



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORIA INTERNA

24 de enero de 2018

A.I. 06-2018

Doctor
Jose Antonio Ledezma Ramírez
Director Nacional a.i
DNCC

Estimada señora:

De conformidad con la norma 205.02 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), que indica, *“El auditor debe mantener una comunicación proactiva y efectiva con la Administración de la entidad u órgano, con el fin de facilitar el normal desarrollo de todo el proceso de la auditoría, sin perder de vista ni comprometer en ningún momento la objetividad e independencia que le rige.”*

Por lo expuesto, se adjunta informe de advertencia denominado SAD-02-2018, para su análisis y valoración.

En caso de requerir que el mismo sea expuesto, favor indicarlo a esta Auditoría.

Cualquier consulta, estoy para servirle,

Cordialmente,

(Original Firmado)

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna a.i
DNCC

Ci: Archivo /consecutivo

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14

Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103

Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



INFORME N° SAD-02-2018
24 de enero de 2018

INFORME DE ADVERTENCIA
SOBRE GESTIÓN DEL ARCHIVO INSTITUCIONAL

Realizado

Licda. Mauren Navas Orozco, Mba., CPA
Auditora Interna a.i

Enero, 2018

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1. PRESENTACIÓN

La Auditoría Interna fiscaliza que la actuación de la administración activa se ejecute conforme al marco legal y técnico y las sanas prácticas administrativas, gestión que se realiza por medio de la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como, mediante las funciones de asesoría y advertencia.

El quehacer de la auditoría interna por lo general consiste en una labor que se desarrolla con posterioridad a los actos de la administración; sin embargo, en asuntos que sean de su conocimiento o a solicitud del jerarca y/o titulares subordinados, también emite en forma previa, concomitante o posterior a dichos actos, criterios en aspectos de su competencia y en cumplimiento de su labor de asesoría y advertencia, sin que se menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en la ejecución de estudios posteriores.

Desde esta perspectiva, es importante realizar el presente servicio preventivo de advertencia, el cual trata de una función preventiva que consiste en alertar (por escrito) con el debido cuidado y tono, a cualquiera de los órganos pasivos de la fiscalización (incluido el jerarca), sobre los posibles riesgos y consecuencias de su proceder.

El desarrollo de este escrito, es con base en la revisión del mandato indicado en el Artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivo N°7202¹, el cual establece que, *“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”*.

El numeral 2 instaura lo siguiente:

*“La presente ley y su reglamento regularán el funcionamiento de los órganos del Sistema Nacional de Archivos y de los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y de los demás entes **públicos**, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, así como de los archivos privados y particulares que deseen someterse a estas regulaciones.”* (La negrita no es del original)

Dicho artículo somete de manera expresa a todos los **entes públicos** a las disposiciones de la citada ley, por lo que en principio los entes descentralizados se encuentran dentro de su ámbito de aplicación.

¹ Ley N°7202 Ley del Sistema Nacional de Archivo, del 24 de octubre de 1990.



En este mismo orden de ideas, el artículo N°16 de la Ley General del Control Interno N°8292, instituye *“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. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada. 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://a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno. //b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejos eficientes de los recursos públicos. // 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.”*

En este mismo orden de ideas, la Procuraduría General de la República ha señalado, *“...tanto la Junta Administrativa del Registro Nacional como la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos cuentan con poder normativo en lo que respecta a sus respectivas competencias asignadas por ley. En el caso de la primera para dictar políticas archivísticas, y en el caso de la segunda para fijar los criterios de cuándo un documento deberá considerarse con valor histórico cultural...”*²

De lo anteriormente señalado, se desprende que dicha regulación es de acatamiento obligatorio para todos los entes públicos.

Por lo expuesto, el presente informe de advertencia, se irán vinculando en forma directa e indirecta los aspectos contenidos en “Antecedentes” (numeral 3), “Advertencia” (numeral 4) y además, plantear el requerimiento de información respectivo (numeral 5).

² Criterio C -183-2016, del 1 de setiembre de 2016



2. INTRODUCCIÓN

2.1. ORIGEN

El presente servicio preventivo de advertencia se realizó en atención al Plan Anual de Labores 2018 de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, en adelante, DNCC.

2.2. OBJETIVO

Advertir sobre posibles consecuencias que podrían asumir funcionarios de la DNCC, cuyas acciones y decisiones no están ajustadas al sistema de control interno en materia de normativa relacionada a la instauración del archivo institucional.

2.3. ALCANCE

Revisión de las condiciones en que se encuentra la información documental que se mantiene almacenada en algunas unidades de gestión de la DNCC, así como del espacio físico acondicionado para la creación del archivo institucional.

2.4. NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente servicio preventivo (de advertencia) se observaron, de manera razonable, las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley General de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República.



3. ANTECEDENTES

3.1 Ley 7202 y relacionada

Mediante la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 de 24 de octubre de 1990, se crea el Sistema Nacional de Archivos con el objetivo de regular el funcionamiento de los diferentes archivos públicos y los archivos privados que se integren al Sistema. Dicha Ley se convierte en el marco jurídico de la materia archivística, razón por la cual los órganos que dicha ley establece encuentran en ésta el fundamento legal para establecer lineamientos y directrices para todos los archivos que conforman el llamado “Sistema Nacional de Archivos”.

El artículo 8 de la ley supra, señala que los documentos producidos por la institución durante su gestión e, independientemente de su soporte, son “*propiedad de esas instituciones durante su gestión*” y permanecerán en los respectivos archivos centrales, salvo lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley.

Además, el artículo 9 señala, “*Si algún funcionario público, o cualquier particular, transgriere las disposiciones del artículo anterior, será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 208 y 209 del Código Penal. En cualquier caso, además, se le obligará a devolver los documentos.*”, el numeral 10 indica, “*Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de esta ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrán facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobadas, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales.*”

Además, 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.



En orden a la gestión administrativa, interesa aquí lo dispuesto en el inciso c) del artículo 16 de la Ley General de Control Interno, en tanto impone normas para dicha gestión y conceptualiza la gestión documental como instrumento de la gestión administrativa. Dispone dicho numeral:

“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”.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N2-2009-CO-DFOE) señalan para el ambiente de control que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar una actitud positiva y de apoyo al Sistema de Control Interno (SCI) y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos una apropiada estructura organizativa³ (delegación de funciones, autorización y aprobación, separación de funciones incompatibles y del procesamiento de las transacciones rotación de labores) acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.⁴

3.2 Ausencia actual de un archivo central y de gestión

Tal y como se ha señalado, la Ley del Sistema Nacional de Archivos, la Ley General de Control Interno y las Normas de control interno para el sector público, establecen la obligación de contar con un archivo institucional de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico.

Dado lo anterior y con el fin de determinar el cumplimiento de lo requerido, la Auditoría Interna procedió a efectuar las acciones pertinentes, donde se logró evidenciar que no existe un Archivo Central que opere de conformidad con lo indicado en el artículo 42 de la Ley 7202, donde se estipula:

*“a) Centralizar todo el acervo documental de las dependencias y oficinas de la institución, de acuerdo con los plazos de remisión de documentos.
b) Coordinar con la Dirección General del Archivo Nacional la ejecución de las políticas archivísticas de la institución respectiva// c) Reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar el acervo documental de la institución. Asimismo, transferir a la Dirección General del Archivo Nacional los documentos*

³ Normas de control interno para el sector público. 2.5 Estructura Organizativa.

⁴ Normas de control interno para el sector público. Capítulo II: Normas Sobre Ambiente de Control 2.1 Ambiente de control.



que hayan cumplido el período de vigencia administrativa.// ch) Elaborar los instrumentos y auxiliares descriptivos necesarios para aumentar la eficiencia y eficacia en el servicio público.// d) **Velar por la aplicación de políticas archivísticas y asesorar técnicamente al personal de la institución que labore en los archivos de gestión.**// e) Colaborar en la búsqueda de soluciones para el buen funcionamiento del archivo central y de los archivos de gestión de la entidad.// f) Los archivistas que laboren en el archivo central deberán asistir a la asamblea general de archivistas, cada año.// g) Solicitar asesoramiento técnico a la Dirección General del Archivo Nacional, cuando sea necesario.// h) Integrar el comité a que se refiere el artículo 33 de la presente ley.// i) Solicitar a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos autorización para eliminar documentos. El jefe formará parte de la Comisión, de acuerdo con el artículo 32 de la presente ley.// j) Rendir un informe anual a la Dirección General del Archivo Nacional sobre el desarrollo archivístico de la institución. Esta Dirección dará a conocer los resultados a la Junta Administrativa del Archivo Nacional.// k) Entregar a la Dirección General del Archivo Nacional, según lo establezca el reglamento, una copia de los instrumentos de descripción, en los que esté registrada toda la documentación. l) *Cualquier otra por disposición de la Junta Administrativa del Archivo Nacional.*” (El resaltado no es del original)

3.3 Ausencia de personal responsable en esta materia

Aunado a lo anterior, existe la ausencia de una persona encargada de llevar y guiar la gestión del manejo de la documentación y su conservación, esta situación provoca que los responsables de las diversas unidades organizativas de la institución, estén dejando en pasillos y cajas, información generada del quehacer organizacional, situación que amerita se tomen a la brevedad las medidas correspondientes para su solución, en apego a las disposiciones técnicas y jurídicas aplicables.

Ley 7202

“Artículo 68.- Los Archivos del sistema, al realizar labores de conservación de documentos, lo harán de acuerdo con las últimas técnicas en esa especialidad, y con las siguientes directrices:

(...) b. Deberán tomar en cuenta para la conservación de sus documentos, factores físicos, químicos y biológicos que provocan el deterioro del documento de cualquier soporte, tales como humedad, temperatura, luz, contaminación atmosférica, insectos, roedores, fuego e inundaciones, entre otros. Para tal fin contarán como mínimo con: locales adecuados, estantería metálica, cajas libres de ácido para guardar los documentos, equipo contra incendios, protección contra inundaciones y deberán tener el cuidado necesario en el manejo de los documentos.”

Estas imágenes corresponden a informes que ha efectuado la Unidad de Gestión Documental, las cuales son claras en mostrar que, la documentación no se

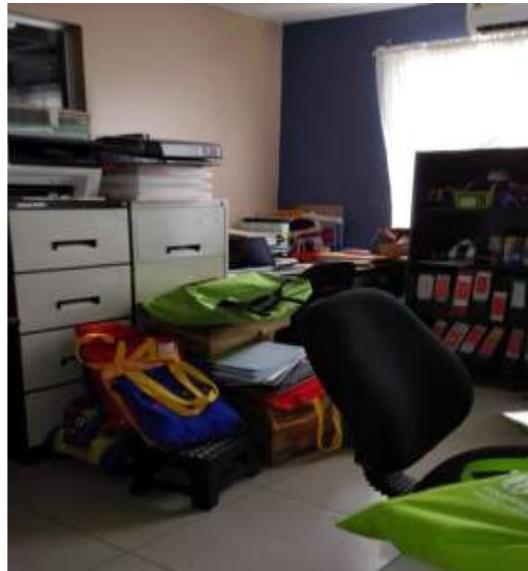


**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORIA INTERNA

encuentra archivada de forma que permita su fácil localización, en la mayoría de las cajas no se indica el contenido de los documentos, por otro lado, también en ocasiones el lugar donde se “almacena” estos escritos se ubican bienes en desuso y en mal estado, el lugar de preservación no es adecuado, existe falta iluminación, en algunos sitios existe humedad y/o polvo.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



Estas otras fotos, fueron tomadas por esta Auditoría, en el nivel central:



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORIA INTERNA



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



Así las cosas, al confrontar lo establecido en la normativa en relación con las instalaciones que debe reunir un Archivo Central, se determina que el escenario que se presenta en la Institución no se ajusta a dicha regla, dejando en riesgo la integridad, conservación y adecuada administración de los documentos.

3.4 Del Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos

El artículo 33 de la Ley N° 7202, regula lo relacionado con la selección y eliminación de documentos de las Instituciones públicas y encomienda a cada institución la creación de un Comité, conformado por el encargado del archivo, el asesor legal y el superior administrativo de la entidad productora de la documentación.

Este comité cuenta con las siguientes funciones:



- “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 su parte, el artículo 138 y siguientes del Reglamento a la Ley 7202, Decreto Ejecutivo 24023, del 30 de enero de 1995, indica, relacionado a los comités institucionales, lo siguiente:

(...)

“De los comités institucionales de selección y eliminación de documentos

Artículo 138.—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, que estará formado por el asesor legal, el superior administrativo y el Jefe o Encargado del Archivo de la entidad productora de la documentación, o por quienes éstos 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 durarán en el cargo un año, pudiendo ser reelectos. El Comité establecerá sus normas de trabajo y la frecuencia de las reuniones.

Artículo 140.—Son funciones del Comité Institucional:

- a. Evaluar y determinar la vigencia administrativa y legal de los documentos de la institución. Para ello promoverá la elaboración de tablas de plazos de conservación en los Archivos de Gestión y en el Archivo Central.*
- b. Consultar a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos cuando se deban eliminar documentos que hayan finalizado su trámite administrativo, y no existan tablas de plazos aprobadas.*
- c. Someter a la aprobación de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación, las tablas de plazos aprobadas por el Comité Institucional.*

(...)”

La Auditoría Interna evidenció que no existe el comité respectivo.



3.5 De la competencia del encargado del archivo institucional

El artículo 43 de la Ley 7202 indica que *“Cada archivo central tendrá dentro de su personal, cuando menos, a un técnico profesional en archivística...”*. En ese mismo sentido, el Artículo 142 del Reglamento de la Ley supra, señala, *“El jefe o encargado de cada Archivo Central será cuando menos un Técnico Profesional con especialidad en Archivística, a quien le corresponderá planificar, coordinar, controlar y supervisar las funciones archivísticas de su unidad.*

De igual manera que el apartado anterior, en revisión efectuada, no se observa funcionario experto en archivística que pueda asumir la gestión del archivo de la institución.

La buena gestión documental es un instrumento valioso para determinar cómo actúa la organización, el cumplimiento de los fines públicos. Además, de que permite hacer efectivo los principios de publicidad y transparencia y, para ello se requiere que la información pueda ser identificada y registrada en forma confiable, pertinente y oportuna; así como que posibilite las relaciones interadministrativas, por una parte y entre el organismo público y el administrado, por otra, para, de esta forma poder verificar la debida satisfacción del interés general.

3.6 Unidad de Gestión Documental

El Reglamento Orgánico de la institución, reza:

Artículo 21.- Conformación de la Dirección de Información.

*La Dirección de Información está conformada por las siguientes unidades organizativas:
(...)*

b) Unidad Gestión Documental.

Esta Unidad es la encargada del registro y procesamiento de datos, reproducción, divulgación y traslado de información y documentos, así como el control de recuperación y almacenamiento de la información. Brinda apoyo a la gestión archivística, documental y de reproducción física y digital.

(...)

La responsable de esta unidad organizativa, aporta evidencia de que se han efectuado instrumentos con el fin de cumplir con la normativa de la Ley 7202 y su



reglamento, así como, regulación relacionada. Sin embargo y a pesar de que, la misma fue elevada a la instancia con la competencia para analizarla y en caso atinente implementarla, aún no tiene conocimiento de su implementación.

Entre los documentos que se aportaron y que no fueron analizados por esta auditoría, están:

- Informes que se realizaron a algunas regiones sobre este tema.
- Informe de talleres que se han efectuado.
- Documento denominado Conservación de documentos
- Documento denominado Contingencias para la seguridad
- Documento denominado Plan de Custodia, Conservación y Seguridad
- Documento denominado Plan para la Seguridad de la Información.
- Entre otros.

4. ADVERTENCIA

Como producto de la valoración de la evidencia obtenida, este órgano de fiscalización consideró necesario generar la presente advertencia; a efectos de suministrar información (insumo) que facilite la toma de decisiones con respecto a los aspectos tratados u otros similares.

4.1 Considerando lo acontecido con lo que señala la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 y su reglamento, es criterio de esta Auditoría que es necesario que la Administración acate lo mencionado la presente Advertencia y corrija de inmediato las debilidades señaladas en este documento, a fin de que no se vuelvan a presentar circunstancias como las evidenciadas y, de esta forma, evitar situaciones que eventualmente podrían generar la determinación de responsabilidades.

4.2 La normativa legal y técnica establece una serie de disposiciones relativas a los procesos que deben seguir las administraciones públicas en la administración documental, específicamente para los archivos de gestión y central, tal como lo establece en forma resumida el artículo 39 de la Ley N° 7202.

4.3 La institución no tiene una gestión de archivo, ni tampoco un encargado con los requisitos que establece la normativa en esta materia.

4.4 La DNCC no cuenta con un Comité Institucional de Selección y Eliminación de documentos, por lo que no hay tablas de plazos y otras acciones de conformidad con el marco de jurídico aplicable.



4.5 No se evidenció un diagnóstico de la situación archivística de la institución ya que, si bien dentro de la estructura organizacional se contempla una unidad especializada en el tema, no se pudo determinar las medidas presupuestarias necesarias que permitan hacer frente a los requerimientos técnicos y humanos, a efectos de implementar un adecuado sistema de archivos.

4.6 Se logra evidenciar algunos documentos que se han realizado sobre lo requerido en las normas, sin embargo, la revisión, aprobación e implementación no se ha efectuado.

5. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN

5.1 Que la persona Directora Nacional analice el presente documento denominado Servicio de Advertencia SAD-02-2018 y valore lo siguiente:

5.2 Que la Administración elabore un cronograma, en el que se incluya:

- a.- Medidas inmediatas que se adoptarán para hacer efectivo el cumplimiento de la Ley 7202 y su reglamento.
- b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas.
- c.- Funcionario(s) encargado(s) de su ejecución.

5.3 La administración de la DNCC deberá informar a esta Auditoría Interna, las acciones que emprenda con relación a los aspectos descritos en el presente informe.

Las acotaciones anteriores se formulan, sin perjuicio de la fiscalización posterior que pueda ejercer esta Auditoría, respecto de las acciones adoptadas y comunicadas en diferentes documentos, cuya implementación y responsabilidad son del resorte exclusivo de la administración de esta entidad.

Para la atención del presente requerimiento y los insumos requeridos, se otorga un plazo de 10 días hábiles.