firmados Digitalmente*¹²; y la *Norma técnica para la gestión de documentos electrónicos en el Sistema Nacional de Archivo*¹³.

De igual forma, es menester indicar que las actas, al ser la expresión misma de las deliberaciones del órgano colegiado, deben ser lo más clara y fiables posibles, pero al ser productos humanos son susceptibles de errores o aclaraciones, que deben quedar constanding para garantizar la veracidad de lo transcrito.

Entonces, se hace necesario recordar, que existen dos grandes áreas de responsabilidad para cada uno de los componentes del sistema de control interno establecido según *el artículo 9 de la LGCI*, dentro de una organización; donde tanto la administración activa como la auditoría interna, juntas y en colaboración, cooperan para la consecución de los fines institucionales, teniendo cada una su papel claramente definido, aunque complementario del otro.

A la administración activa le corresponde tomar las riendas de la organización, llevar a cabo el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, básicamente) y asumir las consecuencias por sus acciones u omisiones derivadas de administrar. Por su parte, la auditoría interna fiscaliza que la actuación del jerarca y la

⁹ Norma Técnica Nacional n.º NTN-005, de 24 de agosto de 2022, publicada en La Gaceta N° 183 del 27 de setiembre del 2022, disponibles en la web de la Dirección General de Archivo Nacional. https://www.archivonacional.go.cr/web/normativa/norma_Actas_Concejos.pdf

¹⁰ Ver en este sentido, dictámenes de la PGR citados en la nota al pie n.º 7.

¹¹ Ley n.º 8454, de 30 de agosto de 2005 y sus reformas.

¹² Emitida por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y publicada en el Alcance n.º 93 a La Gaceta n.º 95 de 20 de mayo del 2013.

¹³ Emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional, mediante acuerdo n.º 7 tomado en la sesión n.º 15-2018, celebrada el 25 de abril de 2018, publicada en el Alcance n.º 105 a La Gaceta n.º 88 de 21 de mayo de 2018.

DFOE-LOC-1950

6

19 de diciembre, 2024

del resto de la administración se ejecute conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas, mediante la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia¹⁴.

Por lo tanto, (...) *Será responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento (...), tal como se dispone en el artículo 10 de la misma LGCI.*

2. Ante la ausencia de auditor interno

Ahora bien, en el caso excepcional de que no se cuente con auditoría interna, la CGR mediante el Aviso n.º 214-2¹⁵, punto IX, en su momento, informó a la Administración Pública que (...) *Corresponde a los sujetos pasivos que no cuenten con auditoría interna, establecer el mecanismo de control adecuado, cuando dada esa situación, requieran autorizar la apertura de libros (...).*

Lo anterior, en concordancia con el punto 4.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público¹⁶, el cual posibilita la toma de acciones para regular la legalización de libros, al señalar que (...) *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma (...).*

En concreto, entonces (...) *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia (...); lo anterior, de conformidad con el punto 4.4.4 de las Normas antes mencionadas.*

En consecuencia, y considerando la función relevante dentro del sistema de control interno, corresponde al jerarca designar a la persona idónea para que efectúe la apertura y cierre de los libros de actas respectivos, considerando que debe de disponer

¹⁴ Ver el oficio n.º [DFOE-DL-2326 \(19094\) de 04 de diciembre de 2020](#) emitido por la CGR.

¹⁵ Publicado en La Gaceta n.º 214 de 4 de noviembre de 2010.

¹⁶ Resolución n.º N-2-2009-CO-DFOE, de la CGR, publicada en La Gaceta n.º 26 de 6 de febrero de 2009.

DFOE-LOC-1950

7

19 de diciembre, 2024

de los elementos y las condiciones necesarias para llevar a cabo la debida gestión. En la apertura de éstos se sugiere verificar que:

De acuerdo con sanas prácticas de control interno, en la fase de apertura, entre otros, la legalización consiste en verificar que los libros u hojas estén debidamente foliadas, que no hayan sido utilizadas, que cuenten con el logotipo y nombre de la institución entre otros (...). En resumen que los libros no estén iniciados por cuanto debe tenerse presente que su apertura y la estipulación del sello de la auditoría en cada folio que lo conforma debe hacerse en forma previa a su uso. Una vez revisados a conformidad los requisitos previos correspondientes, la Auditoría Interna estampa en el primer folio del libro el sello de apertura y anota la información que en él se solicita¹⁷.

Por lo tanto, es decisión de la Municipalidad, el idear el sistema o mecanismo que mejor se adapte a sus necesidades y permita cumplir con la normativa que regula el proceso de legalización de libros, sea que estén en formato físico o electrónico; lo anterior, de conformidad con el punto 5.1 de las Normas de control interno para el Sector Público, que establecen que (...) *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.*

Particularmente en el caso de las Municipalidades, el jerarca designado para hacer el nombramiento del auditor interno institucional, es el llamado a designar a esa persona que aperture los libros de actas respectivos, cuya atribución y competencia pertenece al Concejo Municipal de conformidad con el artículo 13 inciso f) del CM, y el Alcalde, como miembro del Gobierno Municipal, colabora en lo que le corresponde, de conformidad con los artículos 12, 17 incisos a), c), d), j) y ñ del CM.

IV. CONCLUSIONES

1. Las actas de los distintos órganos colegiados, deben de figurar en un registro especializado y cronológico, que se disponga de un libro especial que será empastado, de hojas sueltas o removibles debidamente identificadas, que deberán enviarse a encuadernar, o de un registro en digital gestionado garantizando la inalterabilidad y fiabilidad de la información y que pueda ser respaldada por audio, video o datos.

¹⁷ Oficio n.º [19020 \(DFOE-FIP-0546\) de 22 de diciembre de 2023](#), emitido por la CGR.

DFOE-LOC-1950

8

19 de diciembre, 2024

2. Los libros de actas deben de ser autorizados por la Auditoría Interna de cada institución de que se trate, conforme lo establece el artículo 22 inciso e) de la LGCI.
3. Excepcionalmente, cuando la institución no posea un auditor interno, queda bajo la responsabilidad del máximo jerarca de la institución, designar a la persona idónea para que efectúe la apertura y cierre de los libros de actas respectivos, como responsable del sistema de control interno. En el caso de las Municipalidades, le corresponde al Concejo Municipal, con el apoyo de la Alcaldía en lo que le corresponda.

Finalmente, la Contraloría General de la República se encuentra en un proceso de mejora continua con el propósito de ofrecer productos y servicios de calidad, promoviendo para ello la implementación de procesos ágiles, flexibles, simples y con enfoque al cliente. Por tal razón, pone a disposición de las personas un medio de uso sencillo para la presentación de sus documentos. Le motivamos a hacer uso de este medio, el cual en el corto plazo se constituirá en el medio oficial de presentación de correspondencia ante la Contraloría General de la República, sustituyendo al correo electrónico. Este medio se encuentra en el siguiente link: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/pres-docs-cgr.html>

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/emg

Ci: Expediente

NI's: 24037 y 25231 (2024)

G: 2024005274 -2