

12 de octubre de 2023

AIM-118-2023

Honorable
Concejo Municipal
Municipalidad de Heredia

ASUNTO: Servicio preventivo de advertencia referente a los libros de actas de las Comisiones del Concejo Municipal

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 21 de la Ley General de Control Interno Nro. 8292 (LGCI) establece que la Auditoría Interna es la actividad que debe proporcionar seguridad al ente u órgano estatal, procurando validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales. Asimismo, brinda 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.

En ese sentido y de acuerdo con las competencias establecidas a las auditorías internas en el inciso d) del artículo 22 de la citada Ley, se señala que dichas unidades deben ***advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.***

Al respecto, se emite el presente Servicio de Advertencia, para lo cual se ha tenido como referencia las gestiones de apertura y cierre de libros de actas de comisiones municipales ante esta Auditoría Interna.

A. Antecedentes del caso y normativa aplicable

La Auditoría Interna en las últimas semanas ha recibido una cantidad importante de libros de actas de comisiones para apertura y por ende, se reciben los libros concluidos y empastados para el respectivo cierre. Sin embargo, al realizar las verificaciones de cada acta se determinó una serie de incumplimientos e inconsistencias, los cuales se recopilan a continuación:

Auditoría Interna

**Resumen de inconsistencias e incumplimientos detectados
en las Actas de Comisiones del Concejo Municipal**

Incumplimientos e inconsistencias	Cantidad de actas
Actas de las diferentes comisiones que solamente consignan la firma del presidente y no la del secretario de la Comisión.	80
Actas en las que no se consigna el nombramiento de los miembros que ocuparán la presidencia y la secretaría ad hoc o suplentes en la sesión, ante la ausencia de los titulares.	35
Actas que no siguen una numeración consecutiva.	10
Actas en las que se registra la firma de un secretario pese a estar ausente y sin que se hayan realizado los respectivos nombramientos.	8
Actas en las que en las que está el espacio de la firma del en blanco o se coloca la palabra "ausente".	8
Actas son firmadas por terceras personas, ajenas al Concejo Municipal -no son miembros del Concejo-.	4
En carátulas de libros señala un número de tomo incorrecto.	2
Total	147

En lo referente a la obligatoriedad de suscribir en forma conjunta las firmas del presidente y del secretario en las actas de comisiones municipales, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Concejo de la Municipalidad de Heredia, establece lo siguiente:

ARTICULO 45. COMISIONES. NOMBRAMIENTO DE PRESIDENTE Y SECRETARIO:

Una vez designadas las comisiones por el presidente municipal, sus miembros en la reunión de instalación nombrarán de su seno a quien haga las veces de presidente y secretario, la cual deberá celebrarse en la semana siguiente de su designación.

ARTÍCULO 46. COMISIONES. FUNCIONES Y DEBERES DE PRESIDENTES DE COMISIÓN

Los presidentes de comisión tendrán entre otras las siguientes funciones y deberes:

...

- e) **Firmar con el secretario, las actas y demás documentos aprobados por la comisión.**

ARTICULO 54. COMISIONES. FUNCIONARIOS QUE LAS ATIENDEN

...

- b) **Los funcionarios (as) secretarios (as) de comisión levantará un acta detallada de todas las reuniones de comisión, conteniendo las formalidades establecidas en la Ley General de Administración Pública, debidamente foliado y con la respectiva razón de apertura y cierre, la cual deberá ser firmada una vez aprobada por la comisión, por el presidente de la misma y el secretario respectivo. En el acta respectiva deben consignarse los votos positivos y negativos.** (el resaltado no es del original).

También resulta aplicable la Norma técnica nacional NTN-005 denominada “**Lineamientos para la elaboración de actas de sesiones de concejos municipales en soporte papel**”, emitida por el Archivo Nacional, la cual dispone lo siguiente:

5.1.1.3. Párrafo de cierre

El cierre de la sesión debe ir con las respectivas firmas del presidente y secretario, según lo estipulado en el artículo 47 del Código Municipal, procurando ubicarlas en el mismo folio en que terminó el acta. Además, debe contemplarse que de acuerdo con el Dictamen de la Procuraduría General de la República C-143-2000 del 28 de junio del 2000, se debe además acatar lo establecido en el artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública. (el resaltado no es del original).

B. Análisis sobre el asunto

La actividad de los órganos colegiados de las instituciones públicas se encuentra sometida al principio de legalidad y deberá por tanto ajustar sus actuaciones al ordenamiento jurídico (artículo 11, tanto de la Constitución Política como de la Ley General de la Administración Pública Nro. 6227). La elaboración, firmas y demás requerimientos propios de las actas y los respectivos libros de las comisiones, se encuentran necesariamente cubiertos por este principio de legalidad.

Al determinarse que en una cantidad muy importante de actas de comisiones no se reflejan las firmas conjuntas del presidente y del secretario, debe considerarse que la omisión de

este requisito afecta su validez, lo cual atenta contra el principio de conservación de los actos administrativos (acuerdos) contenidos en ese documento, aparte de separarse de lo exigido en el bloque de legalidad. La Procuraduría General de la República ha señalado que “... *La validez del acta se vería afectada si el secretario no asiste a la sesión, si delega por completo su función de elaborar el acta, de tener la lista antes de la sesión correspondiente, y si no la firma junto con el presidente...*” -el resaltado no es del original- (dictamen C-309-2018).

De manera complementaria en el dictamen C-386-2014 de ese órgano asesor, se indicó lo siguiente: “*La firma de los miembros implica la aprobación del acta que se somete a conocimiento y dar fe de que el contenido en ella sea veraz. Dicha aprobación resulta un requisito indispensable para la eficacia de los acuerdos tomados en la sesión que se llevó a cabo.*” (lo resaltado no es del original).

Por otra parte, tanto el artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública Nro. 6227 -LGAP- y el artículo Nro. 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de la Municipalidad de Heredia, han establecido el requerimiento de que la Comisión realice el nombramiento de un presidente y de un secretario¹ de entre los regidores que la integren, **así como de que las actas sean firmadas por ambos como requisito de validez**, respecto de lo cual debe estimarse que esto último opera en su carácter de regla general, pues debe considerarse que aplica en el caso de una situación normal, por cuanto debe reconocerse que existen situaciones excepcionales o de fuerza mayor que habilitan que la firma de ese documento sea realizada por otro miembro diferente al que ostentaba el cargo de presidente o secretario de comisión al momento de realizarse la sesión y prepararse el acta.

Al respecto, la Procuraduría General de la República (Dictamen C-215-2012) también en un asunto relacionado con la aprobación de actas, hizo referencia a esas situaciones de excepción (enfermedad, muerte, sustituciones), concluyendo que “... *Ante situaciones límite como las ejemplificadas, no es posible pretender que la regla a la cual se hizo referencia en el apartado anterior se aplique de manera inflexible.*” Por consiguiente, una situación excepcional puede llevar a desaplicar la regla general de que el acta sea firmada por el presidente o secretario titular de la comisión municipal y designar justificadamente a otro miembro del órgano colegiado consignándolo en el acta respectiva. Cabe agregar

¹ La Procuraduría General de la República (dictamen C-386-2014) ha establecido lo siguiente: *...resulta importante destacar en este punto la labor que la ley le concede al secretario del órgano colegiado, el cual tiene entre sus funciones las de conservar y mantener en custodia el libro de actas, levantar las actas y tenerlas listas para su aprobación, además de que resulta un miembro de nombramiento obligatorio de conformidad con el artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública./ En ese sentido se resalta la labor del Secretario como el responsable de mantener en custodia, en orden y en perfecta conservación los libros del órgano, así como resulta el responsable de realizar las impresiones de las actas cuando se trate de libros de hojas sueltas impresas, para que el Consejo proceda a la aprobación correspondiente.*

que la designación solo puede recaer sobre los otros miembros que integran la comisión, pues no resulta una función delegable a terceros dada su especial naturaleza para efectos de la validez de los actos y el control interno.

También debe hacerse referencia a las responsabilidades del secretario de comisión por cuanto desde la perspectiva de sus funciones y de control interno le corresponde velar que las actas estén debidamente firmadas por el presidente y el secretario; que conste en el acta el adecuado registro de las sustituciones cuando correspondan; que no se registren firmas de terceros en los espacios de presidente y secretario; que las actas estén debidamente foliadas y ordenadas consecutivamente, que no hayan tachaduras ni borrones, entre otros aspectos propios de las comisiones; todo ello de forma previa al traslado del respectivo libro para cierre ante la Auditoría Interna.

Por lo tanto, ante los incumplimientos e inconsistencias determinadas por esta Unidad de Fiscalización en los libros de actas de las comisiones municipales y que podrían poner en riesgo la validez y la eficacia de los acuerdos que se tomaron en las diferentes sesiones de las comisiones, se emite el presente Servicio de Advertencia para que se revisen, de forma inmediata, los procedimientos y la normativa interna sobre los libros de actas de las comisiones municipales, de manera de que se adecuen a la técnica y al bloque de legalidad vigentes; de presentarse en adelante inconsistencias en los libros de actas de comisión, la Auditoría Interna no podría realizar las razones de cierre hasta tanto no sean subsanadas las inconsistencias que se llegaran a detectar y por ende, los nuevos libros de actas, tampoco se podrían aperturar hasta la corrección de los anteriores.

Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

Nota: En el expediente físico y digital AIM-AD-03-2023, se mantienen las matrices en las que se registran las deficiencias detectadas en las actas de cada comisión.

C: Consecutivo