

INF-AI-007-2013

10 de Octubre de 2013

**Señora
Mayi Antillón Guerrero, Ministra
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Su Despacho**

Estimada señora Ministra:

En atención a la solicitud expresa realizada mediante Oficio N° JA-434-2013 de fecha 26 de agosto de 2013 de la señora Tamara Baum Gutiérrez, en su calidad de Presidente de la Junta Administrativa del Archivo Nacional y que tiene como asidero algunos supuestos incumplimientos a las disposiciones contenidas en la Ley N° 7202, esta Auditoría Interna procedió a realizar el estudio correspondiente con el objeto de determinar la veracidad o no de los hechos y realizar las recomendaciones correspondientes.

I. INTRODUCCION

1.1. Origen.

El presente estudio tiene la característica de ser un “Estudio Especial” no contemplado específicamente en el “Plan anual de trabajo de la Auditoría”, sin embargo, de conformidad con las potestades que nos otorga la Ley General de Control Interno N° 8292 es nuestro deber atenderlos. Se originó este estudio por la solicitud expresa de la señora Tamara Baum Gutiérrez, en su condición de Presidenta de la Junta Administrativa del Archivo Nacional que se basa en hechos acaecidos con respecto al manejo, custodia y conservación de la documentación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio – MEIC, así como el supuesto incumplimiento de otras disposiciones de la Ley N° 7202.

1.2. OBJETIVOS.

Específicos

- a) Valorar la veracidad de los hechos expuestos en el estudio realizado por el Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General del Archivo Nacional, así como la razonabilidad de los argumentos esgrimidos en éste y las fundamentaciones que lo sustentan.
- b) Dar seguimiento a los informes de auditoría anteriores cuyas recomendaciones se encuentren pendientes de cumplimiento y que guarden relación con el tema objeto de estudio.

- c) Informar a las instancias competentes e interesadas acerca de los resultados, conclusiones y recomendaciones que se deriven del correspondiente estudio de auditoría.

1.3. Naturaleza y Alcance.

El estudio comprendió la verificación de aspectos puntuales contenidos en el estudio remitido con referencia N° JA-434-2013 de fecha 26 de agosto de 2013 y recibido en la oficina de la Auditoría Interna el 09 de setiembre de 2013. El estudio abarcó los años 2012 - 2013 y se amplió en los casos en que se consideró necesario.

El trabajo se realizó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y supletoriamente las Normas Internacionales de Auditoría NIA's, así como el Reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC.

1.4. Marco de Referencia.

- a) Ley orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y su reglamento.
- b) Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos y su reglamento.
- c) Ley General de Control Interno N° 8292 y normativa conexas.
- d) Regulaciones técnicas sobre administración de los documentos producidos por medios automatizados.
- e) Manuales de procedimientos internos.

II. RESULTADOS OBTENIDOS

De conformidad con las consideraciones que se enumeran en el informe N° JA-434-203, se detallan los resultados obtenidos en el mismo orden de cada punto:

- a. **PRIMERO.-** El primer punto del informe JA-434-2013 indica: **Al no contar el MEIC con un Archivo Central adecuado, se incumple el artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos.**

El informe N° JA-434-2013 se fundamenta en el informe de inspección N° II-01-2013 preparado por la sra. María del Carmen Retana Ureña, funcionaria del Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General del Archivo Nacional y como resultado de ese trabajo de inspección, se afirma en el estudio el siguiente aspecto:

“e.- Inexistencia de un local adecuado para el funcionamiento del Archivo Central, que cumpla con los requisitos mínimos de conservación y preservación de los documentos y para la labores archivísticas, provocando la falta de control apropiado en los documentos. El Archivo Central no tiene salida de emergencia, en caso de un incendio es poco probable el rescate de documentos, aunque existen extintores.”

Sobre esa condición, esta Auditoría Interna en su informe de auditoría N° INF-AI-011-11 de fecha del 29 de octubre de 2011, había concluido lo siguiente:

“3.1. El Archivo Central no reúne algunas de las condiciones mínimas que se requieren para la conservación y seguridad de la documentación.”

“3.2. El depósito del Archivo Central está ocupado en su máxima capacidad, lo que representa una limitación para recibir nuevas transferencias de documentos provenientes de los distintos archivos de gestión.”

Respecto de nuestro informe, de la conclusión N° 3.1. citada anteriormente, se puede resumir que los principales aspectos que se detectaron como negativos para la conservación y seguridad de la documentación contenida en el Archivo Central eran de señalización, limpieza y sistemas de seguridad contra fuego. De esos aspectos, se instalaron en el Archivo Central detectores de humo y se colocaron rótulos de “Prohibido Fumar”, según consta en el oficio N° DGI-OF-033-11 de fecha 19 de diciembre de 2011, suscrito por la sra. Olga Rodríguez Blanco, Jefa del Departamento de Gestión de Información. En relación con los extintores de fuego ubicados en el tercer piso, éstos se recargaron en el año 2012, pero a diciembre de ese año se venció nuevamente su recarga, condición que se mantiene a la fecha de este informe, ante lo que indicó el sr. Eduardo Arias Cabalceta, Director Administrativo, que para el presente año no hay presupuesto para la recarga de extintores, según correo dirigido a la sra. Olga Rodríguez Blanco, Jefa del Departamento de Gestión de Información; además, cabe señalar que en el tercer piso no hay funcionarios capacitados para la manipulación de extintores, lo que representa un factor adverso para la seguridad del Archivo Central y de su personal. Por otro lado, con motivo de una de nuestras observaciones del pasado estudio de auditoría en el Departamento de Gestión de Información, se cuestionó sobre la resistencia al fuego de las láminas del cielo raso ubicadas en el Archivo Central y como parte del seguimiento sobre ese aspecto en particular, el sr. Carlos Alberto Mena Hidalgo, funcionario del Departamento de Servicios Generales, realizó una prueba para comprobar si el material de esas láminas tenía alguna resistencia, ante lo que se observó que aparentemente no era inflamable; no obstante, hay que señalar que dicha prueba no fue realizada por técnicos expertos en ese campo.

En relación con lo que se indica en el informe de la Junta Administrativa del Archivo Nacional acerca de que el tercer piso no tiene salidas de emergencia, hemos de indicar que efectivamente esa es una debilidad actual del edificio que ocupa el MEIC y que ante un siniestro esa podría ser una condición que representaría un riesgo alto para el personal que se ubica en ese piso, así como para el rescate de documentos clasificados como esenciales para el MEIC.

En lo que respecta a la conclusión N° 3.2. supra de nuestro informe de auditoría, observamos un correo electrónico de la sra. Olga Rodríguez, Jefa del Departamento de Gestión de Información, en el que informa desde el mes de julio de 2011 a la señora Ministra y señores Viceministros sobre el tope que alcanzó el Archivo Central en su espacio disponible; sin embargo, a la fecha de este informe, no se han adoptado medidas directas o alternas para contrarrestar esa situación. Sobre este particular, se rescata el hecho de que el Departamento de Gestión de Información tiene dentro de sus Planes de Trabajo 2013 – 2014 digitalizar documentos para atenuar la producción masiva de documentos impresos y migrar paulatinamente a documentos electrónicos. Según se desprende del oficio DM-088-13, dirigido a la Defensoría de los Habitantes de fecha 27 de febrero de 2013, suscrito por la sra. Mayi Antillón Guerrero, Ministra; que da a conocer dicha situación, no obstante lo anterior, es claro que en las condiciones actuales el problema de espacio del Archivo Central no se va a solucionar en un corto plazo con este tipo de proyectos, que si bien de manera sostenida tendrán efectos positivos en el archivo institucional a mediano o largo plazo, en el presente se requieren de otras medidas más inmediatas.

b. SEGUNDO.- El segundo punto del informe JA-434-2013 indica: Al no contar el MEIC con al menos un técnico profesional en archivística, contraviene e incumple lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley N° 7202.

Como antecedente de esta condición evidenciada por el Archivo Nacional, se hace referencia a que el Archivista dejó de laborar desde el 01 de setiembre de 2011, debido a que se trasladó a otra institución y la plaza se congeló por disposiciones de la directriz presidencial N° 13-H. Posteriormente, mediante directriz 040-H del 06 de diciembre de 2012 se descongelaron las plazas, pero por resolución N° 001-T2013 del 21 de enero de 2013, el sr. Luis Alvarez Soto, Viceministro del MEIC, resuelve trasladar a la Dirección de Mejora Regulatoria el puesto de Profesional de Servicio Civil 1A correspondiente al Archivista.

Mediante correo electrónico del 07 de mayo de 2013 el sr. Luis Alvarez Soto, Viceministro del MEIC, informa a la Junta Administrativa del Archivo Nacional que, *“pese a la carencia de un archivista en el MEIC, se están haciendo esfuerzos para suplir esa necesidad por mecanismos alternativos”*; sin embargo, ese mismo órgano rector del Sistema Nacional de Archivos manifiesta en el informe presentado que, *“esa plaza no puede suplirse con medidas alternativas como lo sugiere el sr. Viceministro del MEIC”*.

Con vista en lo anterior, el informe JA-434-2013 es claro en señalar el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo N° 43 de la Ley N° 7202 que establece:

“Artículo 43.- Cada archivo central tendrá dentro de su personal, cuando menos, a un técnico profesional en archivística y a los técnicos necesarios de la misma especialidad.”

(Lo subrayado es nuestro)

Relacionado con ese aspecto, hacemos referencia a nuestro informe N° INF-AI-009-2012, de fecha 20 de diciembre de 2012, remitido a la sra. Mayi Antillón Guerrero, Ministra del MEIC, el cual trata sobre el “Seguimiento de las recomendaciones emitidas por esta Auditoría Interna al año 2012” y que en lo que nos ocupa se transcribe literalmente la conclusión y recomendación emitidas:

“Conclusiones: (...) Es preciso mencionar que el Departamento de Gestión de Información concentra 10 recomendaciones pendientes y que según nos informó la sra. Olga Rodríguez, Jefe del Departamento, 4 de esas recomendaciones están supeditadas a la contratación de un archivista y que para el resto de ellas se ha gestionado lo procedente ante las instancias competentes del Ministerio. Hemos de señalar que en nuestro último informe de seguimiento habíamos enfatizado que a esa área debía prestársele especial atención, por aspectos de cumplimiento legal en lo tocante al archivo institucional y documentos electrónicos, lo que hace preponderante que se cuente con personal calificado para desarrollar las tareas atinentes, así como de acciones decididas por parte de las autoridades del Ministerio para cumplir con lo dispuesto. (...)”

(Lo subrayado es nuestro)

“Recomendaciones: Adoptar las medidas necesarias para que se cumplan las recomendaciones que de acuerdo con este estudio se encuentran pendientes o en proceso de implementación; lo anterior, en cumplimiento de los artículos 17 (seguimiento del sistema de control interno) y 39 (causales de responsabilidad administrativa) de la Ley General de Control Interno N° 8292.”

Como se puede colegir de todo lo anterior, ha habido incumplimiento por parte de la Administración al no ejecutar acciones decisivas que solucionen las condiciones que tienen paralizados los procesos sustantivos a cargo del Departamento de Gestión de Información y pese a que la Administración propuso medidas alternativas para suplir las necesidades de esa área, no eran legalmente viables, según criterio externado por la Junta Administrativa del Archivo Nacional.

Debemos agregar que, de conformidad con el memorando DIAF-MEM-115-13, de fecha 07 de mayo de 2013, suscrito por el sr. Eduardo Arias, Director Administrativo Financiero, así como el oficio DM-214-13, de fecha 09 de mayo de 2013, suscrito por la sra. Mayi Antillón Guerrero, Ministra, la Administración ha realizado esfuerzos infructuosos para contratar un archivista por traslado horizontal o permuta y que tampoco hay candidatos en el registro de elegibles del Servicio Civil, según consta en los documentos supra citados y por último, se menciona que se ha valorado contratar servicios outsourcing de archivística; no obstante, a la fecha del presente informe esta Auditoría Interna no cuenta con nueva evidencia que demuestre que se ha dado continuidad a este tipo de gestiones.

c. **TERCERO.-** El tercer punto del informe JA-434-2013 indica: Los documentos que se encuentran en el Archivo Central no cuentan con los factores de conservación establecidos en el numeral 68.b) del Reglamento a la Ley N° 7202.

Sobre este punto debemos remitirnos a lo que señala el artículo 68, inciso b) del Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos que establece:

“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.”

En relación con la conservación de documentos en el Archivo Central, se consultó a la sra. Olga Rodríguez, Jefa del Departamento de Gestión de Información y al sr. Nautilio Guevara, Jefe del Departamento de Servicios Generales, acerca de las medidas de limpieza en ese centro y al respecto, ambos coincidieron en sus afirmaciones respecto a que se realizan limpiezas regulares por parte de los misceláneos, así como limpiezas profundas que se llevan a cabo periódicamente en el Archivo Central y que estas últimas se practican cada dos o tres meses aproximadamente; asimismo, el depósito del Archivo Central cuenta con equipos deshumedecedores y aires acondicionados para regular la temperatura. En lo que se refiere al equipo contra fuego, ese aspecto fue comentado en el aparte “a.- *Primero*” del presente informe. Hay que agregar además, que la documentación se encuentra en cajas especiales de archivo colocadas en los archivos móviles.

d. CUARTO.- El cuarto punto del informe JA-434-2013 indica: Al transgredirse la normativa referida en los considerandos anteriores, de forma conexas se transgrede lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 y en particular su inciso c) que obliga a la administración activa a establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional.

El informe JA-434-2013 cita artículos de la Ley General de Control Interno y de las Normas de Control Interno para el Sector Público que se refieren a las obligaciones del jerarca y titulares subordinados de tener sistemas de información que propicien una debida gestión documental institucional y con vista en esos marcos normativos, se señala en ese informe que al incumplir algunas de las disposiciones de la Ley N° 7202 y su reglamento, se transgrede de forma conexas la normativa de control interno, lo que conlleva a las causales de responsabilidades administrativas que tipifica la Ley General de Control Interno en su artículo N° 39.

e. QUINTO.- El quinto punto del informe JA-434-2013 indica: Al no tener integrado el Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos, el MEIC incumple con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N° 7202.

La Ley N° 7202 – Ley del Sistema Nacional de Archivos establece en su artículo N° 33 la siguiente disposición:

“Artículo 33.- Cada una de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente ley integrará un comité institucional de selección y eliminación, formado por el encargado del archivo, el asesor legal y el superior administrativo de la entidad productora de la documentación. (...)”
(Lo subrayado es nuestro)

Tal como se manifiesta en el informe de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, a falta de un archivista a cargo del Archivo Central no se puede integrar ni puede funcionar el Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos y se indica además, que es obligación del ministerio conservar y transferir de manera oportuna los documentos con valor científico - cultural, aspecto que se gestiona a través de ese órgano y que está fundamentado en el artículo 89 de la Constitución Política, así como en los artículos 3 y 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos y 62.c) de su reglamento.

Sobre lo señalado anteriormente, la Administración es conocedora de las implicaciones que conlleva no contar con un archivista, dado que ante consulta del sr. Luis Alvarez, Viceministro del MEIC, la Unidad Asesora de Asuntos Jurídicos del MEIC emitió el dictamen N° AJ-005-2013 con fecha del 26 de febrero de 2013, del cual transcribimos íntegramente su conclusión:

“III. Conclusión: En virtud de los razonamientos esgrimidos y normativa legal citada, considera este órgano asesor que en aplicación de los principios y finalidades de la Ley 7202 y su reglamento, la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos del MEIC, debe estar integrada por el encargado del archivo central; siendo que conforme a la normativa legal, debe ser un técnico profesional en archivo; por lo que en ausencia del mismo, la Comisión se ve imposibilitada en sesionar, esto en aplicación del principio de legalidad, el cual es claro al indicar que: “La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento” (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública).

Con la reciente reestructuración parcial de la Institución oficializada por medio del Decreto Ejecutivo N° 37457, si bien el archivo central no se configura como un departamento exclusivo, ya que es parte integral del Departamento de Gestión de Información, los procesos que se deben desarrollar por las funciones del archivo central deben estar a cargo de un técnico profesional especialista en la materia.”
(Lo subrayado es nuestro)

Podemos observar que, pese a que se contaba con ese criterio legal desde el mes de febrero del presente año, no se revocó la resolución de trasladar la plaza de archivista a la Dirección de Mejora Regulatoria, sabiendo de las implicaciones legales que esa decisión tenía sobre el funcionamiento del Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos, así como del resto de procesos que se tramitan en el Departamento de Gestión de Información y específicamente a nivel del Archivo Central.

III. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos, se formulan las siguientes conclusiones:

- 3.1. El Archivo Central ha implementado algunas medidas de seguridad como son los detectores de humo y señalización de advertencia de fumado; sin embargo, se siguen manteniendo algunas de las condiciones detectadas en nuestra última auditoría, tales como que la recarga de los extintores está nuevamente vencida (a diciembre – 2012) y que no se ha entrenado al personal sobre el uso de extintores, especialmente los ubicados en el tercer piso (*ver punto a.*).
- 3.2. El tercer piso del edificio del MEIC sólo tiene un único acceso, por lo que carece de al menos una salida de emergencia alterna para evacuar ese piso ante un evento de riesgo, lo cual fue evidenciado en el informe de inspección del Archivo Nacional (*ver punto a.*).
- 3.3. El Archivo Central no tiene espacio disponible para nuevas transferencias de documentos, siendo ésta una de las condiciones que detectamos en nuestra última auditoría a esa área y que aún no ha sido corregida (*ver punto a.*).
- 3.4. La plaza que ocupaba el archivista fue trasladada a la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC, dejando al Archivo Central sin ese puesto y su consecuente incumplimiento con lo que ordena el artículo 43 de la Ley N° 7202, condición que ha sido evidenciada por las autoridades de la Dirección General del Archivo Nacional y que a su vez, existe un criterio de la Asesoría Jurídica del MEIC que señala ese incumplimiento (*ver punto b.*).
- 3.5. El Archivo Central cuenta con equipos para regular su temperatura y recibe limpiezas regulares y extraordinarias para asegurar de manera razonable la conservación de la documentación y además, dicha documentación se mantiene en cajas especiales de archivo (*ver punto c.*).
- 3.6. El Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos no ha podido integrarse ni funcionar por falta de un archivista, lo que mantiene detenidas las transferencias de documentos y otras funciones que son propias de ese órgano (*ver punto e.*).

IV. RECOMENDACIONES

Para corregir las condiciones identificadas en este estudio, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Ordenar que se realicen las gestiones pertinentes para que, en un tiempo razonable, se recarguen los extintores y se capacite a los funcionarios que corresponda para el debido uso de éstos (*ver punto # 3.1.*).
2. Ordenar a la mayor brevedad posible y de acuerdo a las posibilidades de la Institución, que se establezca un plan de evacuación del edificio y se realicen simulacros periódicos para garantizar su efectividad (*ver punto # 3.2.*).
3. Cumplir con la recomendación girada en nuestro informe de auditoría N° INF-AI-011-11 del 29 de octubre de 2011 que indica: **“Valorar con las autoridades competentes las posibles opciones para ampliar el espacio del Archivo Central u otras medidas alternas que sean viables para solventar esa necesidad, con el propósito de asegurar el normal funcionamiento de ese Archivo”** (*ver ptos. # 3.3.*).
4. Reinstalar la plaza de archivista en el Departamento de Gestión de Información para dar cumplimiento al mandato legal aplicable y se reanuden las operaciones en el Archivo Central y en la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (*ver puntos # 3.4. y 3.6.*).

OTROS ASPECTOS:

- 1) En virtud que en el presente estudio de Auditoría se están dando recomendaciones específicas, debe cumplir con el artículo 37 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.
- 2) Los “Papeles de Trabajo de Auditoría”, se encuentran a su disposición en esta Oficina para cualquier consulta relacionada.

Atentamente,

Maynor Solano Carvajal, CPA
AUDITOR INTERNO

C: Sra. Tamara Baun Gutiérrez, Presidente Junta Administrativa Archivo Nacional
Archivo