



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

MSc. Luis Fernando León Alvarado
Alcalde Municipal.
Presidente de la Junta Vial Cantonal

Señores (as)
Junta Vial Cantonal

Asunto: Información referente a Libros Legalizados.

En amparo a lo establecido en el acápite N° 22, inciso d), de la Ley General de Control Interno, el cual faculta a la Auditoría Interna donde se indica:

“asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”

Importante indicar que la presente Asesoría implica realizar observaciones que previenen lo que legal, administrativa y técnicamente corresponde a un asunto determinado y se brinda a las autoridades correspondientes, que según lo manifestado por la Contraloría General de la República, este tipo de asesorías, se brinda en el entendido que se dan elementos de juicio para la preparación y formación de la voluntad administrativa, y además esta asesoría no compromete la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de ese proceso en cuanto las demás competencias que la Auditoría puede y debe ejercer en su papel de fiscalizador.

Expuesto lo anterior me permito indicarles lo siguiente:

Con ocasión del desarrollo del estudio especial que actualmente realiza la Auditoría Interna de esta Municipalidad, referente a la gestión vial municipal, se determinó:

1. A la fecha de este oficio el o la Secretario (a) de la Junta no han solicitado el cierre del primer tomo legalizado la auditoría el 25 de enero del 2019, del folio 35 al 100.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

2. Se nos entregó para revisión el tomo No. 02 de las actas de Junta Vial, el cual corresponde del folio 101 al 130, el cual no se encuentra autorizado o legalizado por parte de esta auditoría.
3. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Vial Cantonal de Turrialba, para efectos de este informe se denominara Reglamento, señala en su capítulo X "De las Actas de las sesiones" con respecto al tema de legalización de Libro lo siguiente:

Artículo 32.-Las actas deberán constar en un "Libro de Actas", compuesto de hojas removibles o encuadernadas, con folios numerados consecutivamente tanto en el frente como en el reverso. Dicho libro de actas será debidamente autorizado por la Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22 inciso e) de la Ley de Control Interno N° 8292 vigente, y sus reformas. El subrayado no forma parte del original.

Artículo 33.-Una vez concluidos, mediante la razón de cierre consignado por la Auditoría Interna, los libros de actas deberán ser empastadas en tomos o volúmenes separados, para su posterior archivo definitivo conforme a las disposiciones internas relativas al manejo de los sistemas de información y del acervo documental.

Artículo 34.-El libro de actas deberá reponerse, según corresponda, por finalización, pérdida o deterioro. Para el primer caso, será suficiente la gestión del (de la) Secretario(a) de la Junta Vial; para los dos últimos deberá solicitarse la autorización de reposición ante el Concejo Municipal, acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial La Gaceta.

4. En el "Informe de control interno referente al Libro de Actas e informes semestrales de la Junta Vial Cantonal" de la auditoría señalo en el punto 2.5 lo siguiente: **"Se realizo reuniones con el actual Secretario de la Junta Vial, con el fin de aclarar la función de la auditoría en la legalización del libro y aclarar dudas"**. Es decir, se realizaron reuniones con los regidores que forman parte de la Junta Vial Cantonal, con el fin de asesorarlos en el proceso de legalización del cierre y apertura del libro de actas.
5. Dentro de las competencias otorgadas a las auditorías por la Ley General de Control Interno ley No. 8292 del 31 de julio del 2002, dispone expresamente la competencia de las auditorías internas de legalizar los libros que sean necesarios para el funcionamiento del sistema de control interno, concretamente el inciso e) del artículo 22 de esta ley, señala:

"Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:[...]"



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

- 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.
- f) [...]"

Entre la normativa a considerar por la administrativa activa podemos citar:

Sobre la situación presentada e indicado anteriormente me permito referenciar la normativa a considerar por la administrativa activa en el trámite de autorización manejo y administración del libro de actas:

- a. De acuerdo con lo establecido en el inciso e) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, la obligación de las auditorías internas de autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deben llevar los órganos sujetos a su jurisdicción institucional, se fundamenta en sanas prácticas de control interno y tiene como objetivo principal proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los libros y de la información que contienen, evitando de esta manera una inadecuada manipulación.

La Procuraduría General de la República señala en su criterio C-155-2019, lo siguiente “Efecto, al tenor del inciso e) del artículo 22 de la Ley No. 8292, se extrae, que, los libros de actas de los órganos colegiados son legalizados por la Auditoría Interna, esto como un mecanismo para mejorar el sistema de control de riesgo de la Administración Pública. Sobre este tema, ya nos hemos referido con anterioridad, en nuestro dictamen C-386-2014 del 17 de noviembre de 2014:

“Para efectos de la seguridad y de un adecuado control de los documentos que se manejan en un órgano colegiado, se ha considerado que resulta conveniente llevar a cabo la legalización de los libros de previo a iniciar su uso por parte del órgano. De acuerdo con el dictamen C-246-2007, la legalización de libros implica que se colocan distintivos “(razón de apertura, sellos, firmas, etc) en sus folios, a fin de asegurar su autenticidad y evitar su manipulación maliciosa. Dicho juicio se encuentra implícito dentro del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que atribuye a las auditorías internas de las distintas unidades administrativas la competencia de "autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que, legal o reglamentariamente, deban llevar los órganos sujetos a su jurisdicción institucional". También ha quedado entendido por la propia Contraloría que tal competencia no sólo se ejerce en relación con los libros a que se refiere la legislación mercantil, sino en general a todo registro de actas que por mandato



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

legal o reglamentario deban llevar los órganos públicos, como es el caso del Concejo Municipal.” (Resaltado no es original).

- b. Como lo indicado el ente contralor en un pronunciamiento se menciona que el objetivo principal de la formalidad en la legalización de los libros que las administraciones públicas deben utilizar, para dar fe sobre ciertas actuaciones que realizan, es que dichos registros proporcionen una garantía razonable de la autenticidad de los mismos y de la información que éstos contienen.
- c. Importante considerar que el manejo y la administración de dichos libros, así como el establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de los mecanismos de control pertinentes, es un asunto de exclusiva responsabilidad de la administración activa y de las auditorías internas, conforme con las competencias que les corresponden a ambas partes, según lo previsto en el ordenamiento jurídico y técnico que rige la materia.
- d. Al respecto al tema de la legalización de libros en ente contralor ha emitido varios oficios como el DFOE-PG-0037 del 22 de enero, 2019, del mismo transcribo el punto 4:

“4. De la competencia de legalización de libros a cargo de la Auditoría Interna

Desde el punto de vista orgánico, la Auditoría Interna forma parte del Sistema de Control Interno institucional, tal y como lo dispone el ordinal 9 de la Ley No. 8292; siéndole asignado por el legislador dentro de sus competencias, la atribución de autorizar la apertura de libros de la organización.

Al respecto, el inciso e) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, dispone lo siguiente: “Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.” Por ende, es la Auditoría Interna la competente para autorizar mediante razón de apertura los libros de contabilidad y otros libros que, a su criterio, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Aunado a lo indicado, dicha función a la Auditoría Interna le fue establecida como un elemento coadyuvante en el fortalecimiento de los sistemas de control interno, proporcionando garantía que la información se encuentra documentada de la



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

forma correcta y en un medio oficial. En el sentido que 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.

Lo anterior es coincidente con el artículo 21 de la Ley No. 8292, sobre la actividad de Auditoría Interna como parte de la seguridad que debe proporcionar al ente u órgano al que fiscaliza, ya que procura validar y mejorar la gestión institucional.

En consecuencia, la competencia de la Auditoría Interna de legalizar los libros, consiste en la formalización de registros que genera la administración activa, que, debido a su relevancia en la gestión institucional, requieren de una garantía que proporcione fe y seguridad en cuanto a su oficialidad.

Es así que, de acuerdo con las sanas prácticas de control interno, en la apertura y estipulación del sello de la Auditoría Interna, ésta verifica que estén debidamente foliados, con el logotipo y nombre de la institución, entre otros datos. Por su parte, posteriormente al uso del libro, la Auditoría realiza las verificaciones respectivas, y en caso de no determinar anomalías, procedería a estampar inmediatamente después de la última anotación, el sello de cierre correspondiente y completar la información que en él se solicita; siendo el momento en el que se comprueba entre otros, que el libro realmente se haya utilizado para lo que fue autorizado y se encuentre completo; completándose el ciclo y dándose seguridad razonable a los usuarios en cuanto a que el libro es el original y que su contenido es el oficial.

Siendo en consecuencia, una función relevante dentro del sistema de control interno, formando parte precisamente de las actividades de control del mismo; en correspondencia a que tanto el jerarca como los titulares subordinados, como responsables del adecuado funcionamiento del sistema, deben disponer los elementos y condiciones necesarios para que se ejecuten las actividades necesarias para obtener, procesar, generar, controlar, asegurar y comunicar la información de la gestión institucional.

Finalmente y tal cual se ha señalado en el pasado, tanto la Auditoría Interna como la administración activa, como parte de los componentes orgánicos que conforman el Sistema de Control Interno institucional y responsables de su adecuado funcionamiento, deben procurar los parámetros mínimos para la



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

regulación de los procedimientos que se establezcan para ejercer la función de legalización de libros que, tiene como fin garantizar la autenticidad de los libros y de la información que estos contienen.”

- e. De igual manera se debe considerar el factor cronológico de los hechos o actos acontecidos porque la finalidad de autorizar una apertura del libro es otorgar certeza a los actos que se consignan en el libro, como lo es respetar la cronología de los hechos producidos, por lo que no sería entonces procedente una razón de inicio sobre hechos o actos anteriores a la fecha de autorización dado que ello distorsionaría la razón de ser de la legalización, se dejaría de cumplir con uno de los requisitos, además de restar credibilidad y confusión sobre el manejo del libro correspondiente.
- f. Los puntos 4.4.3 “Registros contables y presupuestarios” y 4.4.4 “Libros legales” de las Normas de control interno para el Sector Público emitidos por la Contraloría General, indican que el jerarca y los titulares subordinados, en su calidad de responsables del sistema de control interno, deben procurar las gestiones necesarias con el fin de que los referidos libros se aperturen, a efectos de que los registros que en ellos se consignan, propicien la confiabilidad, inalterabilidad y calidad de la información, situación que en concordancia con lo previsto por el apartado 4.4. “Exigencia y confiabilidad de la información” del citado marco normativo, permiten asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre la situación económico-financiera de las instituciones.
- g. Luego, al tenor de los artículos 56.2 de la Ley General de la Administración Pública, en relación con el 65 de la misma Ley, **el acta debe estar transcrita antes de la siguiente sesión inmediata, para darla a conocer con la debida antelación a los miembros de la Junta Vial Cantonal, porque por disposición de ley, la aprobación del acta debe realizarse en la próxima sesión ordinaria, la cual debe ser firmada por el Presidente y el Secretario.** Para el perfeccionamiento de la aprobación del Acta, se requiere la firma del Presidente y el Secretario, en caso de omisión, se vería afectada la validez del acta, y de forma sucesiva las actuaciones que dependan de los acuerdos tomados, lo que eventualmente sería causal de responsabilidad. También, no puede dejarse de mencionar, que forma parte de los deberes del Secretario la custodia de las actas, lo que implica indubitablemente un orden y la perfecta conservación del libro de las actas, que permita su trazabilidad y consulta.
- h. Normativa relacionada a los libros de actas como:



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

11 agosto, 2022
UAI-MT/241-2022

- Norma Técnica General para la elaboración del tipo documental actas municipales, publicado en la gaceta 8 del 17 de enero del 2018, la directriz General para la producción de documentos en soporte papel de conservación permanente.
- Las actas Municipales están declaradas con valor científico cultural por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, según la norma 01-2014, publicada en La Gaceta N.º 5 de 08 de enero de 2015, por ende, son de conservación permanente.
- Normas de Control Interno señalan en el capítulo 4 sobre requisitos de las actividades de control lo siguiente:

1.4 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.

- Ley 6227 ley general de la Administración Pública, específicamente en el artículo 56 punto 2:

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

La Administración debe revisar lo actuado sobre lo expuesto anteriormente y cumplir con lo establecido en la normativa aplicable.

Cualquier duda o aclaración de lo anterior con mucho gusto estamos a su disposición.

Atentamente.

Karleny Salas Solano
Auditora