



Servicio Preventivo de Advertencia

DNCC-AI-SAD-001-2022

**Sobre la seguridad y custodia de los archivos de gestión de las unidades
organizativas de la DNCC**

Elaborado por: Shantaly Junier Hyman

**Revisado y aprobado por: Mauren Navas Orozco
Auditora Interna**

24 de enero 2022



24 de enero del 2022
DNCC-AI-SAD-001-2022
Página 1

1. Introducción

1.1 Origen

De conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N° 8292:

(...) 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.

(Lo resaltado no corresponde al original)

Ese mismo cuerpo normativo, cita en el artículo 22, inciso d), las competencias de la Auditoría Interna, dentro de estas:

(...) advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

Así las cosas, en uso de las competencias supracitadas; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² y de conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de CEN-CINAI³; se procede a emitir el siguiente servicio preventivo sobre la seguridad y custodia de los archivos de gestión de las unidades organizativas de la DNCC.

1.2 Objetivo General

Advertir a la Administración sobre el posible riesgo que podría representar un inadecuado manejo de los archivos de gestión ubicados en las unidades organizativas.

2. Antecedentes

El presente servicio preventivo, se sustenta en el ordenamiento jurídico que a continuación se desglosa, para prevenir a la Administración Activa sobre posibles efectos negativos ante la inobservancia de la normativa vigente. A continuación, se señalan algunos artículos relevantes para lo que interesa en esta advertencia.

2.1 Ley General de Control Interno⁴

A continuación, se transcriben los siguientes artículos:

¹ La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010; Resolución R-DC-119-2009.

² R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

³ Decreto Ejecutivo N° 41789 - S

⁴ Ley N° 8292

Artículo 7º—Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.

(...) c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que corresponde.

2.2 Ley del Sistema Nacional de Archivos⁵

El citado cuerpo normativo, en el artículo 41 señala lo siguiente:

Todas las instituciones deberán contar con un archivo central y con los archivos de gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos, lo que deberá hacer, salvo normativa especial, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, su reglamento y las normas de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos y de la Dirección General del Archivo Nacional.

(Lo subrayado no corresponde al original)

2.3 Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)⁶

Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el capítulo IV denominado Normas sobre Actividades de Control señalan lo siguiente:

Actividades de control

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

⁵ Ley N° 7202

⁶ Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009

Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. 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.

(Lo subrayado no corresponde al original)

3. Resultados

En concordancia con el ordenamiento jurídico que atañe a la Dirección Nacional de CEN-CINAI, a continuación, se detalla lo siguiente:

3.1 Sobre la responsabilidad del Sistema de Control Interno:

La Ley General de Control Interno, señala lo siguiente:

Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán 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.

En resumidas cuentas, como se observa en la Ley supracitada, parte de las responsabilidades delegadas tanto al Jerarca como a los titulares subordinados, consiste en velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno, para ello es esencial que el Jerarca promueva e instaure las medidas correctivas y preventivas necesarias para suministrar a las diferentes unidades organizativas los recursos adecuados para su buen funcionamiento.

En esa línea, parte de las sanas prácticas de control interno es que las unidades organizativas cuenten con los espacios y recursos apropiados para que puedan velar por el resguardo de la documentación tanto producida como recibida por las mismas en sus archivos de gestión.

Bajo ese orden de ideas, las Políticas de Gestión Documental de la DNCC, establecen lo siguiente:

Las jefaturas o personas encargadas de las unidades organizativas serán los responsables de que los documentos organicen correctamente siguiendo las normas y procedimientos establecidos por la Unidad de Gestión Documental.

Los archivos de gestión deberán contar con las condiciones de infraestructura, mobiliario e insumos mínimas para la correcta custodia de los documentos producidos, recibidos y gestionados por la unidad organizativa, según los lineamientos emitidos en el Manual de procedimientos de Archivos de Gestión por la UGD.

(Lo subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior, de conformidad con las normas de control interno para el sector público referente al sistema de control interno:

Comprende la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías:

1. Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;
2. Confiabilidad y oportunidad de la información;
3. *Eficiencia y eficacia de las operaciones; y*
4. *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

(Lo subrayado no corresponde al original)

En adición a lo anterior, la norma supracitada, establece lo siguiente sobre la gestión documental:

5.4 Gestión documental: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”

Por consiguiente, es de menester destacar la importancia de la seguridad de la documentación como un medio para evitar el uso ilegal o indebido de la información contenida en los archivos, así como para tener un control eficiente de la documentación.

3.2 Sobre la seguridad de la información en los archivos de gestión:

Se entiende por seguridad de la información el conjunto técnicas y medidas, ya sean preventivas o reactivas que permitan garantizar de manera razonable el resguardo y protección de la información. Siendo esto, un pilar fundamental para evitar la materialización de posibles riesgos ante una pérdida o tratamiento inadecuado de la información.

24 de enero del 2022
DNCC-AI-SAD-001-2022
Página 5

La Norma 4.3.3 Regulaciones y dispositivos de seguridad, de las Normas de control interno para el Sector Público⁷ señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos.”

(Lo subrayado no corresponde al original)

Bajo ese contexto, esta Auditoría mediante el método de observación, ha logrado determinar que algunos documentos que contienen información institucional se encuentran almacenadas en cajas en algunas unidades organizativas, algunos archivos que no se encuentran bajo llave lo que podría permitir el posible acceso de esos documentos de cualquier persona que ingrese a dicha organizativa, lo cual representa un riesgo de acceso a la información, más aún si los mismos son datos sensibles de la institución.

Como se mencionó en párrafos anteriores, es importante contar con los recursos necesarios, dentro de ellos cabe mencionar disponer de un archivo central institucional; lo cual sería una herramienta clave para descongestionar la cantidad de los archivos resguardados en las unidades organizativas correspondientes a periodos anteriores, logrando de esta forma una mejor gestión de la documentación que se encuentra almacenada en las oficinas.

3.3 Sobre la carencia de un archivo central institucional y archivos de gestión:

De conformidad al artículo 16 de la Ley General de Control Interno, se señala lo siguiente:

Sistemas de información. Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. (...)

En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

⁷ Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) emitidas por la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009.

(...)

c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico

(Lo subrayado no corresponde al original)

De acuerdo con la Política de Gestión Documental, en el apartado 3.2 denominado problemática, dentro de las causas se mencionan “la ausencia de un archivo central y la carencia de insumos e infraestructura básica para la custodia documental” y dentro de los efectos señalados en el mismo se encuentra la pérdida de información. Es por ello que, por medio del presente servicio se busca concientizar nuevamente al Jerarca sobre el riesgo que representa esta problemática.

Cabe retomar que, mediante el servicio preventivo de advertencia SAD-02-2018, sobre la gestión del archivo central, se advirtió a la Administración sobre ausencia actual de un archivo central y de gestión, para lo que interesa se extrae lo siguiente:

la Ley del Sistema Nacional de Archivos dispone que las instituciones públicas deben contar con un archivo central y con los archivos de gestión necesarios para conservar y organizar los documentos de la institución.

Estos archivos deben regirse por la Ley, su reglamento y las disposiciones de los órganos de la Dirección General del Archivo Nacional indicados en la norma No. 41; por su parte, el artículo 39 de dicha Ley señala que los archivos de gestión son los archivos de las divisiones, departamentos y secciones del ente correspondiente, creados para conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación producida por su unidad. Los archivos centrales cumplen esas mismas funciones, pero, además, centralizan la documentación de todo el ente.

(Lo subrayado no corresponde al original)

Ante la carencia de ese archivo, muchos de los documentos producidos en las diferentes unidades organizativas se mantienen en los archivos de gestión, por ende, el posible uso innecesario del espacio físico en las unidades, lo cual, en muchos casos ya es muy limitado.

Así las cosas, pese a que se ha observado varios esfuerzos por parte la Dirección de Información / Unidad de Gestión Documental en la elaboración de regulación interna mediante manuales, políticas y otros, no es suficiente para subsanar esta situación, ya que se requiere del espacio físico adecuado para la DNCC disponga de un archivo central institucional, así como las herramientas necesarias para sus respectivos archivos de gestión.

Con respecto a esto último, mediante oficio DNCC-AI-OF-014-2022 de fecha 14 de enero del año en curso, se consultó sobre las debilidades detectadas en los archivos de gestión a la Dirección de información, como el área experta en lo correspondiente a esta materia, en respuesta a lo solicitado

24 de enero del 2022
DNCC-AI-SAD-001-2022
Página 7

mediante oficio DNCC-DI-UGD-OF-003-2022 de fecha 19 de enero de 2022 se remite adjunto el informe N. DNCC-DI-UGD-INF-001-2022, del cual se transcriben las siguientes debilidades:

- **Sub-fondos documentales acumulados en los archivos de gestión.** *La falta de las TPCD, han generado una saturación de los archivos de gestión, dado que sin éstas no es posible llevar a cabo la eliminación de documentos que hayan cumplido su vigencia administrativa y legal.*
- **Carencia de espacio físico.** *El lugar donde archivan la documentación no ofrece la infraestructura y condiciones necesarias que garantice la preservación y custodia de los documentos.*
- **Carencia de insumos.** *Las instancias indican que no es suficiente el mobiliario e insumos con los que cuentan para custodiar la documentación, algunas unidades optan por tener los documentos, gavetas, arturitos, sillas, pasillos y hasta en el piso, siendo esto crítico para la seguridad y preservación de los documentos. De acuerdo con los seguimientos realizados por esta unidad, se requiere de aprovisionar a los archivos de gestión de los siguientes insumos:*
 - *Carpetas colgantes / cejillas plásticas*
 - *Folder color natural*
 - *Prensas plásticas*
 - *Cajas de archivo*
 - *Archiveros con su respectiva llave*
 - *Estantería metálica*
- **Carencia de Recurso Humano exclusivo para labores de archivo en las Regiones.** *Dado que la DNCC tiene la característica de ser una institución regionalizada con gran cantidad de personal en su estructura administrativa, se plantea la necesidad, de para poder avanzar en la gestión documental y expandir el quehacer de la UGD, de contar con técnicos de archivo al menos uno en cada Dirección Regional. Lo anterior permitiría contar con personal especializado en esta materia, que promueva, garantice y acompañe los procesos de implementación de la gestión de la información, coordinada desde la UGD.*
- **Escasa socialización del contenido abordado en las capacitaciones** *en materia de gestión documental, brindadas por la UGD. Desde la UGD se imparten capacitaciones a personal de las unidades organizativas, contemplando la capacitada operativa de la UGD. El objetivo y así se solicita en las convocatorias, es que estas personas repliquen el conocimiento adquirido con el personal de su unidad organizativa, no obstante, esto no se logra de manera masiva, ya que son pocas las unidades organizativas que realizan*

24 de enero del 2022
DNCC-AI-SAD-001-2022
Página 8

esa transmisión de conocimiento, por lo que cotidianamente se reciben solicitudes de nuevas capacitaciones, que operativamente es muy difícil de atender.

3.4 Resguardo de la documentación cuando se efectúan remodelaciones o labores de mantenimiento en la institución:

El Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Decreto Ejecutivo No. 40554, destaca:

“Artículo 40. Respaldo Institucional. Los Jerarcas de las Instituciones que forman parte del Sistema, deberán vigilar porque el sistema institucional de archivos y su recurso humano, cuenten con las condiciones óptimas para ejercer la función archivística con excelencia y cumplir con la legislación vigente.”

(Lo subrayado no corresponde al original)

Tal y como lo señala la normativa en esta materia es importante, vigilar que se cuenten con las condiciones óptimas para realizar la función de archivística con excelencia, por lo cual, se debería procurar que se tomen las previsiones respectivas para el resguardo de la documentación almacenada en las unidades cuando se realicen labores de remodelación, mantenimiento u otros a las instalaciones del Nivel Central, Nivel Regional, Oficinas locales y establecimientos, de tal manera que el personal externo contratado para efectuar dichas labores no tengan acceso a documentos o información sensible.

De acuerdo a la revisión realizada el día 20 de enero del año en curso, mediante el método de observación, se pudo determinar que los archivos de gestión de la Unidad Financiera que actualmente se encuentra desocupada por remodelación, de lo observado se determinaron algunos posibles riesgos, tales como, la posible pérdida de información valiosa, la posible sustracción de documentos, inadecuado resguardo de la documentación y el riesgo de conservación de los documentos.



24 de enero del 2022
DNCC-AI-SAD-001-2022
Página 9



Aunado a lo anterior, en el anfiteatro del Nivel Central, se observan cajas que contienen documentación, las cuales se encuentran al acceso de cualquier persona que transite por esta zona, tales como el personal de limpieza contratado, personal contratado para mantenimiento o remodelaciones, todos los funcionarios del nivel central o incluso cualquier persona externa que ingrese a las instalaciones.



4. Se advierte:

De conformidad con el marco normativo, esta Auditoría Interna de acuerdo con lo estipulado en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte lo siguiente:

- Es importante redoblar los esfuerzos para que la Dirección Nacional de CEN-CINAI cuente con un archivo central institucional de conformidad con las necesidades de almacenamiento de documentación.
- En línea con lo anterior, se sugiere realizar lo que corresponda para facilitar a las unidades organizativas los insumos necesarios citados por la Dirección de Información / Unidad de Gestión Documental en el informe DNCC-DI-UGD-INF-001-2022 u otros que se requieran, para que se logre implementar de manera adecuada los archivos de gestión del Nivel Central, Nivel Regional, Oficinas locales y establecimientos.
- Se sugiere que, la Administración analice y en caso que corresponda, tome las medidas atinentes durante la etapa de planificación de las remodelaciones de los espacios físicos de las unidades organizativas, establecimientos u otros. Así como, analizar si dichas medidas deberían incorporarse en un procedimiento atinente a esta materia.
- Es importante que cada unidad organizativa del Nivel Central, Nivel Regional, Oficinas locales y establecimientos procuren mantener sus archivos de gestión de conformidad con los criterios archivísticos definidos en los manuales, procedimientos, lineamientos u otra normativa emitida por la Dirección de Información/ Unidad de Gestión Documental, lo anterior con el fin administrar y resguardar de manera eficiente los documentos que se almacenan en dichas unidades.
- Además, se considera relevante sensibilizar a los funcionarios para que implementen las regulaciones internas emitidas por la Dirección de Información / Unidad de Gestión Documental en esta materia, así como socializar lo aprendido en las capacitaciones que ha brindado dicha unidad.
- Lo evidenciado, podría ocasionar riesgo de pérdida de información correspondiente a la ejecución de fondos públicos y documentación que respalda otros actos administrativos.

Las observaciones emitidas en el presente servicio de advertencia, se emiten con el fin de orientar, apoyar y prevenir a la Administración sobre las posibles violaciones al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, para evitar que se materialicen posibles riesgos que afecten el logro de los objetivos y metas institucionales.

Por último, se les solicita remitir copia de las acciones que se dispongan respecto al presente servicio preventivo, para efectos de nuestro programa de seguimiento que nos exige la normativa.