



Informe

Nº MH-AI-INF-CI-0023-2023

Sobre la planificación y avance de la digitalización de expedientes del Proyecto de Hacienda Digital

Auditoría Interna

Diciembre, 2023



MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE COSTA RICA



Auditoría especial sobre la planificación y avance de la digitalización de expedientes del Proyecto de Hacienda Digital

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	5
1.1	Origen.....	5
1.2	Objetivo del estudio.....	5
1.3	Alcance.....	5
1.4	Criterios de evaluación.....	5
1.5	Metodología aplicada.....	5
1.6	Comunicación de resultados.....	6
1.7	Normativa relacionada con el control interno.....	6
1.8	Generalidades.....	6
2	RESULTADOS.....	7
2.1	Sobre el proceso de planificación de la digitalización de expedientes.....	7
2.2	Sobre el seguimiento al grado de avance del proyecto de digitalización.....	8
2.3	Sobre los controles de acceso físicos en la digitalización de expedientes.....	9
2.4	Sobre los controles de acceso lógicos.....	10
3	CONCLUSIÓN.....	12
4	RECOMENDACIONES.....	12



RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría tuvo como propósito verificar si la planificación del proceso de digitalización de expedientes del Ministerio de Hacienda, financiado por el Proyecto de Hacienda Digital, cumple con el bloque legalidad y sanas prácticas

El periodo evaluado comprende del 1 enero al 30 setiembre del 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El proyecto de Digitalización de Expedientes tiene un costo de alrededor US\$2.000.000, del presupuesto del Proyecto de Hacienda Digital, y busca la digitalización de 13 millones de expedientes (folios y microfilms), del Ministerio de Hacienda.

La digitalización de los expedientes físicos del Ministerio de Hacienda permitirá simplificar el intercambio de documentos entre diferentes instancias, asimismo, permitirá su disponibilidad en tiempo real y una fácil organización. También, protegerá la información al garantizar su permanencia en el tiempo, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Comunicación Institucional del Ministerio de Hacienda de fecha el 11 de mayo del 2023.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La planificación del proyecto de Digitalización de expedientes del Ministerio de Hacienda, financiado por el proyecto de Hacienda Digital, en relación con la Dirección del Proyecto cumplió parcialmente con el bloque de legalidad y las sanas prácticas, debido a que se determinaron oportunidades de mejora, destacándose la necesidad de desarrollar un Plan General que abarque integralmente los objetivos y metodología del proyecto. Asimismo, en el seguimiento al contrato realizando con la empresa encargada de la digitalización.

Por otro lado, se ha detectado varios incumplimientos con la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda, especialmente en lo referente a los lineamientos de seguridad física y lógica para proteger los activos de información.



¿QUÉ SIGUE?

Se giran recomendaciones al Despachos del Ministro de Hacienda, a fin de que se realicen las acciones que correspondan para mejorar la planificación y ejecución de los Proyectos de Hacienda Digital.





1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo Anual 2023 de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.

1.2 Objetivo del estudio

Verificar si la planificación del proceso de digitalización de expedientes del Ministerio de Hacienda, financiado por el Proyecto de Hacienda Digital, cumple con el bloque legalidad y sanas prácticas.

1.3 Alcance

El estudio comprende las actividades de control relacionados con la planificación del proceso de digitalización de expedientes, en relación con la calidad, acceso y resguardo de información, de acuerdo con la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda y con en la norma técnica de elaboración de expedientes. El periodo de estudio abarca del 1 enero al 30 setiembre del 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

1.4 Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación fueron comunicados al Sr. Nogui Acosta Jaén, Ministerio de Hacienda, mediante el oficio MH-AI-OF-712-2023 del 20 de octubre de 2023. Entre los criterios comunicados se encuentran los siguientes:

- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda.
- Norma Técnica de Elaboración de Expedientes.

1.5 Metodología aplicada

La auditoría se realizó de conformidad con el Procedimiento General de Auditoría, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.



1.6 Comunicación de resultados

La Auditoría Interna realizó la validación de resultados el 18 de diciembre del 2023 con el encargado de contrato de digitalización de expedientes, el Sr. Emilio Chacón Umaña y que en términos generales estuvo de acuerdo con los resultados, y no hubo mayores comentarios al respecto.

Mediante el oficio MH-AI-OF-904-2023 del 21 de diciembre del 2023, se convocó a la Administración Activa a la exposición verbal de resultados y se remitió el borrador del informe para su conocimiento y envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.

1.7 Normativa relacionada con el control interno

Este informe debe tramitarse de acuerdo con los alcances establecidos en la Ley General de Control Interno (Ley N°8292) y el Manual para la Atención de los Informes de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna en el Ministerio de Hacienda Decreto N°43676-H.

1.8 Generalidades

El proyecto de Digitalización de Expedientes forma parte del proyecto Hacienda Digital e inició el 11 de mayo del 2023, en el cual se estima la digitalización de 13 millones de expedientes (folios y microfilms), en el que participan 12 dependencias del Ministerio de Hacienda.

La contratación se adjudicó a la empresa APLICOM S.A., la misma tiene un costo de aproximadamente US\$2.000.000 y el tiempo estimado de ejecución es de 36 meses, que contempla 10 meses de digitalización y 26 meses de uso de una plataforma de gestión documental, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Comunicación Institucional del Ministerio de Hacienda de fecha el 11 de mayo del 2023.



2 RESULTADOS

La Gerencia del Proyecto Hacienda Digital ha realizado esfuerzos valiosos para estandarizar el proceso de digitalización, implementando políticas, procedimientos, guías y estableciendo un cronograma y plan de acción. No obstante, se identificaron algunas oportunidades de mejora y que a continuación se detallan.

2.1 Sobre el proceso de planificación de la digitalización de expedientes

En el procedimiento MH-UPHD-PRO02-PCD-001 Marco para la Gestión del Portafolio de Proyectos Hacienda Digital, en el cual establece que todo proyecto que sea llevado por parte de Hacienda Digital antes de la contratación debe de contener:

“1.Antecedentes del Proyecto, 2.Descripción general del proyecto, 3.Objetivo general, 4.Objetivos específicos, 5.Requerimiento Técnicos, 6.Actividades, 7.Productos esperados, 8.Resultados esperados, 9.Informes de avance, 10.Coordinación del proveedor dentro de la organización del proyecto, 11.Condiciones de Calidad del proyecto, 12.Duración Estimada de los Servicios, 13.Insumos del Proyecto, 14.Idioma y 15.Perfil Profesional de la empresa.”

En el Proyecto de Digitalización de Expedientes, no poseen los controles válidos y suficientes que garanticen razonablemente que la información que se recibe como parte de la entrada del proceso de digitalización, cumplió con un proceso de planificación, debido a que no se dispone de un Plan General para el proceso de planificación del proyecto citado.

La causa de esta situación es debido a que el Gerente del Proyecto Hacienda Digital, al realizar el nombramiento del encargo del proyecto de digitalización de expedientes, no le define formalmente las funciones correspondientes, de igual forma no se evidencia la supervisión en el cumplimiento de lo establecido en el procedimiento de gestión del portafolio de proyectos.



Lo antes indicado, expone el riesgo que las actividades realizadas, podrían no estar alineadas a los objetivos definidos para el Proyecto Hacienda Digital, lo que eventualmente puede generar retrasos y costos para el Ministerio de Hacienda. Situación que toma relevancia, si se considera que el proyecto de digitalización tiene un costo de US\$2.000.000 (dos millones de dólares) del Proyecto de Hacienda Digital.

2.2 Sobre el seguimiento al grado de avance del proyecto de digitalización.

La Política de Lineamientos para la administración de contratos originados en procesos de contratación administrativa específicamente en el artículo 15 indica:

“Artículo 15°. – En estos casos, las labores a realizar son las siguientes

5. Revisar el plan de trabajo o cronograma, según corresponda.

6. Comunicar en forma inmediata al contratista cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes para su corrección.

7. Velar por el cumplimiento integral de las condiciones técnicas, plazos de entrega y otros, establecidas en el cartel, la oferta y el contrato.

8. Comunicar por escrito y coordinar con el contratista la corrección de defectos que se detecten durante la ejecución contractual, a fin de que la Administración reciba lo esperado en los términos contractuales. Para esos efectos, debe establecer el plazo que tiene el contratista para corregir lo solicitado, el cual no podrá exceder la mitad del plazo de ejecución original.” Lo subrayado no es del original.

El proceso de digitalización de expedientes carece de controles válidos y suficientes, para garantizar que el nivel de grado de avance real en la digitalización sea concordante con lo indicado en el plan de trabajo presentado por la empresa contratada.



La causa de esta situación es por la falta de seguimiento metódico, departe del encargado del contrato, en lo relacionado con las funciones orientadas a la revisión del cumplimiento de metas del plan del proyecto de digitalización de expedientes.

Esta situación ha generado que al 23 de octubre del 2023, exista un desfase entre lo planificado y lo real, de un total de alrededor de 1.6 millones de documentos, que representa un 31% de lo esperado¹, a su vez, podría implicar una mayor utilización de recursos, en el manejo de personal y espacio físico del Ministerio de Hacienda.

2.3 Sobre los controles de acceso físicos en la digitalización de expedientes

De conformidad con la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda, específicamente en el ítem 6.2. Política de Seguridad Física y Ambiental, indica lo siguiente:

“6.2. Política de Seguridad Física y Ambiental

6.2.1. Generalidades

Todas las áreas destinadas al procesamiento de la información según los niveles de clasificación establecidos por la entidad, (Información Pública Reservada, Información Pública Clasificada o Información pública) deben contar con protecciones físicas o perímetros de seguridad (tales como paredes, puertas de acceso controlado, recepcionistas, cámaras de seguridad) y deben cubrir las necesidades en cuanto a: controles de entradas físicos, seguridad de oficinas, espacios y medios, protección contra amenazas externas y ambientales. Los controles deben ser de acuerdo a la necesidad de aseguramiento, clasificación y valoración de los activos de información establecidos por los responsables. Lo subrayado no es parte del original.

El Proyecto de Digitalización de Expedientes, que se realiza en el primer piso del Edificio Central del Ministerio de Hacienda, carece de controles de acceso físicos² válidos y suficientes, que permitan

¹ Datos suministrados por parte del encargado del contrato por medio del Informe de avance al 23 de octubre del 2023.

² Seguridad Física: es el conjunto de mecanismos y acciones que buscan la detección y prevención de riesgos, con el fin de proteger algún recurso o bien material.



asegurar de forma razonable, el manejo, acceso y resguardo de la información, debido a lo siguiente:

- Ausencia de un control físico al ingreso del personal contratado (actualmente son 12 personas), en la sala que se realiza el proceso de digitalización no hay cámaras de seguridad, solamente hay una cámara que monitorea la puerta de acceso.
- Ausencia de personal del Ministerio de Hacienda, que permita asegurar la integridad y seguridad de los expedientes durante el proceso de digitalización.
- Se permite que los objetos personales como maletines, bolsos permanecen junto al personal del proveedor, en la sala de digitalización.

La causa de esta situación es debido a que no existen protocolos de coordinación y comunicación entre el Oficial de Seguridad de la Información y su equipo, con el Gerente de Proyecto de Hacienda Digital, para el cumplimiento de lo establecido en la Política de Seguridad de la Información.

Lo señalado anteriormente, incrementa el riesgo que la información, tanto la digitalizada como la física no esté protegida y pueda presentarse pérdida y fuga de información. Situación que tomó relevancia porque diariamente se digitaliza en promedio alrededor de 40.000 imágenes diarias, lo que representa un volumen alto de información institucional.

2.4 Sobre los controles de acceso lógicos

La Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda, establece en el punto 6.6.7. De la contratación de servicios tecnológicos, lo siguiente:

“6.6.7. De la contratación de servicios tecnológicos

Quando se elaborare un contrato con proveedores que tenga relación con servicios de tratamiento, manipulación, transmisión o almacenamiento de activos de información, ya sea en formato físico o digital, se deben incorporar cláusulas de seguridad que permitan garantizar el cumplimiento de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, tales como acuerdos de



niveles de servicios (SLA), derechos de verificar los procesos involucrados, los procedimientos aplicados frente a incidentes de seguridad, cláusulas de confidencialidad y no divulgación de información, como también la extensión de dichos deberes a empresas o personas subcontratadas.” Lo subrayado no es del original.

El Proyecto de Digitalización de Expedientes carece de controles lógicos³ válidos y suficientes que permitan asegurar de forma razonable el manejo, acceso y resguardo de información, ya que se presenta las siguientes situaciones:

- La red inalámbrica (WIFI), denominada “Digitalización”, habilitada para el proyecto, con la finalidad de subir los documentos escaneados al gestor documental, no presenta limitaciones de acceso, (por ejemplo, el acceso a internet a Gmail, Hotmail, Drive, entre otros), que permita reducir el riesgo de amenazas cibernéticas (como virus, malware, etc.), controlar el acceso a la red y el cumplimiento de los estándares de seguridad y privacidad de la información.
- Los equipos de cómputo utilizados pertenecen al proveedor, en caso de fallas las atiende su personal, quienes pueden realizar traslados de los equipos a sus instalaciones, en estos podría haber información confidencial.
- Los equipos de cómputo tienen habilitados los puertos USB y trasladan información de índices en las llaves mayas a la empresa.

La causa de esta situación es debido a la inexistencia de protocolos de coordinación y comunicación entre el Oficial de Seguridad de la Información y su equipo, con la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, para el cumplimiento de lo establecido en la Política de Seguridad de la Información, en aspectos de seguridad lógica.

La digitalización de expedientes sin seguridad adecuada puede exponer la información sensible a diversos riesgos de seguridad como:

³ Seguridad lógica: se trata de un conjunto de medidas implementadas para garantizar el resguardo de la información que se maneja en una empresa. Se sustenta en tres principios básicos: integridad, disponibilidad y confidencialidad.



acceso no autorizado, fuga de información, violaciones de privacidad, responsabilidad legal, entre otros.

3 CONCLUSIÓN

Se concluye que el proceso de planificación del Proyecto de Digitalización de Expedientes del Ministerio de Hacienda, en relación con la Dirección del Proyecto de Hacienda Digital, cumplió parcialmente con el bloque de legalidad y las sanas prácticas, debido a que se determinaron oportunidades de mejora, dado que no se elaboró un Plan General para el proceso de planificación, donde se pueda vincular los objetivos de la digitalización con el Proyecto de Hacienda Digital, también, se identificó una carencia de controles y toma de decisiones en el seguimiento al avance de proyecto. Por último, se identificaron debilidades relacionadas con la seguridad de acceso física y lógica.

4 RECOMENDACIONES

Al Ministro de Hacienda:

- 4.1 Girar instrucciones al Gerente del Proyecto Hacienda Digital para que establezca los controles pertinentes, para que, una vez designado el encargado de un proyecto dentro del Proyecto Hacienda Digital, informe sobre el procedimiento de Gestión del Portafolio de Proyectos Hacienda Digital, así como, realizar la supervisión respectiva para verificar el cumplimiento por parte del personal designado. Ver apartado 2.1 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 5 de abril de 2024, la instrucción girada por el Ministro y la definición de los controles del Gerente de Proyecto de Hacienda Digital, por medio de una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo recomendado y la evidencia respectiva.

- 4.2 Girar las instrucciones al Gerente de Proyecto de Hacienda Digital, para que, establezca, formalice y comunique los controles necesarios para garantizar que el encargado de contrato de digitalización de expedientes cumpla con las funciones establecidas en política de lineamientos para la administración



de contratos originados en procesos de contratación administrativa, al igual que para para todos los proyectos de Hacienda Digital. Ver apartado 2.2 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 5 de abril de 2024, una certificación, con las instrucciones giradas y los controles definidos, en la cual se indique el cumplimiento de lo recomendado.

4.3 Girar Instrucciones al oficial de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda para que en coordinación con la Directora Administrativa y Financiera, para que se elabore, oficialice y comuniquen un protocolo, para implementar los controles físicos definidos en la Política de Seguridad de la Información, tales como:

- Acompañamiento del personal del Ministerio de Hacienda en el desarrollo de los proyectos que permita asegurar la integridad y seguridad de los expedientes físicos.
- Establecimiento de protecciones físicas de acceso en las salas de procesamiento de datos.
- Valorar la viabilidad de contar con cámaras de seguridad en las salas de procesamiento de datos. Ver apartado 2.3 del presente informe.

Dichos aspectos deben de ser tomados en cuenta para todos los proyectos contemplados en el Proyecto Hacienda Digital.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 5 de abril de 2024, una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo recomendado y la evidencia respectiva.

4.4 Girar Instrucciones al Oficial de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda para que en coordinación con el Director de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, para que se elabore, oficialice y comuniquen un protocolo, para que se implemente los controles lógicos definidos en la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Hacienda, en los Proyectos de Hacienda Digital, en aspectos como:



- Controles de acceso a las redes inalámbricas.
- El mantenimiento de los equipos que no pertenecen al Ministerio de Hacienda.
- El control de acceso a los puertos USB de los equipos. Ver apartado 2.4 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 5 de abril de 2024, una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo recomendado y la evidencia respectiva.



Ronald Fernández Romero
Director

Moisés Mejías Cubero
Coordinador

Unidad de Auditoría de Estudios Especiales

Gustavo Cascante Calvo
Profesional de Servicio Civil

Adriana Arroyo Araya
Profesional en Informática

Estudio N° 021-2023



ANEXO N°1

COMENTARIOS RECIBIDOS DURANTE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Comentarios	Valoración
1. Don Cristian Barquero pregunta, ¿En dónde estaríamos enfocando la recomendación? Con respecto a la recomendación 4.1.	Con respecto al comentario 1), se indica que la recomendación está orientada a que todos los proyectos dentro del portafolio de Hacienda Digital cuenten con un Plan General donde podamos observar todos los aspectos indicados en el resultado
2. El Sr. Nogui Acosta indica, que no le queda claro quién debe cumplir la recomendación. Con respecto a la recomendación 4.1.	Con respecto al comentario 2), que el Despacho debe únicamente girar la instrucción y el responsable de definir los controles del proceso de planificación le corresponde a la Gerencia del Proyecto Hacienda Digital.
3. Don Cristian Barquero indica que, si se han realizado gestiones para el seguimiento al grado de avance, sin embargo, si lo que falta es un aspecto de bitácora de los acuerdos o medidas tomadas, algo se está implementando en los proyectos que se están desarrollando actualmente, esta situación es la que se considera podría solventar este resultado. Con respecto a la recomendación 4.2.	Con respecto al comentario 3). Sobre este tema se le comenta que las acciones propuestas por el Proyecto de Hacienda Digital son ejemplos de controles que se podría implementar.
4. Don Nogui Acosta comenta que es importante que este	Con respecto al comentario 4).



Comentarios	Valoración
<p>resultado sea comentado con la Señora Flora Bogantes, directora Administrativa Financiera, por ser aspectos o protocolos de seguridad del Ministerio y no solo del Proyecto Hacienda Digital. Al respecto, don Ronald indica que se planteará una reunión con doña Flora, para comentarle el resultado del informe. Con respecto a la recomendación 4.3.</p>	<p>Sobre esta recomendación se valora el tomar en consideración los temas de seguridad con la Dirección Administrativa y financiera.</p>
<p>5. Con respecto al resultado 4.4 Don Cristian Barquera y Don Nogui Acosta mencionan que es importante girar la recomendación a las personas responsables de su implementación y no enfocarlo únicamente al Proyecto de Hacienda Digital.</p>	<p>Con respecto al comentario 5). Sobre este aspecto se valora que al ser esta recomendación un aspecto relacionado directamente con la DTIC, el Despacho debe girar la instrucción correspondiente para su implementación.</p>

Fuente: Acta de comunicación de resultados del estudio No. 2023-021 del 15 de enero de 2024.