



**EVALUACIÓN SOBRE PROCESOS DE
GESTIÓN DOCUMENTAL DEL ICD.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen.

Se efectúa en cumplimiento al Plan de Trabajo de esta unidad.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Verificar el procedimiento de archivos de gestión al archivo central, estructura y condiciones de custodia y destrucción de la información; con el fin de evaluar el cumplimiento de las políticas en dicha materia.

1.3 Alcance.

Del 1° de enero del 2013 al 31 de setiembre del 2018, ampliándose en aquellos casos en que se considere necesario.

1.4 Marco de referencia.

- Ley No. 8204 "Ley de Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento"¹.
- Ley No. 7202 "Ley del Sistema Nacional de Archivos"².
- Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivo.³
- Normas de Control Interno para el Sector Público.⁴
- Ley No. 8454 "Ley de Certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos"⁵

1.5 Comunicación de resultados.

Según consta en el acta No. AI-001-2019 del 5 de febrero del año en curso, se presentó el informe preliminar de los resultados del estudio al Director General Adjunto, Jefe de la Unidad Administrativo Financiero y la Encargada del Archivo Institucional.

¹ Publicada en la Gaceta No. 08 del 11 de enero del 2002

² Publicada en La Gaceta No. 225 del 27 de noviembre de 1990

³ Decreto Ejecutivo No. 24023-C del 30 de enero del 1995 y publicado La Gaceta No. 47 del 7 de marzo de 1995.

⁴ Publicadas en "La Gaceta" N.º 26 del 6 de febrero, 2009

⁵ Publicada en "La Gaceta" No. 197 del 13 de octubre del 2005



Una vez expuesto se remite de manera electrónica en formato digital con la firma de la Auditora General, así como la matriz con las recomendaciones donde la administración analizará la atención o acciones dirigidas a lo postulado por esta Auditoría Interna.

1.6 Generalidades del estudio.

La palabra “archivo” proviene del latín Archivum, y éste del griego Archeión que significa principio u origen. El origen de los archivos proviene de la historia del hombre y de la aparición de los primeros testimonios escritos que sentarían las bases de lo que hoy son los archivos. Una de las definiciones más completas del término “archivo”, según la archivera sevillana Antonia Heredia Herrera⁶ es la siguiente:

“Archivo es uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio e información para la persona o institución que lo produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia”.

La Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N.º 7202⁷ del 24 de octubre de 1990, regula el funcionamiento de los diferentes archivos públicos y archivos privados que integren al Sistema Nacional de Archivos, constituyendo el marco jurídico en materia archivística.

El Instituto Costarricense sobre Drogas es parte de ese sistema bajo esa condición está sujeto a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, norma que se inspira en el fin de conservar y proteger el acervo documental proveniente del Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas (CICAD) y del Centro Nacional de Drogas (CENADRO), instituciones que se extinguieron con la creación del ICD y por ser documentos de interés cultural o históricos constituyen patrimonio histórico cultural de la nación, por lo que se debe proteger y custodiar en el archivo institucional; al igual que aquellos documentos emitidos durante los años de existencia de este Instituto.

El archivo institucional se implementó a partir del 1º de junio del 2008, fecha que se contrato a una profesional con especialidad en archivística⁸, quién ha organizado un archivo central y de gestión para las unidades que conforman el ICD.

⁶ Archivístico general: teoría y práctica, 1989

⁷ Publicada en la Gaceta 225 del: 27 de noviembre de 1990.

⁸ Puesto No. 502792



2. RESULTADOS.

De seguido, se presentan los hallazgos evidenciados en el trabajo de campo.

2.1 En el tema “contratación”.

La Ley 8204⁹ en el transitorio II señala:

“Todos los bienes, recursos, equipo, documentos, expedientes, bases de datos y valores pertenecientes al Centro Nacional de Prevención contra Drogas, al Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas y al Área de Precursores del Ministerio de Salud, pasarán a integrar el patrimonio del Instituto Costarricense sobre Drogas.”.

Con base en dicho transitorio, la documentación física proveniente de dichos entes, fue custodiada en cajas apiladas en recintos ubicados en donde todo el personal tenía acceso, omitiéndose el control y seguridad.

Ante la necesidad de conservar la información, el 26 de junio del 2007 con oficio GDV-1257-2007; se realiza invitación directa a la empresa Guarda Documentos S.A., en el sentido de que presentara una propuesta para la custodia y administración de documentos, obteniendo la oferta el 22 de agosto de 2007. Posterior, el Director General Adjunto y la Jefe Administrativo Financiero de ese momento solicitan a la Proveeduría Institucional mediante oficio UAFI-510-07, iniciar las gestiones de contratación de servicios de selección, clasificación y bodegaje de documentos para el archivo pasivo institucional.

Con Licitación Abreviada No 2007-LA-000006-751 se inicia el proceso de publicación del cartel de contratación en Compr@red el 30 de octubre del 2007 y el 07 de diciembre del 2007 mediante oficio PV 0199-2007 se adjudica a la empresa Guarda Documentos S.A. el 10 de diciembre de 2007 mediante contrato denominado “Contrato de Servicios para la Selección, Clasificación y Bodegaje de documentos del ICD”, donde exponen las obligaciones de ambas partes, con una vigencia de cuatro años, prorrogable por un periodo igual.

En dicho contrato ratificado por el entonces presidente del Consejo Directivo y Vice Ministro de la Presidencia del 2006-2010 y la representante Legal de la empresa Guarda documentos S.A., indican que la custodia es por seiscientas cajas, siendo en realidad setecientas cajas, aspecto que fue ratificado 26 de febrero del

⁹ Ley de Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

2008 mediante orden de compra No. 24-2008 como adendum 214-2007¹⁰, indicando la variación en la cantidad de cajas y el valor del bodegaje.

A partir de ese momento el ICD comienza a pagar ¢892.995,58 (ochocientos noventa y dos mil novecientos noventa y cinco colones con 58/100), según factura 026268 del 27 de febrero del 2008, cubriendo el periodo del 13 de diciembre del 2007 al 29 de febrero del 2008, y así sucesivamente se ha mantenido el pago por mes de \$212 (doscientos doce dólares) conforme al tipo de cambio del día de la cancelación y a partir del 26 de mayo 2008, se incorporan cuarenta y cinco cajas más para custodia, por un valor de \$13.50 (trece dólares con cincuenta centavos) según factura No. 027540, por lo que la salvaguarda de cajas aumentó a setecientos cincuenta y dos cajas a partir del 01 de junio del 2008, con un pago de \$225.60 (doscientos veinticinco dólares con sesenta centavos).

El 10 de junio del 2011 el Proveedor Institucional con oficio PV 076-2011 consulta a la Unidad de Asesoría Legal de este Instituto, sobre la cláusula décima tercera relativa a la vigencia del contrato, por lo que el jefe y una subalterna de Asesoría legal responden mediante oficio AL-179-2011 del 15 de junio del 2011, "*que la prórroga de cuatro años es un periodo de tiempo durante el cual tendrá vigencia el contrato*", o sea, del 10 de diciembre del 2011 al 10 de diciembre del 2015.

El 1° de diciembre del 2015 la funcionaria con puesto 502793, "Encargada del Archivo Institucional" presenta la decisión inicial para el servicio de custodia documental y el 3 de diciembre del 2015, los representantes legales de la empresa Guarda Documentos aceptan participar en la contratación directa No. 2015CD-000224-00100 y el 4 de diciembre del mismo periodo el Proveedor Institucional emite la Resolución Final 224-2015, donde adjudica dicha contratación a la empresa citada, por \$210,00 (doscientos diez dólares) mensuales, para la custodia de setecientas cajas.

El 07 de diciembre del 2015 el Proveedor Institucional le consulta al Asesor Legal:

"Debido a que el plazo contractual por 12 meses con posibilidad por prórroga por 36 meses si la necesidad institucional así lo requiere, como te comenté es una contratación de servicios, ante el pronto vencimiento de la contratación actual (10 de diciembre), te consulto la aplicación del artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa párrafo 5, ya

¹⁰ 20 de diciembre del 2007.



que si se confecciona el proceso de este tardaría al menos dos semanas y la institución se quedaría sin el servicio.”.

Como respuesta, a la consulta formulada el Asesor legal le indica que “...es aplicable dicho artículo 190, y que el expediente administrativo que se sustenta esta contratación debe tener todos los elementos identificatorios que permitan con absoluta certeza a la Administración y al contratista conocer la descripción del bien, las responsabilidades, fiscalización y demás aspectos que comprende la norma de cita.”.

El párrafo cinco del artículo 190 del Reglamento de Contratación Administrativa señala:

“Cuando no resulte necesario formalizar una contratación, el documento de ejecución presupuestaria denominado pedido, orden de compra u otro similar, en el tanto incluya la descripción del bien, nombre del contratista, plazo de entrega y monto del contrato, constituirá instrumento idóneo junto al expediente administrativo en que se sustenta, para que se ejerza la fiscalización del procedimiento, así como para continuar con los trámites de ejecución contractual y pago respectivo, todo bajo responsabilidad del funcionario que la emite.”.

La Contraloría General de la República ha señalado referente al artículo 190 del citado Reglamento en oficio 9569 (DCA1848) del 19 de julio de 2016, que:

“De esta norma se desprende que la formalización en un simple documento por escrito es necesario para todas aquellas contrataciones administrativas que el documento sea imprescindible, para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes y cuando por el objeto sea necesario por seguridad jurídica. En esos casos, se **debe proceder a firmar la contratación por los respectivos representantes de la Administración y la empresa o persona contratada.** De acuerdo con la norma citada, el contenido del documento por suscribir debe incorporar una breve descripción de los elementos esenciales de la relación contractual...” (La negrita no es del original)

El documento presupuestario que se seleccione debe también respetar una serie de requisitos y contenido para acreditar las condiciones de la contratación que se llegue a celebrar. Por lo que se tendrá que incluir: la descripción del bien, nombre del contratista, plazo de entrega y monto del contrato. Ello por cuanto el RLCA es contundente en que ese documento presupuestario se considera un instrumento idóneo junto al expediente administrativo en que se sustenta, para que se ejerza la fiscalización del procedimiento por los órganos que correspondan, incluidas las Auditorías

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

Internas, así como para continuar con los trámites de ejecución contractual y pago respectivo, todo bajo responsabilidad del funcionario que la emite. Finalmente, se debe indicar que ha sido criterio de este órgano contralor que indistintamente de la manera que se formalice la contratación administrativa según las reglas antes analizadas, las contrataciones que realice toda Administración deben respetar los principios de la contratación administrativa y a la obligación de contar con un sistema de control que garantice la protección y conservación del patrimonio público.”.

De las transcripciones expuestas por ambos profesionales, y a pesar que se puede aplicar el artículo 190 del Reglamento en cita, es importante señalar que el Proveedor Institucional tenía conocimiento con anticipación que el contrato entre el ICD y la empresa Guarda documentos S.A. vencía el 10 de diciembre del 2015, fecha que finiquitaba el contrato, pues tenía una vigencia de ocho años (10 diciembre del 2007 al 10 de diciembre del 2015), aspecto que también omitió el entonces asesor legal, el cual disfruta actualmente de un permiso sin goce de salario ¹¹ del 08 de octubre del 2016 hasta el 07 de abril del 2019¹².

El 8 de diciembre del 2015 se emite y firma por parte del Proveedor Institucional y el Director General Adjunto, la orden de compra 143-2015 por el bodegaje de setecientas cajas en la empresa Guarda documentos, a un costo de \$210 (doscientos diez dólares) por mes y \$2.520 (dos mil quinientos veinte dólares) por año.

Por la premura de que el contrato vencía, el 09 de diciembre del 2015, el Proveedor Institucional remite a la representante de Guarda documentos S.A. un correo electrónico donde le envía la orden de compra 143-2015 y le comunica que la nueva contratación inicia el 11 de diciembre del 2015, adjuntando la resolución administrativa 06-2015 que contiene las obligaciones y deberes de cada una de las partes, conforme al cartel de contratación administrativa y oferta, sin embargo, se comprobó que en dicho documento no consta la firma del representante de Guarda documentos; pues se envió de manera digital; no obstante, esta auditoria considera que carece de valor legal ya que para que un acto produzca el efecto jurídico deseable, debe cumplir con los requisitos indispensables para la validez de ese evento.

El contrato se podía formalizar mediante una orden de compra o realizar una adición¹³ al mismo, debido a que había terminado el plazo, no así, el objeto

¹¹ Resolución 056-2016.

¹² Resolución 013-2017.

¹³ 10 de diciembre del 2015

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

contractual porque el ICD requiere servicios de la misma naturaleza, era necesario que ambas partes (no solo la administración) estuviesen de acuerdo y lo acepten como lo señalan el artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, cumpliendo con los siguientes requisitos que no fueron plasmados en la orden de compra 143-2015.

- ✓ Que el nuevo contrato se concluya sobre las bases del anterior.
- ✓ Que se mantengan los precios y condiciones del contrato inicial.
- ✓ Que el monto del nuevo contrato no sea mayor al 50% del contrato anterior, contemplando reajustes o revisiones y modificaciones operadas.
- ✓ Que no hayan transcurrido más de seis meses desde la recepción provisional del objeto.
- ✓ Que en el contrato precedente no se hubiera incurrido en ningún incumplimiento grave. La sumatoria del contrato precedente y del nuevo pueden exceder el límite económico del tipo de procedimiento originalmente utilizado.

En relación con la no realización por Asesoría Legal y la Proveeduría Institucional de una adición al contrato, es necesario indicar que las obligaciones contraídas con la empresa Guarda Documentos S.A., quedaron sin efecto, a pesar que el ICD ha cancelado mensualmente la contratación de la bodega.

Posterior, con Resolución Administrativa No. 006-2015 del 15 de julio del 2014 (2015) el Proveedor Institucional dicta un acto de adjudicación de la contratación directa por escasa cuantía No. 2015 cd-000224-00100 denominadas alquiler de bodega para la custodia documental, donde expone las obligaciones de la empresa y el ítem segundo señala:

“Que según el cartel de contratación administrativa que se preparó para esta contratación y el que fuese aceptado por la empresa adjudicada, el plazo contractual será de **un año, contado** a partir de la fecha que indique la orden de inicio, el cual se prorrogara automáticamente, en tres tramos iguales y sucesivos para un **máximo de relación contractual de cuatro años**; salvo que una de las partes exprese con **NO MENOS DE DOS MESES DE ANTELACIÓN AL VENCIMIENTO**, su interés de no prorrogar el contrato”. (La negrita es del original).

En los periodos 2014-2015 la Encargada del Archivo Institucional revisó, depuró y procedió a la destrucción de documentos ausentes de interés histórico, cultural ni científico y que habían finalizado el plazo de custodia, por lo que la empresa Guarda documentos inicia el cobro de bodegaje por trescientos setenta y cuatro cajas; mediante factura No. 0066906 del 06 de enero del 2016.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

Esta Auditoria solicitó el criterio a dicha funcionaria¹⁴ sobre la custodia de documentos en empresas externas al Instituto, señalando:

“No es recomendable que donde existe un Archivo Central, se custodien los documentos fuera de la institución, por transparencia administrativa y seguridad de la información del instituto. Además, valorando la cantidad de consultas que se dan, en ese lugar, que en este caso es mínima, más o menos una consulta por año o cada dos años, no tendría razón de ser el continuar con este contrato, generando así un ahorro de recursos para la institución.”.

De lo indicado por la subalterna, se visitó las oficinas centrales de Guarda Documentos S.A., revisando cinco cajas con documentos desde 1985 en adelante o años anteriores, comprobándose el contenido en acciones de personal, planillas, reportes y pagos de la Caja Costarricense del Seguro Social e información de facturas y otros pagos realizados durante el periodo del Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas. A la vez, una de las cajas tiene libros empastados con información de talleres seminarios realizados por organismos internacionales pertenecientes a Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador entre otros, que fueron entregados en su momento a las Jefaturas de la Unidad de Análisis Financiero, pero que no poseen valor científico ni cultural por ser documentos que contienen datos de dichos países, manifestación señalada por la Encargada del Archivo. Como se muestra en las siguientes fotografías:



¹⁴ Acta No. 041-2018 del 12 de setiembre del 2018



Sobre el particular, es conveniente que la administración del ICD valoré la destrucción de documentos pasivos, conforme al proceso de selección y eliminación con base en las tablas de plazos, de manera que la información que se conserve en el archivo central del ICD sea la científico-cultural y cumplir de esa forma con uno de los objetivos del sistema de control interno¹⁵ que señala que se debe “Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal”, debido a que hasta el 31 de noviembre del 2018, el ICD ha cancelado **¢13.913.192,00 (trece millones novecientos trece mil seiscientos ciento noventa y dos colones)**, por custodia de información de escasa importancia., y tomar en cuenta que esos dineros podrían trasladarse a otras subpartidas, máxime en el periodo de crisis en que el gobierno ha estado puntualizando.

2.2 En el tema de espacio físico.

El archivo institucional se regula por el Reglamento y la Ley No. 7202 “Ley del Sistema Nacional de Archivos”, el cual señala en el artículo 2 que el Sistema Nacional de Archivos, comprende los archivos del Poder Ejecutivo; tales como el archivo de la Presidencia de la República, del Consejo de Gobierno, los ministerios, sus direcciones generales, departamentos y demás dependencias en todo el país.

También los artículos 39 y 41 de la misma Ley, señalan:

¹⁵ Punto a) de la norma 1.2 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público.

“Las instituciones públicas deben contar con un archivo central y con archivos de gestión necesarios para conservar y organizar los documentos de la institución. 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”.

Además, el artículo 82 inciso b) del citado Reglamento establece que: Los Archivos del Sistema realizarán rutinas básicas de conservación preventiva de documentos que respondan a las políticas establecidas en el plan de conservación de documentos, de acuerdo con las últimas técnicas en esa especialidad, y considerando que:

“Para la conservación de los documentos se debe tomar en cuenta que existen factores físicos, químicos, biológicos y tecnológicos que provocan el deterioro del documento, tales como humedad, temperatura, luz, contaminación atmosférica, insectos, roedores, fuego e inundaciones. Para tal fin contarán con: locales adecuados, estantería metálica, repositorios digitales, cajas libres de ácido para guardar los documentos, equipo contra incendios, protección contra inundaciones. Deberán tener el cuidado necesario para el manejo de los documentos y mantener un programa permanente de rutinas de limpieza del archivo, contenedores, documentos y demás instalaciones; políticas de migración de documentos en caso necesario y seguridad en los sistemas de información.”.

Así como la norma citada en el artículo 84 dicta una serie de medidas de preservación y control de los documentos y sus locales, que se deben observar para la conservación de la información y entre ellos cita:

- a- Sólo tendrán acceso a los depósitos los funcionarios del archivo, o aquellas personas que cuenten con previa autorización.
- h-. La temperatura en los depósitos deberá mantenerse en lo posible entre los 18° C y 22° C.
- j-. Existirán las alarmas de incendios e interruptores del fluido eléctrico y los equipos de extinción necesarios.
- l-. En los depósitos debe existir un buen sistema de ventilación, para evitar focos de humedad.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

Por la normativa señalada, se consultó a la Encargada del archivo, en entrevista realizada el 12 de setiembre del 2018, si el archivo institucional cumple con las condiciones ambientales, estructurales, de limpieza y seguridad para la preservación de los documentos institucionales, manifestando:

“Si cumple, los básicos que establece la Ley, estanterías metálicas, el acceso regulado, cajas de archivo, y organización previa para préstamo de documentos”. Pero, también indico que “no cumple con requisitos de seguridad y comodidad para la atención de los funcionarios, debido a que los usuarios cuando solicitan información deben verla en el aire”.

Asimismo, se le consultó sobre el control para el acceso a las áreas que custodian la información, indicando:

“Donde está el primer depósito de documentos, en la primera oficina no ingresa gente externa, solo mi persona y en el segundo deposito, oficina donde me ubico, ingresa el usuario interno cuando debe ver el expediente debido a que la tabla que tiene la puerta como mostrador está quebrada y no es funcíonable, porque el espacio no cumple en lo más mínimo con la atención a los usuarios cuando solicitan información deben verla de pie, porque no todos solicitan expedientes para llevárselos, la mayoría los consulta en el archivo y un archivo institucional necesita de tres áreas delimitadas que son: administrativa, depósito y área de consulta”.

De lo expresado por la subalterna es importante exteriorizar que el archivo Institucional por un tema de infraestructura del edificio, se encuentra ubicado en dos áreas de aproximadamente cuatro metros cuadrados, oficinas cerradas. En la primera área se ubican tres anaqueles completamente llenos, como se muestra en la siguiente foto.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018



En la segunda oficina está ubicada la profesional del archivo, con su escritorio y dos anaqueles, cuyo espacio libre son tres gavetas, como se muestra en las fotografías.



Ambos depósitos documentales presentan alteraciones en el control y seguridad de los documentos como son:

- ✓ Poseen aire acondicionado, sin embargo, estaban en mal estado por lo que las áreas no mantenían las temperaturas entre los 18° C y 22° C requeridas, problema solucionado hasta finales del 2018.
- ✓ No existe espacio suficiente para la atención de los funcionarios, estos se ven obligados a ingresar a los depósitos.
- ✓ El archivo central tiene un extintor de incendios que por el poco espacio está mal ubicado.
- ✓ Por su estructura se le brinda muy poca limpieza por lo que existe mucho polvo.
- ✓ Dichos espacios utilizados como oficinas no reúnen las condiciones apropiadas de espacio y ventilación, por cuanto son vulnerables al ingreso de polvo, humedad y el calor, favoreciendo a la formación de bacterias que acidifican los

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

papeles y la tinta, y a su vez, estos ácidos atraen hongos e insectos que dañan la información.

✓ Una de las responsabilidades del ICD es proveer condiciones de trabajo que no afecten la salud de los funcionarios ante riesgos nocivos, conforme lo señala el Reglamento General de los Riesgos del Trabajo ¹⁶. En este caso, el poco espacio, el polvo de los documentos y el ambiente ligado con la poca ventilación que ingresa a la oficina donde está ubicada la funcionaria, podría eventualmente afectar su salud y por ende su condición laboral no es la más apropiada.

Para lograr un avance en el mantenimiento de un buen archivo central es necesario mencionar que, contiguo a depósitos documentales, existe una oficina ocupada por la Unidad de Recuperación de Activos, la cual es utilizada como bodega para guardar archivadores, estantes con cajas y otros artículos, que bien pueden ser ubicados dentro del perímetro ubicado por la URA, la cual contiene una amplia oficina ocupada solo por tres funcionarios, como se muestra en la fotografía:



Como se observa existe suficiente espacio en dicha área como para que se valore trasladar los artículos, archivadores y estantes de la oficina en mención, suministrando una mejora en el área del archivo central, y la posibilidad de una reorganización estructural de oficinas, de manera que quede espacio suficiente para

¹⁶ Reglamento General de los Riesgos del Trabajo, N° 13466-TSS, emitido el 24 de marzo de 1982



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

atención de los usuarios, así como el ingreso de ventilación a los anaqueles, procurando una mejora en la salvaguarda y protección a los documentos manipulados, entre otros.

La norma 5.5 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, relativa a Archivo Institucional señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos. Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.

2.3 Depuración de documentos.

El artículo 20 del Reglamento de la Ley de Archivo Nacional señala:

“Cada una de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la Ley que se reglamenta integrará un Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), que estará formado por el Asesor Legal, el Superior Administrativo y el jefe o Encargado del Archivo Central de la entidad productora de la documentación, o por quienes estos deleguen, siempre y cuando reúnan las mismas condiciones profesionales. Entre esos miembros se nombrará, de acuerdo con lo que establece al respecto la Ley General de la Administración Pública, un presidente y un secretario, electos por mayoría absoluta, quienes permanecerán en el cargo un año, pudiendo ser reelectos. El CISED, establecerá sus normas de trabajo y la frecuencia de las reuniones.”.

En la entrevista se le consultó a la Encargada del Archivo quién funge como presidenta sobre la conformación del Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED) manifestando:

“Si existe, pero después que se fue el jefe de Legal, nos quedamos sin Comité, hasta el 26 de julio de este año que se volvió a conformar. Lo integran: Olger Bogantes, quien delego en la jefe de UAFI..., el asesor legal... y el Archivista de la institución...”.



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

También se le consultó sobre las actas o minutas emitidas, señalando que:

“Si, se levantan minutas de cada reunión y se recomendó reunirnos cada mes, pero recomendé que era mejor cada vez que exista una solicitud de alguna Unidad.”.

Además, esta Auditoria solicitó las actas emitidas desde el período 2009 al 2016, declarando dicha funcionaria que durante esos años (CISED), estaba conformado por el jefe de Asesoría Legal, quien fungía como secretario, el Director General Adjunto y su persona. El responsable de redactar y llevar el control de dichas actas era el secretario, pero desde que goza del permiso sin goce de salario el 08 de octubre del 2016, las actas no aparecen, por lo que no fue posible evidenciar el levantamiento de actas.

Actualmente, el Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), está conformado por la Encargada del Archivo como presidenta, Jefe Administrativo Financiero y una funcionaria de la Unidad de Asesoría Legal como secretaria, quiénes levantan un acta cada vez que sesionan, producto de ello llevan cinco actas, no obstante, según indicó la presidenta:

“En las reuniones posteriores se aprueba el acta, pero a la fecha no he firmado ninguna y tampoco tengo copia de ellas o los acuerdos”¹⁷

Por su parte la secretaria señaló en correo electrónico del 10 de diciembre de los corrientes:

“Las actas no están pasadas en limpio las levanté, pero aún no las pasé. Si ocuparás algún asunto especial o tema, con gusto podría revisar y pasarlo en limpio la que corresponde. Si ocupas todas tendría que decirte que, para la primera semana de enero, pues estás dos semanas estamos en procedimientos administrativos, investigaciones preliminares que son con plazo.”.

Por la poca importancia y relevancia que se le ha brindado al CISED, es necesario indicar que es un órgano colegiado creado por el artículo 33 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos N°7202 y su Reglamento Ejecutivo; integrado por: La encargada del archivo, el asesor legal y el superior administrativo de la entidad productora de la documentación, el cual tendrá las siguientes funciones:

¹⁷ Correo electrónico del 7 de diciembre de 2018



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

a) Evaluar y determinar la vigencia administrativa y legal de sus documentos.

b) Consultar a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos cuando deba eliminar documentos que hayan finalizado su trámite administrativo.

Por las funciones que tienen es prioritario que cada sesión se incorpore actas colegiadas y debidamente ratificadas; máxime que existe en el pasillo del primer piso una cantidad de cajas que contienen documentos que deben eliminarse; y sobre el tema del proceso de destrucción la Encargada del archivo¹⁸ manifiesta:

“Ahorita existen 133 cajas para eliminar están ubicadas en el pasillo, no se han eliminado por ausencia de la Asesoría Legal miembro del Comité, se pidió cotización a la empresa Guarda Documentos y nos cobra 600 dólares por destruirlo, se requiere de una destructora semi industrial, ya que la que tengo no funciona como se requiere para la cantidad de documentos.”.

Continúa señalando la funcionaria,

“Se presentó la oportunidad de que un colega me facilitara ir a destruir en su institución con su destructora industrial, pero por diversos motivos, no se pudo concretar la destrucción (falta de camión, o chofer o gasolina y al final el colega no pudo coordinar por más tiempo el día de destrucción por motivos laborales)”.

Por lo indicado por dicha funcionaria se procedió a tomar fotografía de las cajas que contienen documentos a destruir, como se muestra a continuación:

¹⁸ Acta AI-041-2018 del 12 de setiembre del 2018.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018



Como se aprecia es una gran cantidad de documentos a destruir que han permanecido por más de dos años en el mismo lugar, sin que la Encargada de Archivo efectúe la eliminación por la falta de una máquina destructora de documentos capaz de eliminar altas cantidades de papeles.

Según, indico dicha colaboradora había solicitado una máquina semi industrial el 14 de junio del 2011 mediante oficio ACI-008-11, con la justificante de que “a nivel institucional (en las oficinas del ICD y en Guarda Documentos) se conserva una gran cantidad de documentos que han cumplido la vigencia administrativa y legal, motivo por el que se pueden eliminar, esto sustentándonos en las vigencias de las tablas de plazos de conservación de documentos aprobadas por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de documentos.”.

Continúa indicando la funcionaria, “La máquina destructora de documentos no será de uso exclusivo del Archivo Central, ya que será para uso institucional, lo que ayudará a solventar las necesidades de todas las unidades del ICD”. En esa oportunidad la Encargada solicito una máquina con las siguientes características Marca Primo modelo 2600, bajo consumo de corriente, capacidad de 72 litros, conexión de 110v, capacidad de destrucción de 30 hojas por tiro y destrucción de tarjetas y cd, con un precio de \$1186.50 (mil ciento ochenta dólares con 50 centavos), pero también, las jefaturas de la Unidad de



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

Registro y Consultas e Informática habían solicitado la compra de una destructora de papel.

Por su parte, la Proveeduría procedió a realizar la adquisición de las tres destructoras de papel, por un monto de **¢1.018.889,00 (un millón dieciocho mil ochocientos ochenta y nueve colones)**, sin analizar que la Encargada del Archivo solicitaba solo una destructora de documentos para el Instituto, por cuanto existen destructoras para uso en oficinas de Auditoría, Administrativo Financiero, Registro y Consultas, Informática, Unidad de Análisis Financiera.

A la fecha, para la destrucción de documentos la empresa cobra **\$232.75 (doscientos treinta y dos dólares con 75 centavos)** por 931 kilos o sea 133 cajas y **\$125.00 (ciento veinticinco dólares)** por 500 kilos (20) cajas), al tipo de cambio de hoy oscila entre **¢141.046,50 (ciento cuarenta y un mil cuarenta y seis colones con 50/100)** a **¢63.250,00 (sesenta y tres mil doscientos cincuenta colones)**, incluye el traslado de cajas hasta el lugar del desecho, limitando que el personal de este Instituto, se asegure de los documentos desechados.

Esta propuesta contradice lo indicado en el artículo 28 el Reglamento Ejecutivo a la Ley del Sistema Nacional de Archivos¹⁹, que señala:

“Las series y tipos documentales cuya eliminación se autoriza deben ser transformados en material no legible, utilizando las técnicas de eliminación acordes con sanas prácticas ambientales. Respecto de los documentos electrónicos, el acto de eliminar o borrar en cualquier sistema de almacenamiento, debe cumplir con los mismos requerimientos establecidos para los soportes tradicionales, sin dejar rastro o pistas, copias no autorizadas o metadatos imprevistos.”.

Por el tipo de documentos que emite este ICD es necesario que exista una persona que valide el tipo de información a destruir con la y firmarse un acta de eliminación, que dé fe de que la acción realmente se ejecutó. Ante la falta de regulaciones internas a nivel institucional se debe acatar lo que indica las normas jurídicas.

Además, es necesario que el ICD valore comprar una destructora de documentos que se ajuste a las necesidades del Archivo Institucional para que sea la Encargada de determinar que documentos se deben eliminar y evitar que los funcionarios estén imprimiendo y descartando papeles sin ningún control.

¹⁹ La Gaceta 170, Alcance 217 del 07 de setiembre de 2017

2.4 Sistemas de información.

La Unidad de Informática del ICD desarrolló en el 2012 el Sistema de Gestión Documental (SIDOC), sin embargo, según indicó el jefe de la Unidad de Informática²⁰, “la utilización y aplicación ha sido parcial, debido a que no es obligatorio por cuanto no contempla los procesos administrativos alineados con la normativa de Archivo Nacional”.

Actualmente, la Ley 8454²¹, faculta al estado y las entidades públicas para el uso de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos, como lo señala el artículo 1:

“... El Estado y todas las entidades públicas quedan expresamente facultados para utilizar los certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.”.

Por lo que estipula dicha Ley, se consultó al jefe de la Unidad de Informática sobre el SIDOC y su uso en el ICD indicando:

“Bajo esa facultad que otorga la mencionada ley, el sistema SIDOC provee la posibilidad de hacer uso de documentos electrónicos y firma digital, tal como la ley nos faculta. Sin embargo, el sistema SIDOC, debe adaptarse a las nuevas necesidades institucionales, para lo cual, tal como lo expuse en la charla realizada en 21 y 22 de noviembre, estamos modificando dicho sistema.”.

En entrevista realizada a la Encargada del Archivo relativo a documentos digitales;

“En el área de Tesorería se imprimen solo los documentos necesarios, esto genero un beneficio al área de contabilidad y menor gasto de papel; que se hagan menos copias o consecutivos para control interno de la unidad, y menor vigencia a documentos no sustantivos; por ejemplo 1 año de vigencia y luego se elimina. En RH, se produce menos documentos en papel y se regulan las copias de los documentos no sustantivos. En la UIF se imprimen menos cantidad de documentos, y se digitalizan expedientes, lo que ha disminuido el uso de papel satisfactoriamente. Pero, falta el compromiso de las jefaturas para una normalizada digitalización de la información.”.

²⁰ Correo electrónico del 10 de diciembre del 2018

²¹ Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

Por lo expresado, por la Encargada de Archivo se evidencia que los funcionarios han ido atendiendo la norma sobre documentos digitales, de forma que una de las unidades que más documentos imprimía está evolucionando hacia el procesamiento digital de modo que a futuro es posible que la documentación sea digitalizada, logrando con ello beneficios en la conservación de los originales, evitando desgaste, deterioro o extravío máxime ahora que el 90% de los funcionarios se instauró la firma digital.

Igualmente, se presentía una reducción del espacio físico, minimizando costos directos o indirectos, aunado a la eliminación de los procesos de impresión y el gasto del papel, de igual forma se evita la pérdida de tiempo profesional en buscar de forma manual los documentos cuando se archivan, favoreciendo a los usuarios con una mayor accesibilidad a la información y cumplir de esa forma con la norma 4.4 del manual de Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, relativo a la “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información” que señala:

“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...”

2.5 En el tema de políticas institucionales.

Para el 2013 mediante correo electrónico la Encargada de Archivo remitió un borrador de un reglamento interno denominado “Reglamento del sistema archivístico institucional del Instituto Costarricense sobre Drogas”²², con correcciones por la Jefatura de la Unidad de Administrativo Financiero, no obstante, dicho documento no fue tramitado hacia ninguna instancia.

También, se le consultó a la funcionaria del Archivo, sobre la existencia de un comité para implementar políticas a nivel institucional indicando que:

“Se está trabajando en eso, existe un Comité conformado por el jefe de informática..., una funcionaria de Asesoría Legal..., un funcionario de Auditoria y mi persona, estamos trabajando en políticas internas para los documentos digitales, nos apoyamos en la siguiente normativa...la cual regula lo relativo al documento Electrónico, su gestión y conservación a largo plazo a los Archivos del sistema, de aplicación obligatoria y las Políticas de

²² Correo electrónico del 16 de octubre del 2018.



Formatos Oficiales de los Documentos Electrónicos firmados digitalmente; pero los formatos no los estamos trabajando por ahora, hasta terminar con las políticas internas.”.

Asimismo, manifiesta:

“la colaboración que recibe a lo interno del ICD es poca y que se debe regir por la Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos, su Reglamento y todas aquellas normativas que esta emane. En este año no se me permitió asistir al Congreso Archivístico Nacional, como lo establece el art. 43 de la Ley 7202, Artículo 43: “Capacitación para los Funcionarios de Archivos: Las entidades tienen la obligación de capacitar y actualizar los conocimientos de los funcionarios de archivo y que deberán facilitar y financiar su participación en los eventos programados por el Archivo Nacional y otras Instituciones que propicien dichas actividades, con el fin de que puedan realizar un trabajo óptimo, y apliquen los conocimientos adquiridos en estos eventos.”.

Como se visualiza, es evidente que a lo interno no existen políticas internas, pero tampoco existe una incorporación de las funciones que realiza el archivo institucional en el Manual de procesos y procedimientos de la Unidad de Administrativo Financiero, pues revisado el mismo se determinó la ausencia de un método estándar para la ejecución de los procesos en dicha área, lo que disminuye el seguimiento en las labores desarrolladas en la gestión documental.

Por tanto, es conveniente que la administración activa de este Instituto, procure que todo proceso y procedimiento Institucional se encuentre debidamente documentado, pues si bien, están tratando de implementar políticas internas apegados a la Ley 8454, es necesario incorporar en el manual de la Unidad de Administrativo Financiero las funciones que realiza la Encargada del Archivo institucional y cumplir con lo que estipula la norma 5.5 del citado Manual que señala sobre el Archivo Institucional, ya mencionada relativa a la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico.

Es necesario, la implementación de políticas para documentos digitales, así como para los procesos y procedimientos del área de archivo se efectúen en un tiempo prudencial y evitar continuar con un área que solamente se rige con lo enunciado en la Ley de Archivo Nacional, que si bien, rige el accionar para todos los entes estatales, no deja de ser importante contar con normativa interna que regule lo relativo a gestión documental.

3. CONCLUSIONES.

Desde el 10 de diciembre de 2007, se contrata la empresa Guarda Documentos S.A., para la custodia de documentos del Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas y del Centro Nacional de Drogas. Posterior en el 2015 se renueve el contrato con la misma compañía para la custodia de 700 cajas. Actualmente, para destruir documentos la empresa Guarda documentos S.A., cobra \$232.75 (doscientos treinta y dos dólares con 75 centavos) por 931 kilos o sea 133 cajas y \$125.00 (ciento veinticinco dólares) por 500 kilos (20) cajas), que incluye el traslado de cajas hasta el lugar del desecho.

El espacio físico del archivo institucional no reúne las condiciones apropiadas para custodiar todo el documento generada del ICD, pues cuenta con tan solo dos oficinas de aproximadamente cuatro metros.

El comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), conformado por la Encargada del Archivo como presidenta, la Jefe Administrativo Financiero y una funcionaria de la unidad, levantan un acta cada vez que sesionan, producto de ello llevan cinco actas, no obstante, las mismas se mantienen como borradores.

Es preciso que el ICD valore comprar una destructora de documentos que se ajuste a las necesidades del Archivo Institucional para que sea la Encargada del archivo que determine que documentos se deben eliminar y evitar que los funcionarios estén imprimiendo y descartando papeles sin ningún control.

La Unidad de Informática del ICD desarrollo el Sistema de Gestión Documental (SIDOC) en el ICD durante el período 2012, el cual no ha sido de uso obligatorio en la institución, debido a que no contempla los procesos administrativos alineados con la normativa de archivos Nacional, por lo que ha tenido un uso parcial.

El ICD no cuenta con norma interna sobre archivo documental, por lo que es necesario la implementación de políticas para documentos digitales.

4. RECOMENDACIONES.

AL DIRECTOR GENERAL.

a) Girar instrucciones al Proveedor Institucional y a la Encargada del Archivo para que se proceda al traslado de cajas de la empresa Guarda Documentos S. A. a



AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2018

este ICD, para la revisión de información conforme a la tabla de plazos. (Ver punto 2.1 de este informe).

b) El contrato con Guarda Documentos formalizado hace cuatro años vence el 10 de diciembre del año en curso, por lo que se recomienda a la Dirección General se giren instrucciones al Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), el inicio de la revisión, análisis y depuración de la documentación custodiada en dicha empresa, y una vez concluida se traslade al Archivo Nacional la considerada como científica, cultural e histórica. (Véase punto 2.1 de este informe).

c) Girar instrucciones a la Asesoría Legal y al Proveedor Institucional para que todo “Adendum” a un contrato, cumpla con los requerimientos establecidos en el artículo 190 y 201 del Reglamento de Contratación Administrativa relativo a adición al contrato. (Punto 2.1 de este informe).

d) Que se valore y se analice reubicar la oficina utilizada como bodega por la URA, y se le habilite al Archivo Institucional para la atención de los usuarios ofreciendo seguridad y control en el manejo de los documentos; proporcionando más espacio, y ventilación apropiada a la información y minimizando riesgos de salud y cumplir con estándares de salud ocupacional. (Ver lo enunciado en el punto 2.2).

e) Girar instrucciones al Proveedor Institucional y a la Encargada del Archivo, se inicie la adquisición de una destructora de documentos que se ajuste a las necesidades del archivo institucional, permitiendo a dicha funcionaria, valorar, analizar en coordinación con el CISED información para desecho. (Referirse al punto 2.3 de este informe).

f) Que la Dirección General en coordinación con la Unidad de Informática, determinen si el sistema de Gestión Documental (SIDOC), tiene la capacidad de generar documentos electrónicos y firma digital, por cuanto su uso a la fecha ha sido parcial al no contemplar los procesos administrativos alineados con la normativa de Archivo Nacional (Ver punto 2.4 de este informe).

g) Se giren instrucciones a los integrantes del Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), para que en un tiempo prudencial implementen políticas de documentos digitales, así como los procesos y procedimientos del área de archivo. (Punto 2.5 del este informe).