

Auditoría Interna

8 de enero de 2024

AI-Ad-001-2024

Señor:

Rafael Soto Quirós

Gerente general a.i.

Asunto: Servicio preventivo sobre el sistema de gestión documental electrónico.

Estimado señor:

La Auditoría en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, revisa la implementación y puesta en marcha del proyecto de correspondencia institucional en adelante - Sistema de gestión documental electrónico-, con el objetivo de verificar si el sistema está operando y los beneficios que está brindando al ICT.

Antecedentes

La Gerencia gestiona y lidera en noviembre de 2018 el proyecto sistema de gestión documental y expediente electrónico¹, el cual forma parte de la “*Agenda Institucional de Gobierno Digital del Instituto Costarricense de Turismo 2018-2022*” y consta de dos etapas que se detallan a continuación:

- **Etapa 1: Diseño, desarrollo e implementación del proceso de correspondencia institucional electrónico.** en adelante -Sistema de gestión documental electrónico-
 - Fase de Planeación
 - Fase de Análisis de Requerimientos
 - Fase de Diseño y Construcción

¹ Contratación 2018LA-000021-0001200001 “Ampliación del diseño, desarrollo e implementación del Proceso de Correspondencia Institucional y Expediente Electrónico del Instituto Costarricense de Turismo basado en un sistema en la nube con la herramienta ePower

Auditoría Interna

- Fase de Puesta en Producción
- Fase de Capacitación y Acompañamiento

- **Etapa 2: Expediente electrónico**
 - Fase de Análisis de Requerimientos
 - Fase de Diseño y Construcción
 - Fase de Puesta en Producción
 - Fase de Capacitación y Acompañamiento

El proyecto inicia en febrero 2019 con el Sr. Roy Rojas Chaves como administrador del contrato y director del Comité del Proyecto, que se encuentra conformado por los colaboradores Teresita Calvo Acevedo, Karen Hernández Bonilla y Juan Carlos Quirós Espinoza.

El Comité Director del Proyecto en diciembre 2019, da por recibido el sistema de gestión documental electrónico por medio del “Acta de entrega de producto: Fase de implementación –Etapa 1 del proyecto” del 17-12-2019 e indica: *“quedando este en plena operación”*.

La empresa GSI² en diciembre 2019 emite las siguientes recomendaciones en el Acta de entrega de producto: Fase de implementación –Etapa 1 del proyecto” del 17-12-2019:

“1. Es importante en esta etapa del proyecto, que el comité de usuarios expertos³ y el comité director, mantenga reuniones periódicas a fin de validar el correcto funcionamiento del proyecto dentro de los departamentos que ya iniciaron su utilización a fin de:

- a. Certificar que la herramienta ha sido aceptada y su uso ya se encuentra en un nivel maduro de utilización por parte de los usuarios.*
- b. Definir nuevos departamentos a entrenar y capacitar por parte de los usuarios expertos*
- c. Identificar situaciones de mejora o definición de procedimientos fuera de la herramienta para la gestión de la correspondencia, o identificar si se requiere normar diferentes situaciones a fin de mantener un proceso*

² Proveedor para el desarrollo del sistema gestión documental y expediente electrónico.

³ Secretarías de diferentes dependencias escogidas para el desarrollo de los flujos de correspondencia.

Auditoría Interna

simple y estable, pero que garantice la obtención de lo requerido por la alta gerencia.

d. Hoy en día solo se cuenta con un número reducido de usuarios registrados en la herramienta (por motivos fuera del control de GSI, ya notificados en diferentes momentos a la contraparte y de conocimiento de tal), por lo que es importante que se planifique a lo interno del ICT y el departamento de informática la creación paulatina de los departamentos y los usuarios requeridos por la solución, a fin de contar con los mismos de acuerdo con el plan de masificación de uso de la herramienta.

e. Es importante que las partes involucradas vayan monitoreando los anteriores, a fin de ir validando la fecha de salida a producción final (entendiéndose esta como la fecha en que todos los departamentos deben estar operando la solución en total).

El coordinador del proyecto en diciembre de 2019 da inicio al plan piloto de los flujos de correspondencia digital del sistema de gestión documental electrónico, con la participación de las usuarias expertas⁴ que realizan comentarios sobre problemas en el funcionamiento de éste.

La Gerencia en febrero de 2020, crea y nombra el Comité de Gestión Documental Institucional del ICT⁵, con el fin de gestionar esfuerzos para la mejora permanente de la gestión documental digital en la Institución.

La Gerencia en marzo 2020⁶ entrega a la jefatura del Departamento Administrativo⁷, el proyecto “Sistema Gestión Documental Electrónico del ICT” indicando lo siguiente:

“... en vista de que el alcance inicial de este proyecto fue completado en la Etapa 1, y que es de competencia del Departamento Administrativo el Archivo Institucional, hacemos formal entrega del proyecto para que gestione las actividades necesarias de implementación.”

⁴ Secretarías de los departamentos capacitadas

⁵ Integrado por el Depto. Administrativo, Tecnología de Información –cumple de función de coordinación-, Archivo Institucional y un representante de la Gerencia.

⁶ G-501-2020 del 02-03-2020

⁷ Lic. Miguel Zaldívar Gómez

Auditoría Interna

El Depto. Administrativo solicita⁸ al Depto. de TI -Coordinador del Comité de Gestión Documental Digital-, reunión con el fin de definir las acciones futuras relacionadas con la culminación de la etapa pendiente del proyecto, así como cualquier otra actividad necesaria para la implementación del mismo.

El administrador del contrato del Sistema Gestión Documental Electrónico del ICT, en marzo de 2020⁹, presenta a los miembros del Comité de Gestión Documental Institucional del ICT el estado del proyecto, indicando lo siguiente:

- Todas las actividades de la primera etapa fueron concluidas en diciembre 2019.
- Falta culminar con la definición de los expedientes digitales.
- El sistema no comunica a la cuenta de usuario el recibo de correspondencia, para lo cual se contactó a la empresa y al Depto. de TI, para revisar y gestionar lo correspondiente, por ello se indicó no tramitar pago por este concepto hasta tanto no sea resuelto conforme.

El Depto. TI en noviembre 2020¹⁰ sugiere a la Gerencia, promover reunión con la empresa GSI con el fin valorar la conveniencia de adquirir las licencias respectivas y no pagar mensualmente por las mismas.

El Depto. Administrativo y el Archivo Central en noviembre 2020¹¹, solicitan al Depto. de TI, brindar colaboración a la Gerencia para la implementación del sistema de gestión documental electrónico, indicando el nombre del personal técnico que estará acompañando en la implementación y atender, solucionar y coordinar los inconvenientes técnicos relacionados con el software.

El Depto. de TI en setiembre 2021¹², informa a la Gerencia sobre las acciones realizadas en la gestión de la contratación 2018LA-000021-0001200001 con la empresa GSI, Gestión Documental que se detallan a continuación:

⁸ Correo electrónico del 3-03-2020

⁹ G-0649-2020 del 24-03-2020

¹⁰ TI-213-2020 del 9-11-2020

¹¹ DA-0622-2020 del 16-11-2020

¹² DTI-155-2021 del 15-09-2021

Auditoría Interna

- Participación de mantenimientos virtuales, corroboración del funcionamiento del sistema, verificación de las diferentes funcionalidades y accesos, la capacidad en el servidor, las licencias activas, los movimientos realizados, entre otros.
- Se solicita a la empresa el rol de administrador del ICT -permite incluir y eliminar usuarios y modificación de roles de usuarios- que se otorgaron el 04 de marzo del 2021.
- Resolución de inconvenientes en la digitalización en la Oficina del Polo Turístico Golfo de Papagayo que esperan que estén resueltos próximamente.
- Coordinación con GSI una nueva capacitación para refrescar el conocimiento de las compañeras secretarias por los cambios del sistema, debido a que se detectaron algunos problemas que no permiten el correcto funcionamiento de la misma, además de que no ha sido de uso generalizado en todos los Departamentos.
- Programación para definir los procedimientos y las políticas que correspondan, para iniciar en noviembre de este año, un plan piloto para probar que el sistema esté funcionando bien y además de aclarar dudas o consultar sobre el funcionamiento u observaciones que se presenten durante el proceso, esto con el fin de comenzar a utilizar el sistema en forma generalizada, formal y definitiva a partir de enero del 2022.
- Se realiza la prórroga al contrato, al menos por un año; con el fin de definir acciones, como realizar un estudio de costo-beneficio para determinar la conveniencia de continuar con el contrato de hosting o bien, si es posible asumirlo directamente con el almacenamiento en nuestras plataformas institucionales, así como detallar la posibilidad de continuar con el alquiler o compra de las licencias y lo más importante, analizar si realmente con la herramienta se obtiene un beneficio en materia de documentación institucional. Adicionalmente, examinar la viabilidad de ampliar su uso, no solo como un repositorio de documentación, sino además para otros trámites institucionales, a fin de potenciar gestiones como por ejemplo con ZMT y CIMAT.

El Depto. TI en octubre de 2023¹³ indica a la Auditoría lo siguiente:

¹³ DTI-358-2023 del 9-10-2023

Auditoría Interna

“...la proyección para el 2024 es realizar un análisis de funcionalidad del proyecto, con el fin de determinar si se continua o no con ese sistema; o bien, si se puede migrar a otras herramientas. El Departamento Legal, en coordinación con DTI, está probando un demo de un software de gestión documental que contiene las funcionalidades que debería tener una herramienta para este fin. Dicho software contempla de forma integral varias funcionalidades que no están disponibles en el sistema en uso, tales como la automatización de las diferentes etapas, incorporación de la firma digital, seguimientos y reportes de manera sencilla y amigable. Estas condiciones o características en este momento no se encuentran habilitados en la herramienta epower, hasta donde tenemos conocimiento.

El Departamento de Tecnologías de Información (sic), se ha encargado del sistema heredado, tal y como estaba y en las condiciones en que fue adquirido en su oportunidad y se ha brindado el soporte económico del mismo, ya que existe el compromiso institucional en cuanto a la gestión documental y el uso expediente electrónico.”

El estudio determina lo siguiente:

Condición:

El sistema gestión documental electrónico a la fecha de este preventivo -cuatro años después de recibido¹⁴- no se encuentra en funcionamiento.

Criterio

La LCCEIFP¹⁵, artículo 3, Deber de probidad, establece que el “funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. ... y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

¹⁴ El Comité Director del proyecto en diciembre 2019, da por recibido el sistema de gestión documental electrónico por medio del “Acta de entrega de producto: Fase de implementación –Etapa 1 del proyecto”

¹⁵ Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

Auditoría Interna

La LGCI, artículo 8 establece que, se deberá emprender siempre acciones diseñadas para proporcionar seguridad, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregular o acto ilegal y garantizar eficiencia y eficacia de sus operaciones.

La LAFRPP, artículo 5, inciso b) indica: *“La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia.”*

Las NCISP, norma 1.2 Objetivos del SCI, establece que cada organización debe coadyuvar al cumplimiento del objetivo *“Proteger y conservar el patrimonio público contra despilfarro, uso indebido, (...), y (...) brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado”*.

La Directriz de la Gerencia¹⁶ sobre la “Creación del Comité de Gestión Documental Digital ICT”, establece entre algunas de las funciones del comité son: promover y fortalecer la gestión Documental Digital en el ICT, recibir y atender recomendaciones de las unidades por los flujos de trabajo, funcionalidades y tareas de los sistemas de información, planificar, promover iniciativas, dar seguimiento y control de estas iniciativas e informar periódicamente a la Gerencia los resultados de las gestiones efectuadas.

Causas

Las razones por las cuales el sistema de gestión documental electrónico no está en operación son:

- El ICT no cuenta con un “Plan Estratégico de Tecnologías de Información” -PETI- razón por la cual, no se cuenta con la dirección estratégica en TI y con el portafolio de inversión de proyectos. La Junta Directiva (24/5/23)¹⁷ acuerda por recomendación del Comité de TI contratar la actualización del PETI. Esta causa se comunica mediante el preventivo AI-As-008-2023 Asesoría sobre la automatización de los procesos del ICT.

¹⁶ G-0356-2020 del 17-02-2022

¹⁷ SJD-189-2023

Auditoría Interna

- La pandemia de COVID-19, provoca la suspensión de cualquier reunión y sesiones de trabajo grupales para evitar la propagación de este virus¹⁸ y la participación de las usuarias expertas estaban atendiendo las funciones de pases de salud.
- El seguimiento y atención del sistema de gestión documental electrónico no fue prioridad institucional en el año 2022 por la emergencia de la ciberseguridad.
- El Comité de Gestión Documental Institucional del ICT nombrado por la Gerencia en febrero de 2020, no está cumpliendo de manera eficaz con las funciones asignadas y no presenta informes a la Gerencia sobre los avances del sistema.
- La Gerencia presenta oportunidades de mejora en la solicitud de los informes de resultados de las gestiones efectuadas por el Comité de Gestión Documental Institucional del ICT
- La Administración no ha realizado un estudio o evaluación del proyecto, considerando el tiempo que lleva el mismo, los costos invertidos, la operatividad, la utilidad y la funcionalidad del mismo, entre otros aspectos, que permita concluir la decisión a tomar.

Efectos

La condición determinada ha materializado los riesgos siguientes:

- **Financiero:** Uso poco eficiente de los recursos públicos por las siguientes razones:
 - a) El ICT paga a la empresa GSI por el diseño, desarrollo e implementación del sistema de gestión documental electrónico la suma de \$46.626,24 que a la fecha no ha entrado en operación.
 - b) El ICT paga desde noviembre de 2019 a noviembre de 2023, por concepto de hosting, mantenimiento y licenciamiento de sistemas la suma de \$142.220,35, pero no puede cuantificar cuánto de ese monto corresponde al sistema de gestión documental porque el ICT no lleva un control de costeo.
- **Riesgos estratégicos:**

¹⁸ G-0607-2020 del 18 de marzo de 2020

Auditoría Interna

- La ausencia de un PETI no permite desarrollar un portafolio de proyectos, identificar el alineamiento y la priorización de los procesos con la estrategia del ICT.
 - La falta de informes por parte del Comité de Gestión Documental Institucional del ICT, no permite la detección oportuna de eventuales desviaciones en la promoción y fortalecimiento de la gestión documental digital que afecta los principios elementales de la rendición de cuentas y transparencia.
- **Cumplimiento normativo:** por la omisión de lo dispuesto por la Gerencia, por parte del Comité de Gestión Documental Institucional del ICT.
 - **Operativos:** que la Institución no cuente con una herramienta moderna que permita la gestión documental en forma eficiente, efectiva y oportuna.

Valor agregado de la Auditoría

El valor agregado que la Auditoría está aportando con este preventivo es en lo siguiente:

1. Considera el objetivo estratégico “*Optimizar los procesos institucionales*”, del Plan Estratégico Institucional.
2. Fortalece los objetivos del sistema de control interno:
 - Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
 - Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.
 - Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
3. Que se administren los riesgos identificados y se fortalezcan los controles para minimizarlos.
4. Mejorar la gestión documental electrónica y el funcionamiento del Comité de Gestión Documental Institucional del ICT.

La Ley Orgánica, artículo 32, establece que la Gerencia es el responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución y debe ejercer las

Auditoría Interna

funciones inherentes a su condición de administrador general y jefe superior del Instituto, vigilando la organización, funcionamiento y coordinación de todas sus dependencias y la observación de las leyes, reglamentos y resoluciones de la Junta Directiva, razón por la cual, se comunica lo determinado sobre la implementación y puesta en producción del sistema de gestión documental electrónico, con el propósito que se tomen las acciones pertinentes para que se subsanen las causas identificadas y administrar al menos el riesgo determinado en este servicio preventivo.

Se solicita a la Gerencia, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, artículos 33 y 35, la Ley General de Control Interno, artículo 22, inciso d), las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público”, norma 1.1.4 y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Rómel Álvarez Navarro
Auditor Interno

Karen Barquero Murillo
Ejecutivo de Turismo 3

Rodrigo Quirós Torres
Coordinador

C. Sr. Wilson Orozco Gutiérrez
Sra. Karen Hernández Bonilla
Sr. Juan Carlos Quirós Espinoza
Sr. Roy Rojas Chaves
Sra. Teresita Calvo Acevedo
Consecutivo

RAN/RQ/kbm