

04 de setiembre de 2025
CARTA-MH-CM-AI-063-2025

Señores
MBA. José Pablo Quesada Castro
Presidente Concejo Municipal

MII. Angela Aguilar Vargas
Alcaldesa
Municipalidad de Heredia

ASUNTO: Servicio preventivo de advertencia referente a la elaboración oportuna de las actas del Concejo Municipal y sus Comisiones

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 21 de la Ley General de Control Interno N° 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 en atención a las condiciones identificadas en el proceso de autorización de libros, el cual le compete a la Auditoría Interna de acuerdo con lo establecido en el inciso e) del artículo 22 de la LGCI¹.

¹ 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.

...

A. Antecedentes del caso y normativa aplicable

La Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias legales ha tenido conocimiento de diferentes condiciones relacionadas con la gestión documental de las actas de varias comisiones y del Concejo Municipal.

Al respecto, esta unidad emitió una asesoría referente a la forma de subsanar el libro de actas que se encuentra sin la firma de la Secretaria Municipal (AIM-AS-01-2023 del 05 de mayo de 2023), así como la relacionada con la ausencia de firmas en los libros de actas por motivos excepcionales (AIM-AS-02-2024 del 29 de abril del 2024). También debe considerarse la asesoría brindada mediante el oficio CARTA-MH-CM-AI-056-2025 (AIM-AS-02-2025 del 17 de julio de 2025) y recientemente solicitud a la Unidad Técnica de Gestión Vial de ... *completar el proceso de firma de las actas contenidas en el libro remitido. Esta acción resulta indispensable para formalizar el cierre del libro actualmente en uso y garantizar la legalidad, trazabilidad y continuidad de los registros de las sesiones de dicha Junta* (Carta MH-CM-AI-030-2025).

Asimismo, la Secretaría de Comisiones, mediante el documento CARTA-MH-AMH-SCOM-012-2025 del 12 de agosto del 2025, señaló algunas condiciones que ameritan la atención correspondiente, tales como:

...todavía aparecen pendientes varios tomos de actas, ...la Comisión de Gobierno y Administración tenía muchos documentos pendientes que quedaron sin resolver antes del 01 de mayo de 2025.../

...pero las actas no siempre las pudo tener elaboradas, aunque le dedicara todo el tiempo al trabajo, y ella ha estado trabajando en esto para terminar de ponerlas al día dentro de poco, pero eso impide que se hayan impreso las actas durante estos meses. /

La Comisión de Obras tiene las actas hasta la 14-2024 y la compañera que me sustituyó va a enviarme en los próximos días del Acta 15-2024 hasta el Acta 24-2025 /

En la misma línea el Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna establece lo siguiente:

Artículo 52.-Corresponde a la auditoría interna autorizar, mediante razón de apertura o cierre, 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.

En cuanto a la Comisión de Gobierno, para ponerme al día sí se requieren más Tomos, aproximadamente 6 Tomos de 500 folios, porque dejé la comisión en el acta 32-2024 y cuando regrese inicie en el acta 55-2025 y al día de hoy vamos por la 70-2025. Los contratiempos que a veces tenemos para recoger firmas, pero estamos coordinando para ver si se logra tener impreso todo de aquí a diciembre. / ... hay una comisión que se abrió que se llama comisión especial quinquenio 2025-2029. Esta comisión se abre específicamente para llevar a cabo esta negociación entre administración y Concejo y arrendatarios del mercado municipal, el detalle es que ya esta comisión se llevó a cabo pero no se abrió el Tomo de actas respectivo”

Por su parte, en el portal de la Municipalidad de Heredia² solamente se encuentran disponibles las actas del Concejo Municipal hasta la sesión ordinaria No. 087-2025, celebrada el 05 de mayo del 2025, omitiéndose las correspondientes a las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas hasta la fecha.

Sobre el particular, la publicación de dichas actas forma parte de la puesta en práctica de los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben orientar la gestión pública, aparte de que el Código Municipal expresamente establece lo siguiente:

Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

...

q) Procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes.

En cuanto al deber de los órganos colegiados de registrar su gestión deliberativa en las correspondientes actas de las sesiones, la Ley General de la Administración Pública No 6227 dispone lo siguiente:

² <https://www.heredia.go.cr/es/municipalidad/concejo-municipal/actas-municipales/a%C3%B1o/2025>.

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

- a) Grabar el audio y video de las sesiones del órgano y levantar las actas correspondientes, las cuales constituirán una transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas en apego a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, garantizando con ello la publicidad y el acceso ciudadano a todos estos registros.*
- 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)*
- 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)*
- 4) Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieran hecho constar su voto disidente.³*

En el caso particular de los gobiernos locales, el Código Municipal también incorpora regulaciones sobre esta materia, a saber:

Artículo 34. - Corresponde al Presidente del Concejo:

...

- f) Firmar, junto con el Secretario, las actas de las sesiones.*

³ La Procuraduría General de la República (dictamen C-335-2018) ha establecido que ... conforme el numeral 56 de la Ley General de la Administración Pública, el acta de una sesión de un órgano colegiado es una formalidad ad substantiam del acto colegiado o acuerdo. Es decir que el acta es un elemento constitutivo del acto colegiado, de tal manera que la ausencia de un acta levantada por el respectivo Secretario, implicaría la invalidez absoluta de los acuerdos tomados en la sesión respectiva.

Artículo 46. - El secretario del Concejo formará un expediente para cada proyecto; a él se agregarán el dictamen de Comisión y las mociones que se presenten durante el debate; además, se transcribirán los acuerdos tomados y al pie firmarán el Presidente Municipal y el Secretario.

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.

Artículo 53. - Cada Concejo Municipal contará con un secretario cuyo nombramiento será competencia del Concejo Municipal. El secretario únicamente podrá ser suspendido o destituido de su cargo, si existiere justa causa.

Serán deberes del Secretario:

- a) Asistir a las sesiones del Concejo, levantar las actas y tenerlas listas dos horas antes del inicio de una sesión, para aprobarlas oportunamente, salvo lo señalado en el artículo 48 de este código.*
- b) Transcribir, comunicar o notificar los acuerdos del Concejo, conforme a la ley.*
- c) Extender las certificaciones solicitadas sobre los asuntos propios del concejo municipal.*
- d) Cualquier otro deber que le encarguen las leyes, los reglamentos internos o el Concejo Municipal.*

Además, la Norma técnica nacional denominada *Lineamientos para la elaboración de actas de sesiones de concejos municipales en soporte papel NTN-005*, emitida por el Archivo Nacional, 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.

Es pertinente también hacer referencia a algunas normas que regulan lo referente a la conformación y funciones de las comisiones municipales, para lo que se considerará el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal* que ha dispuesto lo siguiente sobre dichas comisiones:

ARTÍCULO 29. PRESIDENCIA. ATRIBUCIONES

Corresponde a la Presidencia Municipal, junto a las otras atribuciones conferidas, en el Código Municipal (Artículo 34 del C.M) y en este Reglamento:

....

- g) Nombrar a los miembros de las comisiones Permanentes y especiales, procurando que participen en ellas las fracciones políticas representados en la corporación y señalarles el plazo para rendir sus dictámenes, salvo disposición legal en contrario...*

ARTÍCULO 40. COMISIONES: NATURALEZA DE LAS COMISIONES:

Las Comisiones se clasifican en permanentes y especiales. Son permanentes las indicadas en los artículos 13 inciso h) y 49 del Código Municipal y serán conformadas por Regidores Propietarios...

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) secretario(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.*

Por su parte, la competencia de autorización de libros ha sido desarrollada en el *Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna (ROFAI)*, en el cual se encuentra el siguiente contenido sobre la apertura:

Artículo 56.-El libro que se someta al trámite de apertura, deberá reunir los siguientes requisitos: a) Estar nuevo, con la totalidad de sus folios debidamente numerados en forma consecutiva y en buen estado de limpieza y conservación. No se aceptarán libros iniciados. b) Tratándose de libros bajo la modalidad de "Hojas Sueltas", deberá igualmente estar numerado consecutivamente, con la foliatura completa y tener además impreso en cada folio, el logotipo y nombre de la Municipalidad.

*Artículo 57.-**La apertura de un segundo o subsecuente tomo, solo será posible si se ha dado el cierre del anterior.** La razón de apertura contendrá en el folio inicial de cada uno de los libros que lo requieran, el número de asiento, número de tomo, el tipo de libro que se autoriza, la dependencia que lo utiliza, la cantidad de folios que lo integran, la modalidad del libro, su estado de conservación y limpieza, la fecha de apertura y la firma responsable de la autorización.*

B. Criterio sobre el asunto

El bloque de legalidad vigente referenciado en el punto precedente establece el procedimiento de elaboración, responsables e importancia de las actas del Concejo Municipal y de sus comisiones, así como la correspondiente conformación y legalización de los libros que las contengan.

Al respecto, se ha indicado que ... *Las actas aseguran la transparencia en el ejercicio de las competencias de los órganos colegiados, lo que se garantiza con la constatación de los criterios y opiniones de los miembros que lo conforman, y que, una vez aprobada el acta, se constituye en documento público y el instrumento idóneo para que cualquier interesado se entere del proceso argumentativo que justifica la toma de decisiones durante la sesión de cualquier Concejo Municipal*⁴.

⁴ Norma técnica nacional denominada *Lineamientos para la elaboración de actas de sesiones de concejos municipales en soporte papel NTN-005*, emitida por el Archivo Nacional (pág. 9).

En un sentido más amplio, la Procuraduría General de la República considera que *El acta, en consecuencia, 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.*

Asimismo, el marco jurídico aplicable establece una serie de obligaciones, entre ellas la autorización (legalización) de libros por la Auditoría Interna, en el entendido de que ese proceso *...tiene el objetivo de garantizar la autenticidad, fidelidad integridad y disponibilidad de la información contenida dentro de estos libros o tomos de actas, dado que suscriben actos administrativos que deben cumplir ciertas formalidades y dar fe de que tales registros son oficiales*⁵.

Sin embargo, en el proceso de autorización de libros, la Auditoría Interna durante varios periodos ha encontrado condiciones que constituyen debilidades de control interno, en el tanto una cantidad importante de actas de comisiones municipales no han sido incorporadas en libros debida y oportunamente aperturados por esta Unidad. Además, se han presentado libros a autorización en los cuales se omiten las firmas correspondientes, aparte de que actualmente el portal de la Municipalidad de Heredia se encuentra desactualizado con respecto a las actas del Concejo Municipal.

Las referidas debilidades evidencian que los mecanismos de control y organización de las cargas de trabajo establecidos por las unidades responsables no son lo suficientemente efectivos para garantizar razonablemente el cumplimiento del ordenamiento jurídico ni los principios de transparencia y rendición de cuentas. Tampoco refleja el necesario trabajo coordinado en la materia de libros de actas entre las comisiones municipales y la Secretaría del Concejo⁶, esto sin perjuicio de la dependencia administrativa de la funcionaria(o) que ocupe el puesto de Secretario(a) de comisiones con respecto al Alcalde, la cual es amparada en las potestades de organización del titular de la Alcaldía en el ejercicio de las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales -art. 17 inciso a), Código Municipal-.

⁵ Archivo Nacional. *Lineamientos para la elaboración de actas de órganos colegiados en soporte papel NTN-006* (pág. 17).

⁶ Sobre el carácter auxiliar de las comisiones con respecto al Concejo Municipal véase el dictamen C-237-2019 de la Procuraduría General de la República.

Al respecto, si bien el *Manual Descriptivo de Clases de Puestos*⁷ vigente incluye los perfiles de los puestos del Secretario(a) del Concejo y del Secretario(a) de las Comisiones, ha de considerarse que en el *Manual básico de organización y funciones de la Municipalidad de Heredia* establece un único proceso denominado *Secretaría Concejo Municipal*⁸, respecto del cual se establece lo siguiente:

Objetivo

Velar por la reproducción, seguimiento, custodia y administración de toda la documentación recibida producida y acordada por el Concejo Municipal y sus Comisiones

Funciones

Reproducir tramitar y custodiar toda la documentación producida y acordada por el Concejo Municipal y sus comisiones

Productos

... Actas y memorias de las reuniones del Concejo Municipal debidamente selladas, firmadas y empastadas en los tomos correspondientes.
(el resaltado no es del original).

Además, en el tanto es evidente el rol de las comisiones municipales como parte del Concejo Municipal, así como la importancia de los libros de actas, las debilidades identificadas plantean el riesgo de cuestionamientos sobre la validez de los acuerdos de ese órgano colegiado y en cuanto a la atención de requerimientos de información que realicen los órganos de control interno y externo, instancias judiciales, aparte de los usuarios internos.

Por lo tanto, se estima procedente emitir el presente servicio de advertencia para que el Concejo Municipal y la Alcaldía de Heredia -cada uno según sus competencias legales- valoren y ejecuten de manera perentoria medidas de fortalecimiento del sistema de control interno institucional relativo a los libros de actas de ese órgano colegiado y de sus comisiones, con el objeto de que se minimicen los riesgos antes enunciados, y se garantice razonablemente la confiabilidad y ajuste a la normativa aplicable a esos documentos. Las acciones que se lleguen a establecer deberán ser comunicadas en un plazo de 45 días hábiles a la Auditoría Interna para conocimiento y seguimiento.

⁷ Aprobado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 031-2024.

⁸ De manera congruente en la estructura organizacional vigente solamente se representa la Secretaría del Concejo Municipal.

Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

Consecutivo

c/ Concejo Municipal
Secretaría Concejo Municipal
Secretaría de Comisiones