Informe de control interno n.° ICI-04-2019, relativo a los procesos operativos y de gestión de la Sección de Archivo del Registro Civil, sobre aspectos de custodia, préstamo y recuperación de documentos.

Julio, 2019

**TABLA DE CONTENIDO**

**TITULO PÁGINA**

[RESUMEN EJECUTIVO 3](#_Toc10536200)

[1. INTRODUCCIÓN 5](#_Toc10536201)

[1.1. Origen del estudio 5](#_Toc10536202)

[1.2. Objetivos del estudio 5](#_Toc10536203)

[1.2.1 Objetivo general 5](#_Toc10536204)

[1.2.2 Objetivos específicos 5](#_Toc10536205)

[1.3. Alcance 6](#_Toc10536206)

[1.4. Normativa aplicada 6](#_Toc10536207)

[1.5. Disposiciones de la Ley General de Control Interno sobre la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría 6](#_Toc10536208)

[1.6. Comunicación verbal de resultados 8](#_Toc10536209)

[2. RESULTADOS 9](#_Toc10536210)

[2.1. Registro y trazabilidad de documentos 9](#_Toc10536211)

[2.1.1. Ausencia de un sistema de trazabilidad 9](#_Toc10536212)

[2.1.2. Deficiencias de los controles utilizados en el proceso de préstamo de documentos 10](#_Toc10536213)

[2.2. Sobre la gestión de préstamo de documentos 16](#_Toc10536214)

[2.2.1. Documentos prestados a otras dependencias y no devueltos 16](#_Toc10536215)

[2.2.2. Ausencia de directrices y un medio formal para la devolución de los documentos prestados al OIJ. 18](#_Toc10536216)

[2.2.3. Ausencia de directrices en cuanto al tiempo máximo para el secuestro de los documentos. 19](#_Toc10536217)

[2.2.4. Inconsistencias detectadas en cuanto a los expedientes objeto de préstamo 19](#_Toc10536218)

[3. CONCLUSIONES 22](#_Toc10536219)

[4. RECOMENDACIONES 23](#_Toc10536220)

[5. ANEXOS 25](#_Toc10536221)

# 

# RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene los resultados del estudio de auditoría realizado sobre los procesos operativos y de gestión de la Sección de Archivo del Registro Civil, en lo relativo a la custodia, préstamo y recuperación de documentos, con el propósito de determinar su eficiencia y eficacia. Los principales hallazgos se detallan a continuación:

1. En cuanto al registro y trazabilidad de documentos se logró determinar que la Sección objeto de estudio, no cuenta con un sistema automatizado que le permita darles trazabilidad a esos documentos, desde su ingreso a custodia de esa dependencia, su permanencia, consulta, préstamo, devolución y regreso a custodia.
2. Para efectos del control de préstamo de documentos, se utilizan dos archivos electrónicos compuestos por varias hojas de cálculo en formato Libre Office y un formulario con la codificación F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01, “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla), siendo que, según las verificaciones realizadas, ambos controles presentan inconsistencias en el registro e integridad de la información.
3. Con respecto a los documentos prestados a otras dependencias institucionales y no devueltos al Archivo, se comprobó que a la fecha de este estudio, existían 435 solicitudes de préstamo de documentos que no han sido devueltos nuevamente a la Sección del Archivo del Registro Civil, siendo que se detectaron casos en que los documentos facilitados a lo interno de la Institución ya cuentan con una antigüedad entre 1 y 31 años, y con respecto a los documentos secuestrados por el Organismo de Investigación Judicial (en adelante OIJ) existen casos hasta con 26 años de antigüedad.
4. En cuanto a directrices y el medio formal para la devolución de los documentos prestados al OIJ, estos no se han establecido, ya que los documentos son remitidos en algunas ocasiones utilizando los servicios de mensajería de Correos de Costa Rica, entregados de forma personal en la Sección de Archivo del Registro Civil o los entregan en el Departamento Electoral, no obstante que esta última instancia es ajena a dicho proceso.
5. Con respecto al tiempo para secuestro de los documentos, tampoco se ha implantado una directriz en la que se establezca un tiempo máximo, desde que los documentos son preparados para atender la solicitud de secuestro y hasta que estos son retirados por parte del OIJ. Cabe señalar que, de acuerdo con las verificaciones efectuadas, existen 68 casos en que se hizo la devolución de los expedientes al Área de Custodia Documental debido a que permanecieron por un lapso mayor a un año sin ser retirados.
6. Sobre los expedientes objeto de préstamo, se determinó que 269 de esos, presentan inconsistencias como: expedientes que no contienen el acta de secuestro, casos donde no existe expediente ni ningún tipo de documento que respalde la documentación secuestrada, expedientes que no cuentan con las copias certificadas, entre otras.

En relación con los hallazgos señalados en el presente informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Llevar a cabo un estudio documentado que permita evaluar la posibilidad de desarrollar, un software o aplicación para el control automatizado de los documentos, que ingresan a esa Dependencia, para ser custodiados en la Sección de Archivo del Registro Civil.
2. Emitir las directrices correspondientes, mediante las cuales se establezcan las regulaciones necesarias para el oportuno seguimiento y recuperación de los documentos facilitados a otras dependencias; así como, el tiempo máximo para retirar los expedientes solicitados. Lo anterior con el propósito de que los documentos permanezcan el menor tiempo posible, fuera del depósito documental; además, de los respaldos y demás requisitos que deben formar parte del expediente del cual fueron extraídos los documentos originales.
3. Elaborar, comunicar y ejecutar un plan de acción que le permita a esa Sección, realizar una revisión y depuración de la información contenida en las hojas de cálculo; así como, de las Boletas de Retiro de Expedientes (Tarjetas Amarillas).

# INTRODUCCIÓN

## Origen del estudio

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo Anual de Auditoría correspondiente al período 2019, el cual fue remitido al Tribunal mediante oficio n.° AI-222-2018 del 15 de noviembre de 2018. Dicho Órgano Colegiado conoció el mencionado plan en sesión ordinaria n.°111-2018 celebrada el 20 de noviembre de 2018, acuerdo comunicado mediante oficio n.° STSE-2230-2018 de la misma fecha.

## Objetivos del estudio

## 1.2.1 Objetivo general

Evaluar el control interno implementado en los procesos operativos y de gestión que realiza la Sección del Archivo del Registro Civil, con el propósito de evaluar su eficacia y eficiencia.

## 1.2.2 Objetivos específicos

1. Determinar los sistemas de información utilizados en la Sección, con el propósito de evaluar los controles establecidos para el resguardo y registro de la información.
2. Evaluar los controles establecidos por la Sección, en relación con la custodia y resguardo de los documentos generados por la Dirección General del Registro Civil, que están a su cargo.

Cabe señalar que el estudio realizado por este Órgano de Fiscalización en la Sección de Archivo Civil, comprendió dos objetivos adicionales a los detallados anteriormente, los cuales están referidos a la estructura orgánica de esa Sección; así como a los procedimientos utilizados por esa Dependencia, temas que fueron también objeto de evaluación, siendo que de sus resultados se comunicarán por aparte.

## Alcance

La evaluación comprende las acciones ejecutadas por la Sección del Archivo del Registro Civil, en relación con los trámites llevados a cabo desde el 01 de enero al 30 de abril de 2019.

## Normativa aplicada

Las actividades realizadas en el presente estudio, se efectuaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, así como con base en la siguiente normativa específica:

* Ley General de Control Interno, n.° 8292.
* Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información. Resolución de la Contraloría General de la República n.° R-CO-26-2007, publicadas en el Diario La Gaceta n.° 119 del 21 de junio de 2007.
* Ley del Sistema Nacional de Archivos, n.º 7202 del 24 de octubre de 1990.

## Disposiciones de la Ley General de Control Interno sobre la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría

De conformidad con lo recomendado por la Contraloría General de la República, así como lo dispuesto por el artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de este Tribunal, con respecto al procedimiento y los plazos que el jerarca y los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por esta Auditoría Interna y las causales de responsabilidad administrativa inherentes, seguidamente se transcriben los siguientes artículos de la Ley General de Control Interno:

*“Artículo 36.— Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: / a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados./ b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. / c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda”.*

*“Artículo 37.— Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.”*

*“Artículo 38.— Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas./ La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994”.*

*“Artículo 39.— Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios...”*

## Comunicación verbal de resultados

Los resultados del presente informe fueron expuestos en reuniones celebradas:

* + 1. Reunión preliminar celebrada en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, el 20 de junio de 2019, con la presencia del Lic. Luis Guillermo Chinchilla Mora y de la Licda. Laura Quesada Ramírez, Director General a. i. del Registro Civil y Jefa de la Sección de Archivo del Registro Civil, respectivamente.

Cabe señalar que, los participantes en la comunicación preliminar de resultados no realizaron observaciones y sugerencias a los resultados del presente informe.

* + 1. Reunión celebrada en la sala de reuniones ubicada en la Dirección General del Registro Electoral, el 02 de julio del año en curso, con la presencia de Lic. Héctor Fernández Masis, Director General del Registro Electoral, Lic. José Francisco Rodríguez Siles, Director Ejecutivo, Lic. Erick Guzmán Vargas, Secretario General del TSE, Lic. Luis Antonio Bolaños Bolaños, Director General del Registro Civil, Lic. Hugo Picado León, Director General del IFED, Licda. Armenia masis Soto, Directora a. i. de la Dirección de Estrategia Tecnológica y de la Licda. Laura Quesada Ramírez, Jefa de la Sección de Archivo del Registro Civil.

Al igual que en el punto anterior, los participantes en la comunicación de resultados no realizaron observaciones y sugerencias sobre el particular.

# RESULTADOS

## Registro y trazabilidad de documentos

Con el propósito de evaluar los controles establecidos por la Sección de Archivo del Registro Civil, en relación con la custodia y resguardo de los documentos generados por la Dirección General del Registro Civil y que son remitidos a esa Dependencia, se aplicaron las respectivas guías de auditoría, mediante la modalidad de entrevista, determinándose que como parte de las actividades realizadas por esa Sección se encuentran el préstamo de documentos tanto a las diferentes dependencias institucionales como a entidades externas, entre estas el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), siendo que al efecto se detectaron las situaciones que de seguido se detallan:

## Ausencia de un sistema de trazabilidad

De acuerdo con las labores efectuadas por este Órgano de Fiscalización, se determinó que la Sección en estudio no cuenta con un sistema informático que le permita ejercer la trazabilidad de los documentos, desde su ingreso a custodia de esa dependencia, su permanencia, consulta, préstamo, devolución y nueva custodia. Lo anterior, de conformidad con la información brindada mediante oficio n.º ARC-007-2019 del 24 de enero de 2019, suscrito por la Licda. Laura Quesada Ramírez, Jefa de esa Sección; así como resultado de las entrevistas aplicadas a los servidores de esa Dependencia[[1]](#footnote-1) y además mediante la observación[[2]](#footnote-2) realizada.

Respecto a la ausencia de un sistema de información, que permita llevar a cabo la trazabilidad a los documentos custodiados en la Sección de Archivo del Registro Civil y que son facilitados a manera de préstamo a otras dependencias de la Institución; así como al OIJ, genera que tal situación le impida a la Sección objeto estudio, conocer no sólo el estado de atención del trámite, si no también aspectos relevantes tales como:

1. Identificar el origen de la solicitud de cada trámite recibido.
2. Gestionar y mantener el control de todas las actividades, que se realizan con los documentos, en relación con el traslado de estos a lo interno de la Sección; así como, su entrega y devolución por parte de las instancias que solicitan esos documentos.
3. Detectar actividades que no han sido atendidas o que permanecen pendientes, por parte de alguna de las áreas involucradas en el proceso.
4. Recuperar los documentos que se encuentran en préstamo y de esta forma conocer en todo momento su estado y ubicación.
5. Prevenir su extravío.
6. Conocer la cantidad y tipo de documentos que ingresan, los que se mantienen en custodian y los que se mantienen en préstamo.

## Deficiencias de los controles utilizados en el proceso de préstamo de documentos

Aunado a la ausencia de un sistema de trazabilidad para los documentos, tal como se abordó en el aparte anterior, también como resultado de las labores de campo realizadas y de acuerdo con lo observado por los colaboradores de este Órgano Fiscalizador, en relación con el préstamo de documentos, se evidenció que para ese proceso se realizan una serie de actividades desde que se recibe la solicitud de préstamo hasta que ésta es atendida, y nuevamente el documento regresa para su custodia, en caso de que las instancias solicitantes realicen la devolución.

En el siguiente diagrama de flujo, se observan las actividades para el préstamo de documentos:

**Fuente:** Elaboración propia de la Auditoría Interna.

Para estas actividades, según lo señalado por el funcionario entrevistado Aldhen Arguedas Rojas, colaborador del Área de Gestión Documental, a cargo del proceso de “Préstamo de Documentos”, los medios de control utilizados corresponden a dos archivos electrónicos compuestos por varias hojas de cálculo en formato Libre Office y un formulario con la codificación F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla).

Con respecto a los controles mencionados en el párrafo anterior, es preciso destacar que se detectaron inconsistencias en el registro e integridad de la información, siendo que de seguido se hace referencia a las más relevantes en relación con ambos medios de control; mientras que los respectivos detalles se presentan en el Anexo n.° 1:

1. No cuenta el archivo con un repositorio centralizado de información.
2. Para uno de los archivos electrónicos se desconoce desde cuándo fue implementado y el otro se implementó hace un año, razón por la que no existen registros electrónicos con información completa y confiable.
3. En relación con los documentos solicitados por el OIJ, se registran en uno de los archivos electrónicos denominado “Secuestros 2019”, en el cual de acuerdo con la etapa del proceso en el que se encuentre la documentación, se va completando los espacios correspondientes; no obstante, una vez concluida cada etapa, va trasladando la información de una hoja electrónica hacia otra, para lo cual realiza la actividad de cortar y pegar, siendo que va eliminándola de donde originalmente la registró, lo cual genera el riesgo de pérdida de la información.
4. No hay correlación entre la cantidad de trámites registrados en los archivos electrónicos, con los registrados de forma manual mediante las boletas de retiro de expedientes (tarjeta amarilla).
5. De las boletas de retiro de expedientes (tarjetas amarillas) revisadas, un 92% contiene errores en la información consignada; además, de que estas no han sido depuradas.

Además, en la siguiente tabla se incluye la cantidad de inconsistencias detectadas en las boletas de retiro de expedientes (tarjeta amarilla):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Inconsistencias detectadas en las tarjetas utilizadas como control para facilitar la documentación** | **Cantidad de inconsistencias** | **Datos**  **porcentuales** |
| **Total de muestra de tarjetas** | **931** | **100%** |
| **Total de tarjetas con inconsistencias** | **855** | **92%** |
| No se consigna nombre de la persona funcionaria del Tribunal que solicita | 48 | 5% |
| No se consigna visto bueno de la jefatura | 529 | 57% |
| Tarjeta de control contiene tachones | 83 | 9% |
| No indica fecha de secuestro | 87 | 9% |
| Se consignó sello que indica "Nulo" | 47 | 5% |
| Se consignó sello que indica "Devuelto" | 61 | 7% |

**Fuente:** Revisión efectuada en el formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes”

En relación con los archivos electrónicos, cabe señalar que, por sus características, presentan vulnerabilidades para la información registrada; además de que no garantizan el resguardo, integridad y disponibilidad de la información, dado que pueden generarse diferentes versiones de la misma hoja electrónica; así como, pérdida tanto por daño de los equipos, o por error humano.

En cuanto a las situaciones expuestas anteriormente, este Órgano de Fiscalización estima como posible causa, que la Sección de Archivo del Registro Civil, no dispone de un sistema centralizado mediante el cual se registren los datos para dar inicio a cada trámite recibido; así como, la solicitud y traslado de los documentos entre las diferentes áreas de la Sección y su posterior entrega a las instancias solicitantes o la devolución por parte de éstas. Lo anterior aunado a que los controles manuales no guardan integridad en cuanto a la cantidad y tipo de información consignada, por lo que tales aspectos inciden negativamente no sólo en la trazabilidad de los documentos, sino también en la integridad, disponibilidad y resguardo de la información que se genera producto de este proceso.

Además, el no disponer de un sistema automatizado que le permita ejercer la trazabilidad sobre los documentos, genera el riesgo de extravío tanto de la información, como de los documentos físicos, siendo que eventualmente ante la pérdida de documentos relativos al registro de hechos vitales y civiles, se vería afectada la imagen de la Institución ante la ciudadanía; además, de las implicaciones legales que tal situación podría acarrear.

Por otra parte, el uso de hojas electrónicas no garantiza el resguardo e integridad de la información consignada en este tipo de archivos, dado que pueden generarse diferentes versiones de la misma hoja electrónica; así como, pérdida de la disponibilidad tanto debido a error humano, como por eventuales daños en el equipo, limitación de acceso a los equipos y a la información, manipulación de la información por parte de los funcionarios.

De igual manera, con la práctica de trasladar la información de una hoja hacia otra, según la etapa del proceso en que se encuentre el trámite, para el caso de los documentos solicitados por parte del OIJ, no permite disponer de un repositorio centralizado de información, lo cual genera el riesgo de pérdida de información.

Las situaciones expuestas evidencian riesgos no sólo de imagen, si no también legales ya que el Tribunal Supremo de Elecciones, es el ente encargado de custodiar los documentos referentes al registro de hechos vitales y civiles de la ciudadanía costarricense.

En ese sentido, la Ley General de Control Interno, N.° 8292, señala:

“***Articulo 8.- Concepto de sistema de control interno.*** *Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”* (el subrayado no es del original)

***“Artículo 16. —Sistemas de información****. Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. 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 cuido y manejo eficiente de los recursos públicos (…)”.*

Además, el Manual de Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), señala al respecto que:

**“*4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información.*** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. (…)”* (el subrayado no es del original)

***“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional.*** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, debe establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”* (el subrayado no es del original)

***5.6.1 Confiabilidad****. La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.” (*el subrayado no es del original)

*“****5.6.2 Oportunidad****. Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.”* (el subrayado no es del original)

Por otra parte, las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información N-2-2007-CO-DFOE, señalan:

**“1*.4 Gestión de la seguridad de la información*** *La organización debe garantizar, de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica protegerla contra uso, divulgación o modificación no autorizados, daño o pérdida u otros factores disfuncionales”.*

## Sobre la gestión de préstamo de documentos

De la revisión efectuada sobre dicha información se determinó lo siguiente:

## Documentos prestados a otras dependencias y no devueltos

Como resultado de la evaluación llevada a cabo por esta Auditoría Interna, se determinó, en relación con los documentos solicitados en calidad de préstamo, tanto a usuarios internos de la institución como a externos, que a la fecha de este estudio existían 435 solicitudes de préstamo de esos documentos, los cuales no habían sido devueltos nuevamente a la Sección del Archivo del Registro Civil, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Dependencia solicitante** | **Cantidad de solicitudes efectuadas** | **Cantidad de documentos devueltos** | **Cantidad de documentos no devueltos** |
| Documentos secuestrados por el OIJ | **432** | **129** | **302** |
| 30% | 70% |
| Documentos prestados a secciones del TSE | **499** | **366** | **133** |
| 73% | 27% |

**Fuente:** Análisis realizado con base en el inventario efectuado por esta Auditoría Interna al Formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla).

Es importante señalar que al respecto se detectaron casos en los que los documentos facilitados a lo interno de la institución ya cuentan con una antigüedad entre 1 y 31 años, tal como se detalla en la siguiente tabla, siendo además que, con respecto a los documentos secuestrados por el OIJ, existen casos hasta con 26 años de antigüedad, tal como se aprecia en esa misma tabla.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Aspectos analizados** | **Documentos trasladados a otras Dependencias del TSE** | **Documentos secuestrados por el OIJ** |
| **El bloque está compuesto por las siguientes tarjetas:** | **499** | **432** |
| Tarjetas con sello de devuelto: | 0 | 4 |
| Tarjetas sin fecha: | 4 | 61 |
| Tarjetas que en la fecha solamente consignaron el año | 0 | 1 |
| **Total de tarjetas a las que se les aplicó el cálculo:** | **495** | **366** |
| Tarjeta de préstamo más reciente | 1,7 años | 0,5 años |
| Tarjeta de préstamo más antigua | **31,2 años** | **26,5 años** |

**Fuente:** Análisis realizado con base en el inventario efectuado por esta Auditoría Interna al Formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla).

Con respecto a los documentos no devueltos, producto del análisis realizado sobre la muestra seleccionada de 936 Boletas de Retiro de Expedientes (Tarjetas Amarillas[[3]](#footnote-3)), utilizadas como medio de control manual para el registro de los documentos prestados, se concluye que, para los casos de documentos secuestrados por el OIJ, en 302 de estos casos (lo que representa un 70%) de la muestra analizada, estos no han sido devueltos, y en cuanto a los documentos prestados a lo interno de la Institución, en 133 casos (lo que representa un 27%) tampoco se ha efectuado la devolución correspondiente a la Sección del Archivo del Registro Civil. Los detalles correspondientes a las situaciones expuestas anteriormente, se presentan en las dos tablas anteriores.

## Ausencia de directrices y un medio formal para la devolución de los documentos prestados al OIJ.

En relación con la devolución de los documentos prestados al OIJ, de acuerdo con lo indicado por el funcionario Aldhen Arguedas Rojas, Encargado del proceso de préstamo de documentos, mediante entrevista aplicada el 27 de febrero de 2019, no se ha establecido directrices que señalen un único medio por el cual esa Instancia realice la devolución de los documentos secuestrados, siendo que estos son remitidos en algunas ocasiones utilizando los servicios de mensajería de Correos de Costa Rica, entregados de forma personal en la Sección de Archivo del Registro Civil o los entregan en el Departamento Electoral, el cual es ajeno a dicho proceso.

La situación anterior, genera que no se tenga información oportuna sobre la documentación que ha sido prestada ya sea a lo interno o a lo externo del TSE.

## Ausencia de directrices en cuanto al tiempo máximo para el secuestro de los documentos.

Además de lo señalado en el punto anterior, nos indicó el Sr. Aldhen Arguedas Rojas, funcionario de la Dependencia objeto de estudio, que tampoco se ha implantado una directriz en la que se establezca un tiempo máximo desde que los documentos son preparados para atender la solicitud de secuestro y hasta que estos son retirados por parte del OIJ, según lo manifestado por este funcionario, cuando el inició esas funciones, encontró expedientes con aproximadamente un año de haber sido solicitados.

En relación con este tema, aparte de lo señalado por el Sr. Arguedas Rojas, como parte de las verificaciones realizadas por esta Auditoría Interna, se detectó respecto al archivo electrónico denominado “Secuestros 2019,” utilizado para el registro electrónico de estos trámites, que al 19 de febrero de 2019 existían un total de 68 casos en que se hace la siguiente anotación: “Se devuelve al fondo documental por permanecer más de un año sin ser retirado”.

## Inconsistencias detectadas en cuanto a los expedientes objeto de préstamo

Tal como se ha indicado, esta Auditoría Interna efectuó labores de verificación en la Sección de Archivo, en relación con los expedientes que se dejan como respaldo de los documentos originales, siendo que se determinó que 269 de estos presentan inconsistencias, entre las cuales se exponen las siguientes situaciones, mientras que en el Anexo n.º 2 se presentan los detalles correspondientes:

1. 88 expedientes no contienen el acta de secuestro que debe ser entregada por el OIJ, cuando secuestra los documentos.
2. Para 87 casos no existe expediente ni ningún tipo de documento, que respalde la documentación secuestrada.
3. 65 expedientes no cuentan con las copias certificadas que se deben dejar como respaldo de los documentos secuestrados.

Al respecto, es criterio de esta Unidad de Fiscalización que tales situaciones pueden originarse debido a la ausencia de directrices mediante las cuales se establezcan los aspectos relativos al seguimiento y devolución de los documentos facilitados, también el medio oficial por el cual se debe hacer; además, de que se establezca un tiempo máximo para el retiro de los documentos, así como los aspectos a verificar por parte de los funcionarios de la Sección de Archivo del Registro Civil, en cuanto a los respaldos de los documentos que deben permanecer en esa Dependencia mientras los documentos se encuentran prestados.

Cabe señalar que las situaciones antes expuestas generan el riesgo de extravío de documentos relativos al registro de hechos vitales y civiles, siendo que al no existir directrices, mediante las cuales se establezcan los diferentes aspectos, referentes a las gestiones necesarias para atender las solicitudes de préstamo de documentos y su oportuna recuperación; además, del debido respaldo de los documentos originales causarían, ante la pérdida de esos documentos, eventuales afectaciones no sólo a la imagen de la Institución ante la ciudadanía, sino que tal situación podría generar implicaciones legales ya que el Tribunal Supremo de Elecciones es la Institución responsable de la custodia de estos documentos.

La situación expuesta contraviene lo que dispone el artículo 8 de la Ley General de Control Interno No. 8292, que establece dentro de los objetivos del sistema de control interno, el exigir la confiabilidad y oportunidad de la información, proteger y conservar el patrimonio público; así como, garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones, tal como se transcribe en el aparte 2.1 del presente informe. Además, el artículo 15 de ese mismo cuerpo normativo establece que se deben mantener actualizadas las políticas de la Sección, como se transcribe a continuación:

***Artículo 15.-*** *Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas****,*** *las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente**tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos los siguientes: i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución. ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales. iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse contenido. v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.” (el resaltado no es del original)*

Además, el Manual de Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), señala al respecto que:

*“4.1 Actividades de control. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. (…).”*

# CONCLUSIONES

* 1. Respecto a la ausencia de un sistema de trazabilidad y deficiencias en los controles utilizados para el préstamo de documentos.

La carencia de un sistema para el registro de la información por parte de la Sección de Archivo del Registro Civil, aunado al uso de hojas electrónicas para llevar el control del préstamo de documentación, imposibilita a esa Dependencia ejercer una adecuada trazabilidad a los documentos ahí custodiados; además, de no conocer con exactitud la cantidad y tipo de documentos ingresados, custodiados y prestados. Además, el no contar con un registro confiable de información relativa a la atención de documentos solicitados por instancias internas o externas a la institución, siendo que el continuar dependiendo de este tipo de herramientas, constituye una vulnerabilidad en el resguardo, integridad y disponibilidad de la información que allí se maneja.

* 1. En relación con la gestión relativa al préstamo de documentos

La ausencia de directrices relativas a las gestiones para la atención de las solicitudes de préstamo de documentos, no le permite a la Sección del Archivo del Registro Civil conocer si los documentos fueron devueltos, el tiempo transcurrido desde que se recibió la solicitud, hasta que los documentos fueron devueltos; así como los respaldos efectuados en los expedientes, razón por la cual no se adoptan las acciones necesarias para prevenir que se materialicen los riesgos mencionados anteriormente.

# RECOMENDACIONES

**A la Señora Magistrada y Señores Magistrados:**

De conformidad con los resultados obtenidos con motivo de la presente evaluación, esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recomendar a ese estimable Órgano Colegiado, se giren las instrucciones pertinentes a las instancias que de seguido se indican, con el propósito que se pongan en práctica las siguientes recomendaciones:

**A la Jefatura del Archivo del Registro Civil**

* 1. Realizar las gestiones que correspondan ante el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC), para que se lleve a cabo un estudio documentado, que permita evaluar el posible desarrollo de un software o aplicación, a efectos de ejercer el control automatizado de los documentos que ingresan para ser custodiados en la Sección de Archivo del Registro Civil, con el propósito de que mediante dicho software o aplicación se logre lo siguiente: (Ver aparte 2.1 de este informe)

1. Contar con los mecanismos que permitan dar trazabilidad a los documentos desde su ingreso a esa Dependencia para su custodia; así como los traslados a lo interno de la Sección. Además, garantizar no sólo la oportuna atención de cada solicitud de préstamo de documentos, sino también mantener el monitoreo necesario hasta que las diferentes entidades o instancias internas realicen su devolución.
2. Garantizar el resguardo, integridad y disponibilidad de la información, minimizando el riesgo de mantener dicho control en hojas electrónicas y/o tarjetas, las cuales no se depuren de manera oportuna.
3. Conocer la cantidad y tipo de documentos recibidos en dicha Sección.
   1. Emitir y comunicar las directrices correspondientes, mediante las cuales se establezcan las regulaciones necesarias para el oportuno seguimiento y recuperación de los documentos facilitados con carácter de préstamo a otras dependencias, así como el tiempo máximo que deben observar para el retiro de los documentos solicitados. Lo anterior con el propósito de que los documentos permanezcan el menor tiempo posible, fuera del depósito documental; así como que se evidencien los respaldos y demás requisitos que deben formar parte del expediente del cual fueron extraídos los documentos originales. (Ver aparte 2.2. de este informe)
   2. Elaborar, comunicar y ejecutar un plan de acción que le permita a esa Sección, realizar una revisión y depuración de la información contenida en las hojas de cálculo; así como, de las Boletas de Retiro de Expedientes (Tarjetas Amarillas).
   3. Elaborar y remitir a esta Auditoría Interna, dentro del plazo legal correspondiente, un informe contentivo del análisis de cada una de las recomendaciones del presente informe; así como, un cronograma para su implementación, con indicación de las fechas, actividades y responsables de su atención.

|  |  |
| --- | --- |
| Realizado por:  Licda. Hazel Marin Campos, Auditora Asistente Área de Auditoría Operativa y de Gestión | Coordinado y supervisado por:  Licda. Nidya E. Aguilar Acuña, MAFF, Encargada del Área de Auditoría Operativa  y de Gestión |
| Revisado y aprobado por:  Lic. Juan Vicente García Matamoros, MAFF.  Auditor Interno *a.i.* | |

# ANEXOS

**ANEXO N.º 1**

**Detalle de inconsistencias detectadas en los registros de información, relativos al préstamo de documentos al Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y a dependencias a lo interno del Tribunal**

| **Tipo de registro** | **Inconsistencia** |
| --- | --- |
| **Archivo electrónico denominado “Secuestros 2019”** | Respecto a los documentos solicitados por el OIJ, son registrados en este archivo según lo detallado por el funcionario entrevistado Aldhen Arguedas Rojas, cuando recibe la solicitud de documentos para secuestrar, este registra la información en la hoja denominada “Pendientes”, una vez que la documentación fue secuestrada corta la fila con la información y la copia en la hoja denominada “Histórico Secuestrados” y en los casos que los documentos son devueltos realiza la misma actividad y traslada la información a la hoja denominada “Histórico Devueltos”.Dicha práctica no permite disponer de un repositorio centralizado de información. |
| **Archivo electrónico denominado “Secuestros 2019”** | En cuanto a la antigüedad de este archivo se desconoce a partir de cuándo fue implementado, por lo que no se tiene claridad desde cuando se registran en este los datos relativos a los documentos secuestrados, según lo observado en la hoja electrónica denominada “000” el trámite más antiguo corresponde a octubre de 2014. |
| **Archivo electrónico denominado “Secuestros 2019”** | Se observaron 953 registros efectuados en dicho archivo, no obstante, como parte de las labores de campo efectuadas, esta Auditoría Interna realizó dos inventarios con el propósito de determinar la cantidad de trámites registrados de forma manual, para lo cual se utiliza el formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla), siendo que se contabilizaron un total de 8.413 por lo que se evidencia que no hay una correlación entre la información registrada en los archivos electrónicos y el formulario utilizado. |
| **Archivo electrónico denominado “Secuestros 2019”** | Sobre las inconsistencias detectadas, a manera de ejemplo, de seguido se citan situaciones observadas en la hoja denominada “Histórico devueltos”:  **1-** En la columna denominada “Total de folios” se consignó información relativa a una fecha y no la cantidad de folios.  **2-** El registro de información no se realiza en orden cronológico.  **3-** Con respecto a la columna denominada “Fecha de Secuestro” existen 333 casos con la leyenda “N/A” y no se hace ninguna observación al respecto si el documento fue secuestrado o no.  **4-** Se observan 144 casos en los que existen desde 30 y hasta 205 días transcurridos entre la fecha de ingreso y la fecha en que fueron secuestrados los documentos.  **5-** En la columna denominada “Fecha de devolución” se observan 60 casos con la leyenda “N/A” y no se hace ninguna observación al respecto si el documento fue devuelto o no.  **6-** En la columna denominada “Observaciones” para 68 casos se hace la siguiente anotación de *“Se devuelve al fondo documental por permanecer más de un año sin ser retirado*”, lo cual evidencia que los documentos pasaron todo ese tiempo fuera del Área de Custodia Documental.  **7-** Se observaron 14 casos en los que la fecha de ingreso del trámite se consignó posterior a la fecha de secuestro, siendo que, de acuerdo con el proceso para la atención de esos trámites, primero se debe registrar la fecha de ingreso que es cuando el funcionario recibe la solicitud de préstamo de documentos**.**  **8-** De igual manera, se constató la existencia de 15 gestiones en las que la fecha de ingreso en las que se consignó posterior a la fecha en que se recibió en la Unidad de Búsquedas, siendo que, de acuerdo con el proceso para la atención de esos trámites, primero se debe registrar la fecha de ingreso y luego la fecha en que se traslada la solicitud a la Unidad de Búsquedas, que es cuando el funcionario que recibe la solicitud de préstamo de documentos, realiza a lo interno de la Sección del Archivo del Registro Civil la solicitud de dichos documentos para dar atención al trámite.  **9-** Además de lo anterior, también se evidencian 37 casos donde transcurrieron de 12 y hasta 607 días, desde que se recibió la solicitud de documentos y hasta que se trasladó la solicitud a la Unidad de Búsquedas, siendo que tal actividad corresponde a un trámite a lo interno de la Sección del Archivo del Registro Civil. |
| **Archivo electrónico denominado “Secuestros 2019”** | En cuanto a los préstamos de documentos a lo interno de la institución, estos se registran en el archivo de cálculo en formato Libre Office denominado “Documentos con Boleta Electrónica Nuevo”. Respecto de este archivo, es importante destacar que se implementó a partir de abril de 2018, por lo que anterior a esa fecha no existen registros en soporte electrónico. |
| **Registros manuales: En formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla):** | Como parte del inventario realizado se determinó que en las cajas denominadas con la palabra “Secuestros” se encuentran mezcladas tanto las tarjetas utilizadas para los préstamos de documentos facilitados a lo interno de la Institución, así como las utilizadas para los secuestros de documentos, tal situación evidencia que no se ha mantenido un archivo independiente en el que se ubiquen de forma separada las tarjetas utilizadas para el registro de documentos secuestrados, así como las utilizadas para los préstamos a lo interno de la Institución |
| **Registros manuales: En formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla)** | Además de los inventarios realizados, se efectuaron verificaciones sobre la devolución de los documentos, siendo que se determinó para los casos en que los documentos sí han sido devueltos, que la Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla) aún se mantiene como parte de los archivos correspondientes a documentos prestados, lo que evidencia que ese control no ha sido depurado con el propósito de mantener en el archivo, aquellas tarjetas que correspondan únicamente a documentos prestados y que aún mantienen la condición de “no devueltos”. |
| **Registros manuales: En formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla)** | Con base en los resultados expuestos anteriormente, se evidencia que el control que se ha llevado de forma manual mediante el formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” (Tarjeta Amarilla), no coincide con la información registrada de manera electrónica por lo que se evidencia que la hoja electrónica utilizada no se encuentra actualizada. |

**Fuente:** Archivos electrónicos suministrados por la Sección de Archivo de Registro Civil, mediante dispositivo de almacenamiento USB.

**ANEXO N.º 2**

**Detalle de inconsistencias detectadas en expedientes revisados, correspondientes a documentos prestados a otras dependencias**

| **Tipos de inconsistencias observadas en expedientes revisados** | **Totales** |
| --- | --- |
| Expediente no contiene acta de secuestro | **88** |
| No existe expediente con la información relativa a los datos observados en la tarjeta de secuestro de documentos | **87** |
| Expediente no contiene las copias certificadas correspondientes a los documentos originales secuestrados | **65** |
| Falta una copia certificada correspondiente a los documentos secuestrados | **18** |
| No existe expediente, únicamente una hoja con la información relativa a los datos observados en la tarjeta de secuestro de documentos | **4** |
| Tarjeta de secuestro duplicada | **3** |
| Tarjeta correspondiente a documentos secuestrados, no detalla los documentos secuestrados | **2** |
| Expediente contiene dos actas de secuestros, una corresponde a documentos secuestrados en el año 2003 y otra del 2016, no obstante únicamente existe una tarjeta de secuestro de documentos, tampoco se encuentran en el expediente, las copias certificadas correspondientes a la documentación secuestrada en el año 2016 | **1** |
| Las copias certificadas contenidas en el expediente corresponden a otra persona y no la que se indica en la tarjeta de documentos secuestrados | **1** |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los expedientes revisados

1. Funcionarios Aldhen Arguedas Rojas, Encargado del Proceso de Préstamo de Documentos, Diana García Soto entrevistados los días 27 y 28 de febrero de 2019, respectivamente, y Johana Granados Valverde, Supervisora del Área de Depósito Documental el 01 de marzo de 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Labores de campo efectuadas (aplicación de guías de auditoría, entrevistas, inventario y revisión de formularios, verificación de expedientes), desde el 14 de febrero hasta el 04 de abril de 2019, por los funcionarios Hazel Marín Campos, Rony Salas Sánchez y Jorge Mora Flores. [↑](#footnote-ref-2)
3. Formulario F02-v01-IT-05-v01-MIP-DGRC-P16-v01 “Boleta de Retiro de expedientes” [↑](#footnote-ref-3)