

**AUDITORIA INTERNA DE LA IMPRENTA NACIONAL**

**ÁREA AUDITADA: SECRETARÍA DE JUNTA ADMINISTRATIVA**

**INFORME – AU- 009 - 2017**

**LEGALIZACION DE LIBROS DE ACTAS DIGITALES**

**2017**

Tabla de Contenidos

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Origen del Estudio.....	3
1.2. Objetivo General.....	3
1.3. Alcance del Estudio.....	3
1.4. Limitaciones.....	3
1.5. Metodología.....	4
1.6. Recordatorio.....	4
1.7. Comunicación de Resultados.....	6
2. Resultados.....	6
2.1. Apertura y Cierre de Libros de Actas .....	7
2.2. Oportunidad de la Información.....	10
2.3. Respaldo de la Información.....	12
3. Conclusión.....	14
4. Recomendaciones.....	14
4.1. Al Ministro de Gobernación y Policía/Junta Administrativa.....	15
4.2. A la Directora General de la Imprenta Nacional.....	15
4.3. A la Secretaria de la Junta Administrativa.....	15

INFORME – AU- 009 – 2017

ESTUDIO SOBRE LEGALIZACIÓN DE LIBROS ACTAS DIGITALES

**I. INTRODUCCIÓN**

**1.1 Origen del estudio**

Plan Anual de la Auditoria Interna para el 2017

**1.2 Objetivo General**

Evaluar el cumplimiento de la Normativa que rige las actas digitales, por medio de pruebas sustantivas, para determinar la razonabilidad y legalidad de las actuaciones.

**1.3 Alcance del estudio**

El estudio cubrirá todas las actividades realizadas por la Secretaría de la Junta Administrativa durante 2016 y hasta octubre 2017.

**1.4 Limitación**

No hubo limitaciones importantes.

## 1.5 Metodología

Se utilizaron las técnicas de auditoría, así como la normativa establecida por la Contraloría General de la República: La Ley de Control Interno, el Manual de Normas Técnicas de TI, las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Normas de Control Interno para el Sector Público, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Ley 8454 sobre Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos y demás legislación aplicable o pertinente.

También se realizaron visitas a la oficina de la Secretaría de la Junta Administrativa, en las cuales se conversó con la encargada, se revisaron las actas publicadas en el portal web, así como se identificó con el señor Auditor Interno, las actas que se habían recibido de parte de la encargada de la Secretaría de la Junta Administrativa. Además, se hicieron consultas, vía correo electrónico a la misma secretaria de la Junta Administrativa.

## 1.6 Recordatorio

Conforme a lo que ha dispuesto la Contraloría General de la República, seguidamente se cita textualmente lo que disponen los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, que indica lo siguiente:

“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.”

## 1.7 Comunicación de Resultados

Para la presentación de este informe, se convocó a la Directora General y a la Secretaría de la Junta Administrativa, para el día 18 de enero del 2018, a las 10:00 am, en la Auditoría Interna y con la presencia del Auditor Interno y el Auditor Encargado del Estudio.

## II. RESULTADOS

### 2.1. Apertura y Cierre de Libros de Actas

Al revisar el registro de las “Legalizaciones de Libros” que mantiene esta Auditoría Interna, se pudo comprobar que el último cierre de libros solicitado por la Secretaria de la Junta Administrativa fue en el mes de febrero del 2017. Según la Sra. Rocío Calderón, a partir de esa fecha se llevan las actas de forma digital, por eso no se ha solicitado la apertura de un nuevo libro.

El acto de legalizar libros tiene como fin fortalecer el control interno, identificándose varios objetivos y etapas en cuanto a su proceso y cada uno de ellos le permite a la administración, ejercer un control por medio del cual se proporcione una garantía razonable de su autenticidad y de la información que contienen, de modo que dicha información se encuentre documentada de la forma correcta y en un medio oficial.

Al efecto, la Contraloría señaló en el oficio número DFOE-ST-0074 de 18 de octubre de 2012, lo siguiente:

“(... ) a) SOBRE LA COMPETENCIA DE LEGALIZACIÓN DE LIBROS A CARGO DE LA AUDITORÍA INTERNA

Es necesario indicar que existen ciertos actos de la administración, que por su relevancia son registrados en libros que deben cumplir varias formalidades que permitan dar fe de

que tales registros, para todos los efectos, son los oficiales. Una de esas formalidades es la legalización de dichos libros, la cual tiene como objetivo principal proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los mismos y de la información que éstos contienen.

Así, dicha función se convierte en un elemento coadyuvante en el fortalecimiento de los sistemas de control interno, que permite a la administración, ejercer un control por medio del cual se proporcione una garantía de que la información se encuentre documentada de la forma correcta y en un medio oficial.

De forma más detallada, este órgano contralor ha indicado que el proceso de legalización de libros consta de dos momentos clave, uno antes y otro posterior a su uso.

- Antes del uso del libro.

“De acuerdo con sanas prácticas de control interno, en la fase de apertura, entre otros, la legalización consiste en verificar que los libros u hojas estén debidamente foliadas, que no hayan sido utilizadas, que cuenten con el logotipo y nombre de la institución entre otros datos que solicita el sello de apertura (Norma 316 del Manual), y otros que a criterio del auditor sean necesarios. En resumen que los libros no estén iniciados por cuanto debe tenerse presente que su apertura y la estipulación del sello de la auditoría en cada folio que lo conforma debe hacerse en forma previa a su uso. Una vez revisados a conformidad los requisitos previos correspondientes, la Auditoría Interna estampa en el primer folio del libro el sello de apertura y anota la información que en él se solicita (norma 315 del Manual), y además, tal y como ya se comentó, en cada folio el sello de esa unidad (norma 314 del Manual).”

- Posterior al uso del libro.

“Una vez que el órgano competente solicita el cierre del libro, la Auditoría Interna debe realizar las verificaciones respectivas, y en caso de no detectar anomalías, proceder a estampar inmediatamente después de la última anotación el sello de cierre correspondiente y completar la información que en él se solicita (normas 321 a 324 del Manual). Es pertinente advertir que la razón de cierre es, muy importante, porque es donde se comprueba, entre otros, que el libro realmente se haya utilizado para lo que fue autorizado, que los folios estén completos, en este caso que se encuentren firmadas las actas por quienes legalmente corresponde y que sean los originales, que no contengan alteraciones y que estén debidamente encuadernados para evitar que se pierdan o



sustraigan hojas del libro. Es pertinente indicar que en la declaración interpretativa de la norma 323 se explica que el cierre queda sujeto a la adecuada encuadernación entendiéndose esta como la acción y efecto de unir las hojas mediante cosido o pegado y con sus respectivas cubiertas. Dada la finalidad de la encuadernación cual es el evitar que se puedan sustraer o cambiar folios fácilmente, el pegado que se realice debe garantizar dicha protección de tal forma que quede similar al cosido de las hojas. Con la razón de cierre se completa el ciclo y se da seguridad razonable a los usuarios en cuanto a que el libro es el original y que su contenido, por ende, es el oficial.”

La **Ley General de Control Interno, en su artículo 22**, acerca de las competencias de la auditoría interna, en el inciso e, menciona:

*e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.*

La **Ley # 8454, LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS**, en su Artículo 3, indica, **Reconocimiento de la equivalencia funcional.** *Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos. En cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. No obstante, el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular.*

La secretaria de la Junta, en reunión con el funcionario de la auditoría, indica que efectivamente no se ha realizado un documento digital que signifique la apertura del libro de actas para el año 2017, posiblemente porque como las actas se llevan de manera digital y no hay foliación, no han creído necesario solicitar ese proceso a la auditoría.

La acción de apertura, control y cierre de libros legales, es parte de la normativa y atribuciones para la Auditoría Interna institucional, por lo tanto, aun cuando las actas se lleven en formato digital, con el objetivo de conservación del medio ambiente, no se debe dejar de lado estos controles, ya que se incurre en una falta en el cumplimiento de la normativa vigente y se limita al Departamento de Auditoría en su labor de control y fiscalización.

### 2.2 Oportunidad de la Información

En revisión realizada el 8 de diciembre del 2017, se pudo comprobar que en los registros de la Auditoría Interna se cuenta como última Acta recibida la Ordinaria # 15 del año 2017, la cual tiene fecha de celebrada el 6 de junio del mismo año (6 meses de atraso). Por otra parte, al revisar la página Web se pudo comprobar que la última Acta que se mantiene cargada es la # 43 del 13 de diciembre del 2016 (casi un año de atraso).

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en lo que interesa disponen lo siguiente:

#### **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 comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.*

#### **4.4.4 Libros legales**

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

Cuando se le consultó a la Sra. Calderón, Secretaria de la Junta Administrativa, indica que para no confundir archivos, prefiere pasar a la Auditoría Interna las Actas cuando ya están firmadas digitalmente, proceso que a veces se vuelve un poco lento, después de la aprobación en las sesiones. En cuanto al tema de la información cargada en la página Web, indica que ha solicitado varias veces, al Departamento de Informática, para que le habiliten carpetas con el identificador

de cada año, para realizar la carga en la carpeta del año que corresponde, esto porque en cada año se inicializa el consecutivo de actas y podría confundir al usuario que accede a la información.

La desinformación puede provocar que la Auditoría Interna se vea limitada a ejercer el control que le corresponde, ya que la información le llega demasiado tarde para poder advertir a la Junta Administrativa sobre cualquier asunto que consideren importante. Además, se incumple con uno de los preceptos importantes en las actas digitales, que las mismas deben estar disponibles para las personas que las requieran, de forma oportuna.

### 2.3. Respaldo de la Información.

Al consultar a la Secretaria de la Junta Administrativa sobre el respaldo de la información de las Actas del Órgano Colegiado, nos informa que se llevan de la siguiente forma:

- Computador de uso exclusivo para Sesiones de Junta.
- Computador de uso de la secretaria de la Junta
- Dispositivo de memoria externa USB.
- Disco Duro Externo. (este último es el que está menos actualizado)

Sin embargo, todos los dispositivos se encuentran dentro de la institución y si sucediera alguna emergencia dentro de la misma, no habría forma de recuperar esta información tan importante.

Las Normas Técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE), indica lo siguiente:

#### ***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 autorizadas, daño o pérdida u otros factores disfuncionales.*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCI), establecen lo siguiente:

#### ***4.4.4 Libros legales***

*El jefarca y lo titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

La Sra. Calderón indica que la información del disco no está regularmente muy actualizada, ya que se hace respaldo en la nube y que ella considera que si mantiene el disco fuera de su alcance será menor la probabilidad de mantenerlo

actualizado, pero que también confía en el respaldo que se mantiene en la nube, el cual si se actualiza regularmente.

Al no existir un respaldo externo de la información de las Actas de la Junta Administrativa expone a la institución a perder información importante, en el caso de un siniestro o fenómeno natural, lo que puede provocar un descontrol institucional o inclusive problemas de índole legal.

### III CONCLUSIÓN

La competencia de legalización o autorización de libros legales se encuentra a cargo de las Auditorías Internas. El ordenamiento jurídico costarricense permite a las instituciones públicas el uso de medios y formatos electrónicos para llevar a cabo sus funciones y emitir sus actos. Para ello deberán contar con tecnologías y mecanismos que les permitan brindar todas las garantías de inalterabilidad y fiabilidad de la información e identidad del autor de las mismas.

### IV RECOMENDACIONES

Como resultado del estudio anterior, se generan las siguientes recomendaciones, las cuales deben ser cumplidas en un plazo no mayor a 60 días:

## **4.1. Al Ministro de Gobernación y Policía/Junta Administrativa**

**4.1.1** Girar las directrices necesarias a las instancias competentes, para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

**4.1.2** Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

## **4.2. A la Directora General de la Imprenta Nacional**

**4.2.1.** Girar las instrucciones respectivas a quien(es) corresponda, para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

**4.1.2** Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

## **4.3. A la Secretaria de la Junta Administrativa**

**4.3.1.** Después de cumplir con todos los requisitos establecidos en este informe, solicitar a la Auditoría Interna, en el menor tiempo posible, la generación de un documento digital mediante el cual se legalice (mediante la apertura y cierre) la generación de actas para el año 2017, y proceder al finalizar cada período anual, a

solicitar el documento de cierre. Mantener ese procedimiento de manera anual.

### **Ver Resultado 2.1**

**4.3.2.** Trasladar, constantemente, las actas de la Junta Administrativa a la Auditoría Interna, con la finalidad que se mantenga dicha información actualizada. **Ver Resultado 2.2**

**4.3.3.** Bajar, en el menor tiempo posible, las actas de la Junta Administrativa faltantes en el portal Web, para que todos los interesados tengan libre acceso a las mismas. Cuando el Departamento de Informática establezca las carpetas correspondientes, se deberá realizar la respectiva reorganización. **Ver Resultado 2.2**

**4.3.4.** Coordinar con el Departamento de Informática la posibilidad de incluir en el traslado semanal de cintas de respaldo de información a la caja de seguridad externa que se mantiene con el Banco Nacional, el disco externo actualizado semanalmente. **Ver Resultado 2.3**

**4.3.5.** Informar a la Auditoría Interna de las acciones tomadas para el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe