



AUDITORÍA INTERNA

**INFORME DE AUDITORÍA
NO. AI-013-2023**

Estudio sobre el Archivo Central

20 DICIEMBRE 2023

ÍNDICE DE CONTENIDO

I.	RESUMEN EJECUTIVO	3
II.	INTRODUCCIÓN.....	4
	Origen del estudio	4
	Objetivo general	4
	Objetivos específicos.....	4
	Alcance	4
	Normativa	4
	Metodología	5
	Implementación de recomendaciones (Ley General de Control Interno, artículo no. 36).....	5
	Limitaciones	5
	Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	5
III.	RESULTADO.....	5
	Oportunidad de mejora no. 1: Planificación Integral del Archivo Institucional	5
	Oportunidad de mejora no. 2: Protección y Conservación de la Documentación Institucional..	8
IV.	CONCLUSIONES.....	10
V.	RECOMENDACIONES.....	11

I. RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de Auditoría Interna tuvo como propósito verificar el cumplimiento de la normativa archivística y la implementación de acciones relacionadas con la conservación documental y las condiciones que se deben observar en los depósitos, salas de consulta y de tratamiento archivístico de los archivos del Sistema, para garantizar una buena conservación de documentos en sus diferentes soportes.

El alcance del estudio se definió para el período comprendido entre los meses de enero a junio de 2023, ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario. El citado estudio se realizó con la finalidad de generar oportunidades de mejora que coadyuven al fortalecimiento del control interno del Archivo Central y los Archivos de Gestión.

En este informe se expone, en detalle, el resultado del estudio llevado a cabo por la Auditoría Interna.

A continuación, se presentan los aspectos más relevantes que afectan el cumplimiento de los objetivos de control interno establecidos en el artículo no. 8 de la Ley General de Control Interno los cuales, de acuerdo con el estudio, no se están observando en la gestión del Archivo Central y los Archivos de Gestión, lo que afecta el cumplimiento del sistema de control interno:

a. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

i El Archivo Central del INVU, carece de una serie de instrumentos necesarios para el cumplimiento de la normativa archivística, tales como: el Plan de Transferencias de los Archivos de Gestión a los Archivos Centrales, el Plan integrado de Conservación, el Plan de Prevención de Desastres y el Programa de Actividades de Difusión de carácter educativo y cultural.

ii El Instituto carece de controles que permitan una adecuada protección y conservación de la documentación que se genera en la institución, lo cual a su vez genera un alto riesgo e incumple lo establecido en la normativa archivística, por ejemplo, en lo relacionado con evitar, detener y reparar el deterioro y los daños de los documentos.

b. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

iii El Archivo Central del INVU, no posee una hoja de ruta ni instrumentos que permitan una adecuada planificación de las labores que debe realizar esta instancia para el cumplimiento de las labores y el funcionamiento que se encuentra regulado en la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 y su respectivo reglamento.

Con base en lo anterior y con el propósito de fortalecer la conservación documental y el cumplimiento de la normativa archivística en la institución, se formulan las siguientes oportunidades de mejora a la Unidad de Archivo Central; con el fin de establecer las acciones necesarias para solventar oportuna y eficazmente las situaciones descritas. Esto de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno (ley no. 8292).

II. INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

- 2.1. La Auditoría Interna realizó el presente estudio con el fin de evaluar aspectos de control interno y cumplimiento de la normativa interna y externa relacionada a la labor del Archivo Central y a la protección y conservación de la documentación institucional, de acuerdo con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna del año 2023, conocido por los miembros de la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria No. 6555 artículo VII), inciso 2), celebrada el 17 de noviembre de 2022.

Objetivo general

- 2.2. Evaluar los procedimientos establecidos para la gestión del Archivo Central.

Objetivos específicos

- 2.3. Revisar el procedimiento establecido por el Archivo Central Institucional para la gestión de la documentación del INVU, con la finalidad de verificar que se encuentra alineado con los lineamientos establecidos por el Archivo Nacional.
- 2.4. Verificar el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el Archivo Nacional en los archivos de gestión del INVU.

Alcance

- 2.5. El alcance del estudio abarcó la revisión de aspectos de control interno y de cumplimiento de la normativa que observa el Archivo Central y los Archivos de Gestión Institucional, en el período comprendido entre los meses de enero a junio de 2023, el cual se amplió en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

Normativa

- 2.6. La principal normativa observada en este estudio fue la siguiente:
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (ley no. 1788).
 - Ley del Sistema Nacional de Archivos (ley no. 7202).
 - Ley General de Control Interno (ley no. 8292).
 - Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos
 - Normas de Control Interno para el Sector Público.
 - Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
 - Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
 - Norma técnica para la gestión de documentos electrónicos en el Sistema Nacional de Archivos
 - Norma Técnica para la digitalización de documentos en soporte físico y la autenticidad de imágenes
 - Directriz General para la normalización del tipo documental Carta.
 - Manual Organizacional del INVU.
 - Manual Descriptivo de Puestos del INVU.

Metodología

- 2.7. El presente estudio se realizó de acuerdo con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República y demás normativa atinente.

La metodología utilizada se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como: entrevistas, verificación de documentos, visitas a los Archivos de Gestión y al análisis de la normativa legal y técnica aplicable.

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada por el Profesional Especialista del Archivo Central, así como los insumos de las entrevistas realizadas al citado funcionario, además de herramientas facilitadas por el personal del Archivo Nacional, que también brindó apoyo y asesoría en este estudio.

Asimismo, los resultados que se exponen en este informe se fundamentan en los procedimientos de auditoría dirigidos a la comprobación del cumplimiento del INVU, en materia de la aplicación de la normativa relacionada al funcionamiento de los órganos del Sistema Nacional de Archivos.

Implementación de recomendaciones (Ley General de Control Interno, artículo no. 36).

- 2.8. Se establece un plazo de 10 días hábiles para que se ordene la implementación de las recomendaciones. En caso de que se discrepe, en el transcurso de dicho plazo se debe elevar el informe a la Junta Directiva, con copia a la Auditoría Interna, y se deben exponer por escrito tanto las razones por las cuales no se está de acuerdo como las soluciones alternas que se propongan para los hallazgos.

Limitaciones

- 2.9. En el desarrollo del presente informe no se presentaron limitaciones.

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 2.10. El 19 de diciembre de 2023, la Auditoría Interna se reunió de forma presencial, con el señor Marco Hidalgo Zúñiga, Gerente General, con la finalidad de comentar sobre las oportunidades de mejora y sus respectivas recomendaciones. Una vez comentados los temas, el señor Gerente General, manifestó estar de acuerdo con las oportunidades de mejora y sus recomendaciones. Además, con respecto a la recomendación de la Oportunidad de Mejora No. 1, indicó que presentaría un avance del documento en el mes de abril del año 2024 y en relación con la Oportunidad de Mejora No.2 comentó sobre acciones inmediatas y gestiones de revisión periódicas sobre la conservación documental.

III. RESULTADO

- 3.1 El presente estudio permitió determinar una serie de hallazgos que cuentan con sus oportunidades de mejora, en cuanto al control interno que deben ejercer los responsables del Archivo Central y de los Archivos de Gestión. A continuación, se detallan dichos hallazgos con sus respectivas oportunidades de mejora.

Oportunidad de mejora no. 1: Planificación Integral del Archivo Institucional

La Ley del Sistema Nacional de Archivos, establece, entre otras funciones del Archivo Central, que se debe reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar el acervo documental de la institución, velar por la aplicación de políticas archivísticas y colaborar en la búsqueda de soluciones para el buen funcionamiento del archivo central y de los archivos de gestión de la entidad.

Por su parte la Norma 5.5 “*Archivo Institucional*”, contenida en las Normas de Control Interno, para el sector público, indica que 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.

Producto de lo que expone la normativa antes citada, esta Auditoría Interna, indagó sobre los niveles de planificación y supervisión en el Archivo Central, obteniéndose los resultados que se detallan de forma seguida.

- 3.2 El Archivo Central del INVU, no posee una hoja de ruta ni instrumentos que permitan una adecuada planificación de las labores que debe realizar esta instancia para el cumplimiento de las labores y el funcionamiento que se encuentra regulado en la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 y su respectivo reglamento.
- 3.3 De acuerdo a lo antes expuesto se identificaron una serie de incumplimientos de acuerdo a la normativa citada, que de forma seguida detallamos:
- No hay transferencias oficiales de documentación de los Archivos de Gestión al Archivo Central (artículos nos. 59 y 60 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Solamente 4 Unidades Institucionales (Secretaría Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Planificación Institucional y Auditoría Interna), cuentan con tablas de plazos de conservación de documentos (Artículos nos. 23 y 24 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Inadecuada conservación documental institucional (Ver fotografías anexas en la Advertencia ADV-008-2023) (Artículos nos.42, 47, 49, 77, 82, 83 y 84 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - El Sistema Institucional de archivos no cuenta con las condiciones óptimas para ejercer la función archivística con excelencia y cumplir con la legislación vigente (Artículo no. 40 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Las actas de eliminación de documentos no han sido publicadas en el sitio web institucional (Artículo no. 27 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Ausencia de un Plan de Transferencias de los archivos de gestión a los archivos centrales (Artículo no. 60 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Ausencia de un Plan integrado de Conservación (Artículo no. 80 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Ausencia de un Plan de Prevención de Desastres (Artículo 93 artículo no. 80 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
 - Ausencia de un Programa de Actividades de Difusión de carácter educativo y cultural (Artículo 112 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 40554 -C).
- 3.4 Sobre el particular, el artículo no. 39 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos expresa lo siguiente:

“Artículo 39. Personal de los Archivos Centrales. El Jefe o Encargado de cada Archivo Central será preferiblemente un profesional con especialidad en Archivística, a quien le corresponderá planificar, dirigir, coordinar, controlar, supervisar y evaluar las funciones archivísticas del sistema institucional de archivos. Contará con profesionales y técnicos con especialidad en archivística y el personal que requiera para cumplir sus competencias.”

(El subrayado no pertenece al texto original)

- 3.5 Así mismo, el artículo no. 42 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, cita lo siguiente:

“Artículo 42. Obligaciones de los Funcionarios de Archivos. Los encargados de los Archivos Centrales y demás funcionarios de archivos tienen la obligación de velar por la integridad, autenticidad y fidelidad de la información contenida en los documentos de archivo, cualquiera que sea su soporte; son responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.”

(...)

(El subrayado no pertenece al texto original)

- 3.6 Por otra parte, el artículo 42 incisos ch), d) y e) de la Ley del Sistema Nacional de Archivos señala que serán funciones del Archivo Central, entre otras, las siguientes:

(...)

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 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.

(...)” (El subrayado no pertenece al texto original)

- 3.7 Adicionalmente, el Manual de Puestos Institucional indica dentro de las actividades generales del Profesional Especialista de Archivo Central lo siguiente:

“Proponer e implementar estrategias, políticas, normas, procedimientos de trabajo, sistemas de control interno y de aseguramiento de calidad, necesarios para el funcionamiento eficiente y eficaz de las funciones a cargo de la dependencia donde labora.”

(El subrayado no pertenece al texto original)

- 3.8 En relación con lo antes citado, se le consultó al Profesional Especialista del Archivo Central, a qué obedece qué no se cuentan con los instrumentos normativos señalados. Al respecto manifestó lo siguiente:

“No se cuenta con Plan de Conservación y un Plan de Prevención de Desastres, ya que no hay documentación oficialmente transferida a este Archivo Central.”

Además, no se cuenta con el Programa de Actividades de Difusión, ya que no se encuentra debidamente planificado, en relación el Plan de Transferencias este no ha sido elaborado ya que las Tablas de Plazos de Conservación de la Documentación que están aprobadas no reflejan la realidad de las unidades.”

(El subrayado no pertenece al texto original)

- 3.9 Adicionalmente, para conocer sobre las medidas correctivas relacionadas a la planificación archivística, se le consultó al Gerente General sobre la labor de supervisión y el nivel de cumplimiento de la respectiva supervisión que él ejerce sobre el Archivo Central, siendo que la Gerencia General es quien tiene bajo su supervisión y responsabilidad la Unidad de Archivo Central¹. En tal sentido manifestó lo siguiente:

“(…) Afortunadamente el Archivo Central (AC) tiene clara la normativa y dado esto, mi gestión en relación con la labor del AC se enfoca en la atención de la elaboración de las tablas de plazo particularmente en el archivo de la Gerencia General, el cual no solo es extenso, sino que tiene particularidades que han hecho lento el trámite y teniendo una única persona para atender la labor ordinaria y la reorganización de la documentación ha resultado una labor extenuante.

En el entretanto, hemos enfocado el trabajo del AC en las valoraciones parciales en las unidades, como Canales de Servicio y particularmente con la de Finanzas cuya cantidad de documentos es enorme y muy antigua.”

- 3.10 De acuerdo con lo expuesto por el señor Gerente General, no se observa una gestión enfocada en contar con instrumentos de planificación, planes y programas que debe realizar el Archivo Central, o en otras palabras contar con una planificación integral, que a su vez permita contar un adecuado sistema de control interno que integre cada uno de los componentes como son el ambiente de control, las actividades de control, la evaluación de riesgos, los sistemas de información y el seguimiento.
- 3.11 La ausencia de instrumentos de planificación ocasiona que no se tracen adecuadamente las actividades vinculadas con la gestión del archivo institucional; adicionalmente, se genera un riesgo de cumplimiento de los objetivos y funciones definidos en la normativa citada con anterioridad.

Oportunidad de mejora no. 2: Protección y Conservación de la Documentación Institucional

- 3.12 La Auditoría Interna visitó los Archivos de Gestión de la Unidad de Administración, Unidad de Finanzas-Cobros, el Archivo de Planos ubicado en el “Parqueo Simón Bolívar”, el Archivo de Gestión Especializado de Expedientes ubicado en el Sótano y al Sexto Piso del Edificio Orowe, determinándose que no se realiza una adecuada conservación de la documentación gestionada por las citadas unidades, situación contraria a lo que indica el artículo no. 33 del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, el cual cita:

“Artículo 33. Archivos de Gestión. Los Archivos de Gestión son los archivos de las Oficinas o Unidades Técnicas y Administrativas de las diferentes Instituciones que forman parte del Sistema. Se encargan de reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación gestionada por su unidad y que se encuentra en trámite, sometida a continua utilización y consulta por las mismas Oficinas u otros que lo soliciten.”

¹ Así lo indica el oficio DAF-UTH-190-2022, emitido por la Encargada de la Unidad de Talento Humano, el 02 de junio de 2022

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.13 Así mismo, el Artículo no. 49, del citado Reglamento, indica que la función de conservar los documentos producidos por las distintas unidades, tiene como objetivo específico evitar, detener y reparar el deterioro y los daños de los documentos, incluyendo la aplicación de métodos y técnicas de preservación y restauración, situación contraria, a la determinada por esta Auditoría Interna.
- 3.14 En relación con lo antes indicado, el Artículo no.77 del mencionado Reglamento, indica que la preservación es el conjunto de medidas necesarias para mantener la integridad física y funcional de los documentos de forma tal, que se garantice su integridad, inalterabilidad, autenticidad y disponibilidad, de acuerdo con las normas y estándares profesionales sobre la materia, situación contraria a lo observado por esta Auditoría Interna y que se ilustra en las imágenes contenidas en la Advertencia 008-2023.
- 3.15 Al respecto, según la normativa archivística, cada Archivo de Gestión debe contar con los materiales, equipo y mobiliario que garanticen una buena conservación de documentos en sus diferentes soportes, para lo cual se establece una serie de medidas de preservación de documentos que se deben observar en los depósitos, salas de consulta y de tratamiento archivístico de los archivos del Sistema, a continuación, se citan algunas medidas:

“a-. Sólo tendrán acceso a los depósitos los funcionarios del archivo, o aquellas personas que cuenten con previa autorización.
c-. Los documentos serán guardados en cajas libres de ácido, debidamente identificadas, que faciliten su consulta y garanticen la preservación del patrimonio documental.
d-. Las estanterías, cajas y los documentos deberán someterse a limpieza periódica.
f-. En aquellos locales donde existan ventanas, debe evitarse la entrada directa de luz solar, los niveles de luz natural deben ser bajos e indirectos.
i-. Las paredes, suelos y cielo raso serán de material no flamable.
j-. Existirán las alarmas de incendios e interruptores del fluido eléctrico y los equipos de extinción necesarios.
k-. Los documentos no deben colocarse en el suelo para evitar su deterioro.
l-. En los depósitos debe existir un buen sistema de ventilación, para evitar focos de humedad.
m-. Se deben realizar revisiones periódicas en los depósitos para detectar anomalías que afecten la documentación.
p-. Debe velarse porque a los documentos se les dé el mejor trato por parte de archivistas y usuarios en general.”

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.16 Las medidas de preservación de documentos, antes citadas, son contrarias a lo observado por esta Auditoría Interna, tal y como se indicó en la Advertencia ADV-008-2023.
- 3.17 Al respecto el Gerente General, mediante oficio GG-676-2023, de fecha 30 de noviembre del 2023, emitió respuesta a la citada Advertencia, veamos:

“(…) La mayoría de las fotografías presentadas en el documento corresponden a áreas que no solo no cumplen con las condiciones, sino que es documentación no identificada y que tienen muchos años en esas condiciones.”

(…) Sobre el acceso a las áreas, efectivamente es algo que debemos mejorar, pero el espacio físico no nos permite hacerlo en este momento; dentro del esquema de trabajo de las

valoraciones parciales, debe hacerse lo propio con el archivo especializado del sótano, para poder eliminar expedientes que ya están cerrados y así rescatar espacio, para que los expedientes se puedan acomodar en los racks móviles que existen en el área y poder cerrar el espacio.” (El subrayado no pertenece al original)

- 3.18 Las situaciones expuestas e ilustradas en la Advertencia 008-2023, generan una inobservancia de la normativa archivística, relacionada a la conservación documental y a las condiciones que se deben observar en los depósitos, salas de consulta y de tratamiento archivístico de los archivos del Sistema que garanticen una buena conservación de documentos en sus diferentes soportes.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 De conformidad con los resultados obtenidos, se formulan los siguientes comentarios:
- 4.2 La planificación es la etapa del proceso de gestión que permite trazar los objetivos, las metas, los indicadores y las actividades que se deben cumplir de conformidad con la normativa correspondiente; por tal motivo, resulta relevante la formulación anual de un instrumento que integre el quehacer del Archivo Central de la Institución.
- 4.3 Durante el presente estudio se evaluó el tema de la protección y conservación de la documentación que se genera en la institución y se remitió la Advertencia ADV-008-2023, dirigida al Gerente General.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Para implementar las oportunidades de mejora planteadas en el presente informe, se propone la siguiente recomendación, la cual, de ser aplicada de forma efectiva, agregará un importante valor a la gestión y al robustecimiento de la labor del Archivo Central y la protección y conservación de la documentación institucional.

Al Gerente General o a quien, en su lugar, ocupe el cargo:

Número de recomendación	Detalle de la recomendación	Riesgo	Plazo de Implementación
1	Instruir al personal del Archivo Central y brindar el seguimiento para que se elabore un instrumento de planificación integral que considere al menos los elementos mínimos señalados en la normativa archivística, además de objetivos, metas, indicadores, riesgos, entre otros, una vez concluido el instrumento remitir a la Auditoría Interna. <i>Ver Oportunidad de Mejora no. 1: párrafos del 3.2 al 3.11</i>	Alto	26 de agosto de 2024

El presente estudio estuvo a cargo del Lic. David Abarca Vargas, Profesional Especialista a.i. y fue supervisado por el Lic. Henry Arley Pérez, Auditor Interno.

David Abarca Vargas
Profesional Especialista de Auditoría a.i

Henry Arley Pérez
Auditor Interno

Copia: Presidencia Ejecutiva
Subgerencia General
Arc-AI