

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **23856**

17 de diciembre, 2025  
**DFOE-LOC-2299**

Licenciada  
Yamileth Morún Calvo  
Auditora Interna  
[ymorun@municanas.go.cr](mailto:ymorun@municanas.go.cr)  
**MUNICIPALIDAD DE CAÑAS**

Estimada señora:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por la auditora interna de Cañas sobre las competencias de la Auditoría Interna con los libros legales

Se procede a dar respuesta al oficio n.º AIM-63-2025 de 7 de noviembre de 2025, registrado en esa fecha.

## **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con lo siguiente:

*¿Puede el Concejo municipal tomar acuerdos y ordenar que los folios en blanco contenidos en los libros de actas sean anulados por la auditoría interna en el proceso de cierre?*

*¿Puede la Auditoría Interna proceder con el cierre de un libro de actas que contenga folios en blanco sin que estos hayan sido anulados?*

Sobre el particular, la auditora interna concluye lo siguiente:

*(...) En este sentido, la Auditoría Interna no posee atribuciones normativas o materiales para disponer la anulación de folios; tal función corresponde a la administración activa, que es quien mantiene la custodia y responsabilidad directa de dichos registros.*

*No obstante, se advierte que mantener folios en blanco sin anular incrementa los riesgos de uso indebido, pudiendo insertarse información no correspondiente con lo efectivamente tratado en las sesiones del Concejo, lo cual afectaría la integridad documental y confiabilidad de los registros institucionales.*

## II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica (LOCGR)<sup>1</sup> 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 sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (Reglamento de Consultas)<sup>2</sup>, 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*, la Contraloría General 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 a la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

## III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

### a) Orientaciones generales en materia de control interno

Sobre el particular, resulta primordial tener presente que de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Control Interno (LGCI)<sup>3</sup>, los entes y órganos sujetos a esta normativa, están obligados a disponer de un sistema de control interno, el cual consiste en una 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.

<sup>1</sup> Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

<sup>2</sup> Resolución n.º R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

DFOE-LOC-2299

3

17 de diciembre, 2025

Conforme a lo dispuesto por el numeral 9 de la misma LGCI, dicho sistema está conformado desde la perspectiva orgánica por la administración activa y la auditoría interna del ente u órgano, con funciones claramente diferenciadas, aunque en cierto modo, complementarias.

En virtud de lo anterior, existen dos grandes áreas de responsabilidad para cada uno de esos componentes dentro de la organización, donde tanto la administración activa como la auditoría interna, juntas y en colaboración, cooperan para la consecución de los fines institucionales, sin que eso implique interferencia de una en la otra, dada la división de sus responsabilidades.

En cuanto a la administración activa, el artículo 2 de la LGCI la define como *(...) desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia.*

El numeral 10 de la LGCI menciona que es responsabilidad del jerarca (Alcalde y Concejo Municipal, cada uno en lo que le corresponde) y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional; así como, garantizar su efectivo funcionamiento.

En lo que se refiere a la auditoría interna, el artículo 21 de la LGCI menciona que *(...) es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.*

Para esta labor, es indispensable la independencia funcional y de criterio (artículo 25 de la LGCI), condición que procura la objetividad e imparcialidad que debe prevalecer en la actividad de auditoría interna, y también tener en cuenta la prohibición establecida en el artículo 34 inciso a) de la LGCI, en cuanto a la realización de funciones administrativas, pues la auditoría interna es un órgano de naturaleza asesora y su trabajo por lo general consiste en una labor que se desarrolla con posterioridad a los actos de la administración.

No obstante la prohibición anterior, en temas que sean de su conocimiento o a solicitud del jerarca, en asuntos de su competencia y en cumplimiento de su labor de asesoría y advertencia, y sin que se menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en la ejecución de estudios posteriores por parte de ese órgano, también

puede la auditoría interna, emitir de previo, concomitante o posterior a dichos actos, recomendaciones, asesorías o advertencias, a efecto de fortalecer el sistema de control interno institucional, y que se dirigen al órgano que ostenta la competencia y autoridad para ordenar su implementación.

Las consideraciones hechas, son suficientes para que de su lectura se concluya cuán distintas son ambas actividades (la administrativa y la de auditoría interna) y cuán complementarias deben ser, para que se alcancen los fines de la organización y del citado sistema de control interno institucional.

#### **b) Actividades de control interno**

El numeral 15 de la LGCI menciona que el jerarca y los titulares subordinados son responsables de (...) *iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.*

Aunado a lo anterior, las normas 4.4, 4.4.1 y 4.4.4 de las [Normas de Control Interno para el Sector Público](#)<sup>4</sup>, establecen lo siguiente:

*4.4. Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información. 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 comunique 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 4.2.*

*(...) 4.4.1. Documentación y registro de la gestión institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.*

---

<sup>4</sup> Resolución n.º N-2-2009-CO-DFOE de 26 de enero de 2009.

DFOE-LOC-2299

5

17 de diciembre, 2025

*(...) 4.4.4 Libros legales. 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, implica que el gobierno local puede definir el mecanismo para anular los folios de los libros legales.

### **c) Secretario del Concejo**

El Código Municipal (CM)<sup>5</sup> menciona en los artículos 47 y 48 que de cada sesión del Concejo Municipal se levantará un acta. Ahora bien, el levantamiento de las actas es una atribución propia del Secretario del Concejo Municipal, de conformidad con lo establecido por los numerales 37 bis y 53 del CM.

Por otra parte, la Junta Administrativa del Archivo Nacional<sup>6</sup>, que es el Órgano Rector del Sistema Nacional de Archivos, en virtud de que tiene la atribución de formular recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos a nivel nacional<sup>7</sup>, emitió la [Norma técnica nacional: Lineamientos para la elaboración de actas de sesiones de concejos municipales en soporte papel](#), con el propósito de establecer y unificar los criterios para la elaboración de actas de concejos municipales en soporte papel. Lo anterior, a fin de que los gobiernos locales, en el marco de su normativa particular y sus competencias, implementen las disposiciones establecidas en esa norma.

### **d) Legalización de los libros**

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 Interno (LGCI)<sup>8</sup>.

Las [Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público](#) (NEAISP)<sup>9</sup>, indican que entre los servicios preventivos de la Auditoría Interna está la autorización de libros, la cual define como (...) *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.*

<sup>5</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

<sup>6</sup> Dicho gobierno local puede valorar consultar al Archivo Nacional con relación al tema de anulación de folios.

<sup>7</sup> Artículo 11 incisos f) de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, n.º 7202 de 24 de octubre de 1990 y sus reformas.

<sup>8</sup> Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

<sup>9</sup> Resolución n.º R-DC-119-2009 de 16 de diciembre de 2009.

DFOE-LOC-2299

6

17 de diciembre, 2025

La Contraloría General<sup>10</sup> sobre este tema ha indicado que (...) *la competencia de legalización o autorización de libros legales se encuentra a cargo de las Auditorías Internas y que la normativa emitida por la Contraloría General de la República establece de forma genérica las indicaciones sobre qué debe entenderse por dicha competencia. Sin embargo, las regulaciones puntuales sobre los aspectos específicos que deberá cumplir la auditoría interna en el ejercicio de dicha competencia incluyendo los elementos que debe revisar al realizar el cierre de un libro legal, es responsabilidad absoluta de cada administración, quien deberá dictar la normativa que considere necesaria.*

Ahora bien, en el caso excepcional de que no se cuente con auditoría interna, la Contraloría General mediante el Aviso n.º 214-2<sup>11</sup>, 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 (...)*<sup>12</sup>.

#### **e) Atención de las consultas planteadas**

En cuanto a la primera interrogante, si bien la Auditoría Interna es la responsable de la legalización de los libros legales; la administración activa debe vigilar y garantizar que los libros se lleven de conformidad con la normativa técnica y jurídica correspondiente, lo cual implica indicar claramente las razones que sustentan la anulación de un determinado folio.

Respecto a la segunda consulta, el Órgano Contralor en el oficio n.º 19020 citado manifestó lo siguiente:

*(...) la Auditoría Interna en el ejercicio de su labor de asesoría, debe coordinar con la administración para determinar qué es lo que van a revisar y qué van a hacer en el cierre, entendido esto como un cumplimiento formal y no como si fuera un estudio de auditoría. Téngase en cuenta que los elementos que se revisen para la realización del cierre de un libro no debe implicar un trabajo que de pronto se convierta en un estudio de fiscalización, por cuanto ese no es el objetivo de la razón de cierre.*

Dicho lo anterior, previo a realizar el cierre del libro de actas por parte de la Auditoría Interna, es necesario que dicha Unidad coordine con la Administración Activa, para que ésta última, determine las razones por las cuáles existen folios en blanco y proceda a su anulación con las justificaciones pertinentes en caso de ser necesario.

<sup>10</sup> Ver el oficio n.º [19020 \(DFOE-FIP-0546\)](#) de 22 de diciembre de 2023.

<sup>11</sup> Publicado en La Gaceta n.º 214 de 4 de noviembre de 2010.

<sup>12</sup> Ver los oficios n.º [12680 \(DFOE-LOC-1269\)](#) de 18 de julio de 2025 y n.º [21210 \(DFOE-LOC-1950\)](#) de 19 de diciembre de 2024.

DFOE-LOC-2299

7

17 de diciembre, 2025

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. La legalización de los libros de actas y otros que la Auditoría Interna estime necesarios para el fortalecimiento del control interno, son competencia de cada una de esas unidades, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la LGCI.
2. La Administración Activa es la responsable del mantenimiento, actualización, disponibilidad y custodia de los libros legales.
3. El secretario del Concejo es el responsable de la elaboración de las actas de ese Órgano Colegiado.
4. Cada Administración -en coordinación con la Unidad de Auditoría Interna- debe dictar la normativa que considere necesaria para el proceso de legalización de libros, incluyendo los elementos que debe revisar dicha Unidad al realizar el cierre de un libro legal y lo correspondiente a la anulación de folios.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

Lic. Jorge Barrientos Quirós  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FARM/emg  
ci: Expediente  
NI: 25679 (2025)  
G: 2025005282-1