

INFORME SOBRE CONSUMO DE PAPEL.

Setiembre, 2023

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

1 Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del estudio.....	1
1.2 Aspectos objeto de estudio.....	1
1.3 Alcance.....	1
1.4 Marco de referencia.....	1
1.5 Comunicación de resultados.....	2
1.6 Generalidades.....	3
2.1 En el tema de “políticas”.....	5
2.2 Relativo al “consumo de papel”.....	9
2.2.1 Del gasto de papel por usuario.....	15
2.2.2 En el tema de “fotocopiado”.....	21
2.3 Activos en desecho.....	24
3. CONCLUSIONES.....	26
4. RECOMENDACIONES.....	27

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio

El presente estudio se efectúa conforme al Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna de este periodo 2023.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Determinar el cumplimiento a la normativa relacionada con la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, de forma que se contribuya al ahorro de papel propiciando con ello el beneficio a la naturaleza.

1.3 Alcance.

Comprende el período del 01 de enero del 2019 al 31 de diciembre del 2022, ampliándose en aquellos casos que se estime pertinente.

1.4 Marco de referencia.

- Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202 de 24 de octubre de 1990.
- Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N°8454 de 30 de agosto de 2005.
- Ley 8204 "Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.
- Reglamento Ejecutivo a la Ley del Sistema Nacional de Archivos Decreto No 40554- C de 29 de junio de 2017
- Directriz emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional, con las regulaciones técnicas generales y de acatamiento obligatorio en el Sistema Nacional de Archivos, para la gestión de documentos producidos por medios automáticos. Publicada en La Gaceta N°61 del 28 de marzo de 2008
- Directriz sobre Masificación de la implementación y el uso de la firma digital en el sector público costarricense. Directriz No 067- MICITT-H-MEIC del 03 de abril de 2014
- NTN-001 Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos. 01 julio 2020.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para el Sector Público y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

1.5 Comunicación de resultados.

De conformidad con la sección IV en el tema de “Informes de auditoría interna” artículos 35° y 36° de la Ley General de Control Interno No. 8292 que rezan:

Artículo 35°: “... Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna, deberán comunicarse oficialmente, mediante informes al jerarca **o a los titulares subordinados de administración** activa con competencia y autoridad para ordenar la implementación de las respectivas recomendaciones.” (El resaltado no es del original).

Artículo 36°: “... 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...”.

Así las cosas, y bajo la independencia funcional que ampara a las auditorías internas del sector público, según citada ley se exponen los resultados de este estudio a cuatro miembros que conforman la Comisión de Ambiente Institucional.¹

Mediante correo electrónico del 26 de setiembre del año en curso, se recibe la matriz de recomendaciones detallando la atención a las mismas, cumplida la etapa se eleva el presente informe final.

¹ Acta AI-INF-004-2023.

1.6 Generalidades.

La producción de papel requiere el uso de considerables recursos naturales, por ejemplo: para realizar una tonelada de este material, hacen falta de 2 a 2,5 toneladas de madera y 30-40 metros cúbicos de agua; además, hay que usar energía eléctrica y gas metano para alimentar las máquinas industriales utilizadas en las distintas fases de producción y, según el tipo de papel, aditivos químicos contaminantes; es por esta razón, cuando sea posible elegir papel ecológico o reciclado permite reducir el impacto ambiental derivado de la producción de este material.²

Producto de las políticas de las entidades gubernamentales de la misma sociedad, de acuerdo a las lecturas para el desarrollo del presente documento, se tiene que cada año en el mundo se pierden 15.000 millones de árboles de bosques autóctonos para la fabricación de papel, los cuales son sustituidos por plantaciones forestales que resultan muy dañinas para el entorno y que no solo afecta la pérdida de hábitat para especies protegidas y la desaparición de flora en vías de extinción, sino también porque supone un gran daño para el equilibrio del ciclo hídrico.

Con relación al daño que causa el consumo de papel de manera abusiva al medio ambiente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Información (MICITT), en coordinación con el Poder Ejecutivo ha emitido directrices para que las instituciones de la administración pública y la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital de Bicentenario propongan las acciones que potencien el uso de las tecnologías digitales para mejorar el funcionamiento del Sector Público Costarricense, con el objetivo de optar por el Sello de Gobierno Digital (SGD y su posición en el marco de la Estrategia de Transformación Digital), con una visión que tiene como objetivo acelerar la productividad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico de Costa Rica.

También el MICITT ha promovido la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico³, y el inciso k) del artículo 4 señala que es deber del Estado impulsar la incorporación selectiva de la tecnología moderna en la administración

² <https://www.pixartprinting.es/blog/historia-papel>

³ Número 7169

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

pública, a fin de agilizar y actualizar permanentemente, los servicios públicos que se brindan, en el marco de una reforma administrativa que ayude a lograr la modernización del aparato estatal costarricense, en procura de mejores niveles de eficiencia operativa.

Dentro de la gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, está reducir el consumo de papel, sustentados en el uso de Tecnologías de Información, con estrategias que han sido acompañadas con la promoción y difusión de campañas que originen cambios en los hábitos y conductas de los funcionarios en el sector público y que tiene como pilares fundamentales:

- ✓ Socializar a todos sus colaboradores la política de cero papeles
- ✓ Reducir al mínimo el uso de materiales impresos
- ✓ Eliminar progresivamente el uso de fotocopias
- ✓ Evaluar las compras de papel
- ✓ Relacionar y reportar el seguimiento mensual del consumo

Conscientes del daño colateral del consumo del papel al medio ambiente, el ICD inicia en el 2021⁴ ajustarse a la directriz No. 031-MINAE que establece:

“En concordancia con las medidas de reducción en el gasto público y lo establecido en la Ley N° 8292, "Ley General de Control Interno" del 31 de julio de 2002, el sector público costarricense debe mejorar la eficiencia en la administración de los diversos recursos, procurando ahorros y haciendo un uso eficiente del agua, la electricidad, el combustible y el papel, entre otros. Asimismo, está comprometido en la reducción de los impactos ambientales negativos que genera su propio accionar”.

⁴ M-DG-030-2021 de fecha 02 de marzo de 2021.

2. RESULTADOS.

2.1 En el tema de “políticas”.

Para el 2016 esta Auditoría Interna emite el informe AI-07-2016 denominado “Evaluación sobre la administración y ejecución de políticas en gestión ambiental institucional”, presentando ocho recomendaciones, de las cuales tres se mantienen en proceso de cumplimiento y una de ellas refiere a *“establecer la política de cero papeles mediante la adquisición de firma digital para los funcionarios, procurando el ahorro e implementación de archivos, expedientes electrónicos y correspondencia interna asociada a sus procesos en cumplimiento de la Ley 8454⁵ y en caso necesario de utilización de papel implementar un control de entrega según demanda, transmitiendo los resultados a las jefaturas y a la vez, efectuar charlas de sensibilización y campañas informativas de la importancia de disminuir el consumo de papel”*, la cual se considera para este estudio por complementarse al tema a tratar.

Dicha recomendación se debió a la necesidad de tomar las medidas para mitigar efectos negativos ocasionados por el ICD al medio ambiente producto de un uso irracional del papel, instaurando una política para que los funcionarios adquieran firma digital y emitan documentos en archivos electrónicos asociados a sus procesos; así como, la implementación de una política “cero papel”, mediante charlas de sensibilización y campañas informativas para crear conciencia de la importancia de disminuir el consumo de papel con medidas de ahorro; misma que fue atendida por cuanto se implementó la firma digital, sin embargo, se mantiene pendiente charlas de sensibilización y campañas informativas sobre la importancia de disminuir el consumo de papel.

Revisado el Programa de Gestión Ambiental Institucional 2023-2027, elaborado en mayo del 2023 por los integrantes de la Comisión de Gestión Ambiental, integrada por tres funcionarios de la Unidad de Administrativo, una persona de la Unidad de Recuperación de Activos, uno de la Unidad Control y Fiscalización de Precursores, uno de Programas de Inteligencia y una funcionaria de Inteligencia Financiera, incluyen en el punto 2.2 Compromisos ambientales⁶, la

⁵ Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N°8454 de 30 de agosto de 2005

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

aplicación del programa de cero papel en todas las áreas del ICD con la disminución del consumo de papel tomando como base los registros de consumo del 2019.

De lo indicado, el Coordinador de la Comisión de Gestión Ambiental mediante correo electrónico del 27 de junio de los corrientes le señala a esta Auditoría que:

“...en el plan de acción del PGAI para los años 2023 – 2027 se plantea la meta de disminuir en 1% el consumo anual de papel, a través de la sensibilización de los funcionarios sobre el ahorro de papel, también impulsando medidas digitales para la no impresión de documentos y el uso de la firma digital, todo esto controlado por medio de las métricas que exige DIGECA”./... también adjunto el plan anual de capacitación en el que se tiene la programación de una charla sobre el consumo de papel para todos los funcionarios, la misma para impartir en el mes de setiembre 2023”

Cabe resaltar que el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) es un instrumento de planificación que parte de un diagnóstico ambiental del quehacer institucional que considera aspectos ambientales inherentes a la organización, incluyendo los relacionados con eficiencia energética y cambio climático, de ahí que uno de los objetivos de la Comisión Gestión Ambiental es disminuir en un 1% el consumo de papel, como meta al 2027 y concientizar a los funcionarios con una capacitación denominada “Consumo de papel en las instituciones del Estado”.

Por otra parte, también dentro de las políticas institucionales del ICD está incorporada la “Política Cero Papel” que establece que es un “Impulso de acciones encaminadas a fomentar entre los colaboradores del ICD el sentido de responsabilidad con el ambiente y con el desarrollo sostenible del país, para lograr el compromiso de éstos con la eficiencia administrativa, la reducción del consumo de papel, así como, la sustitución de procedimientos y trámites basados en papel, por trámites y procedimientos electrónicos”.

La implementación de la iniciativa Cero Papel en las entidades está formada por cuatro componentes principales:

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

1. Los procesos y procedimientos.
2. La cultura organizacional.
3. El componente normativo y de gestión documental.
4. El componente de tecnología.

A pesar de que la política cero papeles esta incorporada en el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) y del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022-2026, como gestión ambiental en forma general no define el lineamiento a seguir para contribuir a una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, al reducir el uso del papel en las gestiones que realizan las oficinas del ICD y aplicar más el uso de documentos digitales; por tanto a la fecha este Instituto no posee una política de Cero Papel, que contemple los cuatro componentes señalados por Presidencia de la República bajo la dirección del Ministerio de Tecnologías de la Información (MICCIT).

La Contraloría General de la República señala en oficio DFOE-SEM-1162 (09112) del 11 de julio del 2023 que el ICD cumplió razonablemente con la implementación, elaboración, aprobación y divulgación del Programa de Gestión Ambiental Institucional, sin embargo, a la fecha se ha omitido implementar una política cero papeles con lineamientos institucionales que permitan la gestión de documentos digitales, aprovechando las plataformas electrónicas para simplificar y automatizar los procesos internos y externos, brindando a los usuarios servicios más efectivos, ágiles y accesibles.

Dada que la política cero papeles es una iniciativa para eliminar el uso del papel dentro de las actividades rutinarias en las instituciones públicas mediante la digitalización de documentos, es necesaria la incorporación dentro de la Comisión de Gestión Ambiental, a los funcionarios del Archivo Central y de Informática, debido a que son los que van a promover la preservación de las características fundamentales de los documentos físicos al efectuar un cambio al soporte digital, de manera que conserven su validez administrativa y legal en el registro de los diferentes actos de la administración pública mediante lineamientos internos que coadyuve a reducir el consumo de papel a nivel institucional.

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

De acuerdo con la norma técnica nacional-004⁷ denominada Lineamientos para la digitalización de documentos con la finalidad de sustituir el soporte original, de carácter obligatorio para las instituciones públicas que conforman la Administración Central, los funcionarios mencionados en el párrafo que antecede tienen un papel importante debido a que la misma está dirigida a encargados de archivos del Sistema Nacional de Archivos y personal de Departamentos de Tecnologías de la Información.

Al no contarse con una política de cero papel tampoco existen estrategias de ahorro y actividades de capacitación que coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas ambientales del ICD, las cuales contribuirían a una gestión pública efectiva y eficiente tanto en los procesos internos como para los servicios que prestan a la ciudadanía, como lo señala el artículo 4 del Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos Decreto Ejecutivo N.º 33018-MICIT del 20 de marzo del 2006⁸, que establece lo siguiente:

“...El estado y todas las dependencias públicas incentivarán el uso de documentos electrónicos, certificados y firmas digitales para la prestación directa de servicios a los administrados, así como para facilitar la recepción, tramitación y resolución electrónica de sus gestiones y la comunicación del resultado correspondiente...”

A pesar de que el Instituto no posee una política de cero papeles ha promovido la gestión de documentos mediante la modernización tecnológica de los servicios a la ciudadanía, debido a ello el Instituto ha adquirido herramientas tecnológicas para casi todos los funcionarios entre ellos, la firma digital, computadoras portátiles y existen la custodia de información en la “Nube”; adicionalmente, indica el jefe la unidad de tecnologías de la información⁹ que el ICD cuenta con:

“... 8 servidores físicos, en ellos se almacena lo siguiente: Información institucional de los funcionarios del ICD, resultado de las actividades

⁷ Aprobada por la Junta Administrativa del Archivo Nacional, Órgano Rector del Sistema Nacional de Archivos, mediante Acuerdo 5.1 tomado en la sesión ordinaria 48-2021, celebrada el 17 de noviembre del 2021

⁸ Publicada en La Gaceta N° 77 del 21 de abril del 2006

⁹ Correo electrónico del 25 de agosto del 2023.

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

institucionales. /Bases de datos de los sistemas de información desarrollados por el ICD para el apoyo a los diferentes procesos institucionales. / Hospedaje de los sistemas de información de la institución y aplicativos o programas de cómputo de apoyo. / Respaldo de la información institucional”.

2.2 Relativo al “consumo de papel”.

Consultado bibliográficamente las implicaciones del consumo de papel desmedido se tiene que la producción de papel es una de las actividades industriales con mayor impacto negativo para el medio ambiente.

El proceso de fabricación, distribución y consumo implica la sobreexplotación de recursos naturales nocivos para la naturaleza, por cuanto el primer paso para producir papel consiste en la obtención de celulosa, la cual se encuentra en la madera de los árboles principalmente en pinos situados en bosques, siendo la fuente principal de materia prima para producir papel sobre todo los bosques primarios con alto valor ecológico y cada kilo de papel producido emite alrededor de 3.3 kg de dióxido de carbono, por tal razón el uso de miles de hojas de manera innecesaria causa daños irreversibles al medio ambiente, siendo necesario un uso racional del papel de ahí que poco a poco las empresas han ido incursionando en medios electrónicos¹⁰.

El ICD no ha sido la excepción y desde el 2019, mediante la aplicación de la firma digital se inicia con la emisión de documentos en digital y posterior para enero 2022 se dio un contrato de servicio de alquiler de dos impresoras a la empresa Productive Business Solutions (PBS), mismas que se ubican en el segundo y tercer piso siendo la Unidad de Informática responsable del control del consumo de papel.

Dicho contrato de alquiler tiene un costo base de **\$137.95 (ciento treinta y siete dólares con noventa y cinco céntimos)**¹¹ equivalente a **¢74,786.83 (setenta y cuatro mil setecientos ochenta y seis colones con**

¹⁰ <https://www.google.com/search?q=consumo+de+papel+definicion>

¹¹ al tipo de cambio 542.13 del 18 de julio del 2023.

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

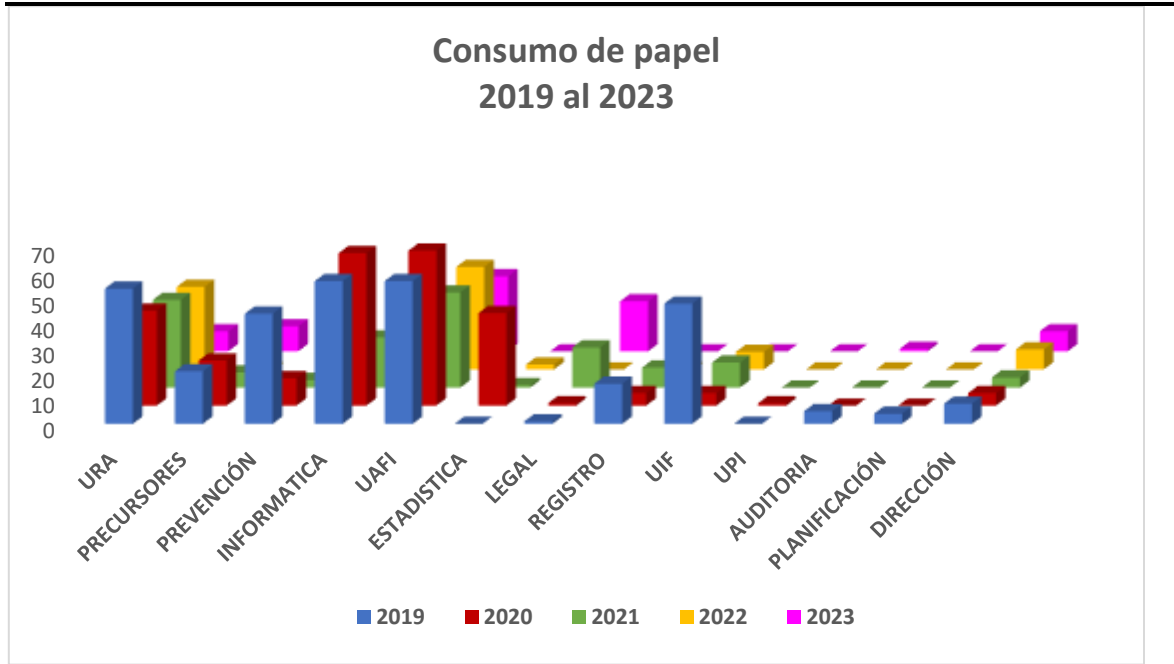
INFORME FINAL AI-007-2023

83/100), el cual contempla 3000 impresiones y por cada impresión adicional el ICD cancela \$0.012 de dólar o sea 6,46 colones; o bien varía según el tipo de cambio de dólar al momento de cancelar la factura.

En función de lo planteado el uso de las impresoras ha permitido una disminución en el consumo de papel, situación que se muestra de seguido reflejando las cantidades de resmas por las unidades que conforman este Instituto.

**Detalle de resmas solicitadas por año.
 2019 al 2023**

UNIDAD	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALES
URA	54	38	35	33	8	168
UCFP	21	18	6	0	10	55
P. PREVENCIÓN	44	11	3	12	5	75
INFORMATICA	57	61	20	30	10	178
UAFI	57	62	38	41	30	228
ESTADISTICA	0	37	1	2	0	40
LEGAL	1	1	16	0	20	38
REG. Y CONSULTAS	16	5	8	0	0	29
UIF	48	5	10	7	0	70
UPI	0	1	0	0	0	1
AUDITORIA	5	0	0	0	1	6
PLANIFICACIÓN	4	0	0	0	0	4
DIRECCIÓN	8	5	4	8	8	33
TOTALES	315	244	141	133	92	925



Como se muestra en el cuadro y grafico que antecede el 2019 presenta un alto consumo de papel, principalmente las Unidades de Recuperación de Activos, Proyectos de Prevención, Informática, Administrativo Financiero e Inteligencia Financiera, lo que se traduce a dinero si se considera que cada resma contiene 500 hojas y el precio va desde ¢1,888.00 en el periodo 2019 a ¢2.396,00 en el 2023, por lo que se obtiene lo siguiente:

CANTIDAD DE CONSUMO DE PAPEL

PERIODO	UNIDAD	CANTIDAD RESMAS	CANTIDAD DE HOJAS	PRECIO RESMA	MONTO TOTAL
2019	UAFI	57	28500	1 888,00	107 616,00
	Informática	57	28500	1 888,00	107 616,00
	URA	54	27000	1 888,00	101 952,00
	UIF	48	24000	1 888,00	90 624,00
	Prevención	44	22000	1 888,00	83 072,00
TOTAL					490 880,00
2020	UAFI	62	31000	1 890,00	117 180,00

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

	Informática	61	30500	1 890,00	115 290,00
	URA	38	19000	1 890,00	71 820,00
TOTAL					304 290,00
2021	UAFI	38	19000	1 890,00	71 820,00
	URA	31	15500	1 890,00	58 590,00
	Asesoría Legal	16	8000	1 890,00	30 240,00
TOTAL					160 650,00
2022	UAFI	41	20500	2 396,00	98 236,00
	URA	33	16500	2 396,00	79 068,00
	Informática	30	15000	2 396,00	71 880,00
TOTAL					249 184,00
Mayo, 2023	UAFI	30	15000	2 396,00	71 880,00
	asesoría Legal	20	10000	2 396,00	47 920,00
TOTAL					119 800,00
660		MONTO GASTADO			1 324 804,00

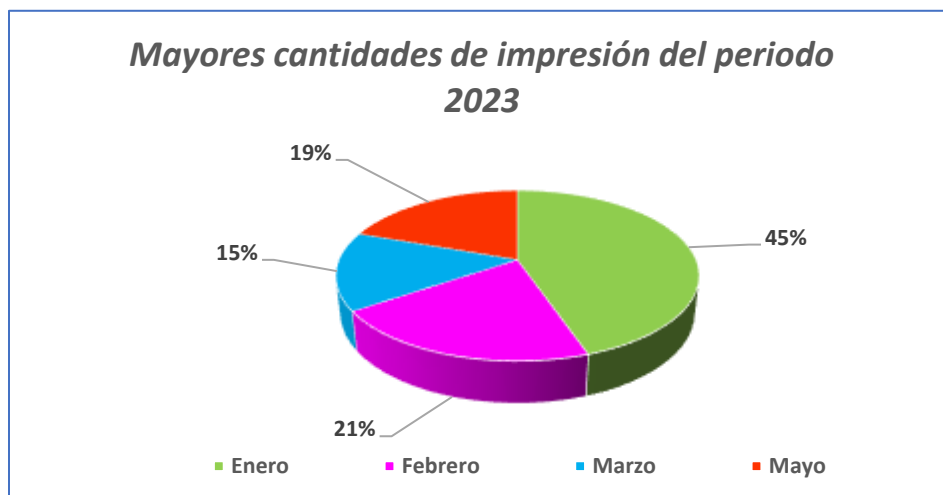
Como se muestra en la tabla se refleja que la unidad con mayor consumo del 2019 a mayo 2023, es Administrativo Financiero con 228 resmas, seguido de la Unidad de Recuperación de activos con 156 e Informática con 148 resmas; no obstante, es importante resaltar que el gasto de papel entre la seis unidades, representan 660 resmas de papel, lo que equivale a **¢1.324.804,00 (un millón trescientos veinticuatro mil ochocientos cuatro colones)**, sin considerar las otras unidades (Auditoría, Control y Fiscalización de Precursores, Registro y Consultas, Dirección General, Planificación) debido que el gasto es inferior a lo mostrado, sin embargo el consumo de papel ha venido en descenso, pero aun así es necesario concientizar al personal del uso de documentos en digital como medida de contribución al medio ambiente y ello se logra con comunicación mediante panfletos digitales y las acciones que programe dicha Comisión.

Se observa que para enero 2023 la impresión se disparó en 10,610 hojas y por ende es mayor el cobro de la factura en 241,14 dólares, lo que significa que

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

el ICD canceló de más $\text{¢}134,404.20^{12}$; esto implica que el ICD, además de comprar las resmas de papel debe pagar por el consumo de impresión de productos que pueden remitirse en forma digital aprovechando el correo electrónico o realizar archivos digitales para mantener en custodia la información, además conforme a los resultados de los datos se muestra gráficamente los meses de mayor consumo de papel durante el presente período.



Se visualiza que, para enero, febrero, marzo y mayo del 2023 hubo un incremento en las impresiones, producto de la cantidad de documentos que las diferentes unidades envían a imprimir o fotocopiar, aspecto conveniente a analizar máxime que la mayoría de mano de obra institucional cuenta con firma digital en implementar estrategias con el fin de que se disminuya significativamente el proceso de impresión.

Lo anterior, muestra la falta de exigencia para el uso de firma digital y la falta de acciones para mantener documentos electrónicos; siendo que hasta el 19 de julio del presente periodo la Encargada del Archivo remite la Norma técnica NTN-001-2020 denominada “Lineamientos para la conformación del Expediente

¹² Tipo de cambio 557.37 al 31 de enero del 2023

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

Administrativo y la Norma Técnica para la Gestión de Documentos electrónicos en el Sistema Nacional de Archivos”, y que la dirección general emite la Circular DG-007-2023 20 de julio del 2023, girando instrucciones de manera que se está obligado a confeccionar expedientes administrativos digitales de todas aquellas gestiones que son presentadas ante las unidades en las que laboran, con el fin de facilitar la rastreabilidad y el control de los documentos que son presentados por las personas usuarias.

Dicha norma fue publicada en el Alcance No. 168 de la Gaceta No. 165 del 8 de julio del 2020, sin embargo, es importante indicar que el Archivo Nacional ha publicado la siguiente normativa:

✓ Norma técnica NTN-003-2020 “Digitalización de documentos textuales en soporte papel” la cuál fue publicada en el Alcance No. 254 de la Gaceta N239 del 13 de diciembre del 2021, cuyo objetivo es proporcionar un modelo técnico para la normalización de los procesos de digitalización de documentos textuales en soporte papel de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Archivos costarricense.

✓ Norma Técnica Nacional-004-2021¹³ “Lineamientos para la digitalización de documentos con la finalidad de sustituir el soporte original”, la cual es de carácter obligatorio para las instituciones públicas que conforman la Administración Central y que hasta el momento no ha sido comunicada como obligatoria a nivel institucional.

De la normativa emitida por la Dirección del Archivo Nacional relacionada con la digitalización de documentos, lo más apropiado es que este Instituto adquiera un software de gestión de documentos electrónicos que permita archivar grandes cantidades y faciliten el rastreo, custodia y organización de estos, ante eventuales perdidas de información por parte de las empresas propietarias de la “nube”¹⁴, como Google Drive, Amazon, Dropbox inc., entre otros, los cuales son especialistas en productos y servicios relacionados con internet, software, dispositivos electrónicos y otras tecnologías.

¹³ Publicada en el Alcance No 256 a La Gaceta No 242 del 16 de diciembre de 2021

¹⁴ <https://www.adslzone.net/reportajes/internet/comparativa-almacenamiento-nube/>

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

Por otro lado, la centralización del uso de impresoras permite optimizar la gestión de los equipos y el uso eficiente del papel y tóner, además de ofrecer un mayor control de la actividad de impresión en una única solución y desde el punto de vista logístico, permite que la Unidad de informática asigne un responsable de la solicitud de papel y del tóner para todas las máquinas de impresión, racionando el gasto y monitoreando el uso de estos, como lo señala el inciso k) del artículo 4 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico N.º 7169.

“Es deber del Estado impulsar la incorporación selectiva de la tecnología moderna en la Administración Pública, a fin de agilizar y actualizar permanentemente, los servicios públicos que se brindan, en el marco de una reforma administrativa que ayude a lograr la modernización del aparato estatal costarricense, en procura de mejores niveles de eficiencia operativa”.

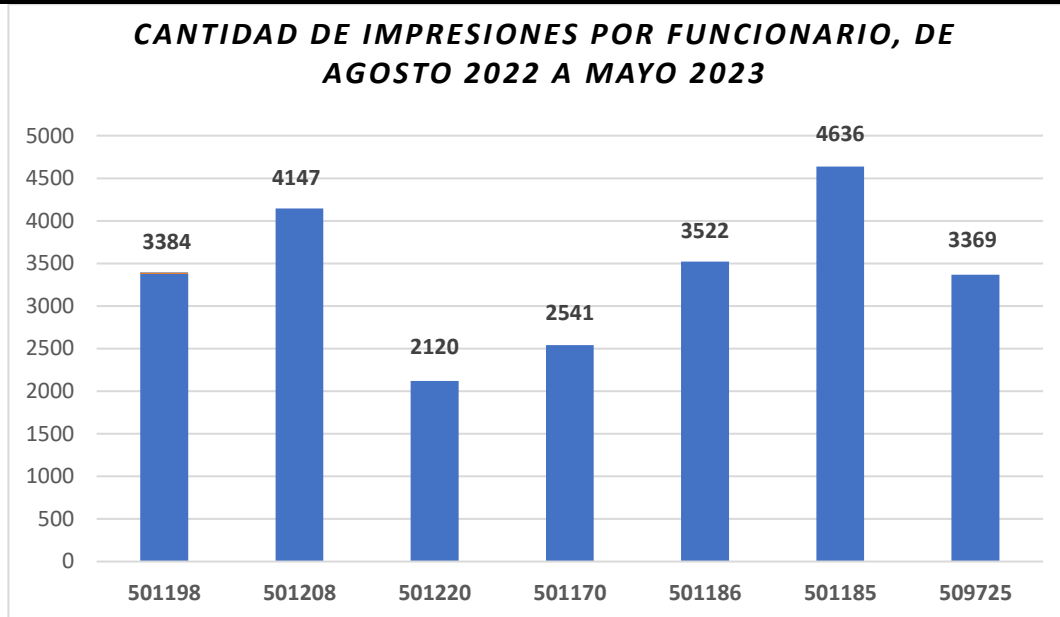
Además, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, establece en la norma 5.9 Tecnologías de información lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance...”

2.2.1 Del gasto de papel por usuario.

De conformidad con los registros recibidos por la Unidad de Informática¹⁵, sobre el control de las impresiones realizadas por los funcionarios en las fotocopiadoras contratadas a la empresa PBS desde agosto 2022 hasta mayo 2023, evidencian un alto consumo de papel por parte de los funcionarios de la Unidad de Asesoría Legal, como se muestra en el gráfico.

¹⁵ Correo electrónico 23 de junio del 2023



El funcionario con puesto 501185 ubicado en la Unidad de Asesoría Legal de este ICD realizó un gasto de 4636 hojas (más de 9 resmas), de agosto 2022 a mayo 2023 y no se logró evidenciar la cantidad de papel consumido de más en impresión y fotocopiado debido a que también utilizó la computadora portátil designada a la funcionaria con puesto número 501208 de la misma área señalada, quien disfruta de un permiso sin goce salarial desde el 15 de marzo de 2023 y según los registros aportados por la Unidad de informática, a partir de esa fecha todas las impresiones se registraron en la cuenta de usuario de la funcionaria ausente en el programa de control de impresión.

Sobre este tema, es importante indicar lo que manifestó el jefe de Informática¹⁶ respecto al permiso sin goce de salario que goza la funcionaria con puesto 501208 y que a continuación se transcribe:

“En ocasiones sí somos comunicados, y se nos solicita la desactivación de los servicios de TI para el funcionario. En los casos donde no se nos

¹⁶ Correo electrónico del 07 de julio del 2023

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

comunica o solicita, Informática no puede realizar ninguna acción sobre los servicios o bienes institucionales que tiene el funcionario puesto que no tendríamos una solicitud justificante para las acciones. /La desactivación la hicimos el 26 de mayo. (correo electrónico diez de julio 2023)”.

De lo mencionado por el jefe de informática, es pertinente que se comunique al Titular de informática las acciones que toma Recursos Humanos relativas a permisos con o sin goce de salario, suspensiones u otros eventos cuando los funcionarios van a estar fuera de las instalaciones del ICD por periodos largos, con el fin de que tomen las medidas necesarias para evitar acontecimientos como el presentado; además, el consumo por parte de los funcionarios de Asesoría Legal es significativo comparado con las otras unidades de este ICD, como se muestra en la siguiente tabla.

**Cantidad de impresiones por mes y usuario
 Periodo desde agosto 2022 hasta mayo 2023.**

Puesto	ago-22	sep-22	oct-22	nov-22	dic-22	ene-23	feb-23	mar-23	abr-23	may-23	TOTAL
501186	0	0	27	11	213	399	1864	393	578	37	3522
501220	48	304	52	142	94	62	362	325	616	115	2120
501185	53	255	382	1682	149	369	423	44	945	334	4636
501170	24	0	10	153	80	569	636	161	417	491	2541
501208	70	472	374	352	513	443	205	844	844	0	4117
										Total	16936

De la cantidad de consumo de papel que registra 2541 (más de 5 resmas) impresiones o copias desde agosto 2022 a mayo 2023, se consulta mediante correo electrónico el 28 de junio de los corrientes a la titular de dicha unidad, por y en vista de que es una de las funcionarias, además se preguntó si conocía la normativa CERO PAPEL promulgada por el gobierno en su momento y si tenía estrategias a futuro para disminuir la impresión de papel, obteniendo respuesta el 30 de junio por el mismo correo electrónico, lo que se transcribe textual:

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

“...Nosotros tenemos consumo de papel por todos los trámites legales que se llevan, procesos legales en general. También atendemos los requerimientos de los juzgados, Procuraduría General de la República, con relación a envío de expedientes, además certificaciones de copias a solicitud de instituciones, impresión de reglamentos para publicar, entre tantos procesos que únicamente se pueden realizar de esa manera. Es importante comentarles, que a lo interno del Instituto nosotros utilizamos documentos con firma digital, como medidas necesarias para evitar el consumo del papel. Además, en lo personal he comprado – de mis recursos- instrumentos como llaves nuevas selladas para poder enviar expedientes debido a en ocasiones son muy grandes y el envío se torna complejo pues el correo no lo permite, entonces he optado por comprar para poder cumplir y evitar imprimir, pero en realidad no debería ser así , como es lo lógico./ Nosotros hemos aplicado en todo lo que es viable tramitar documentos de manera digital, y lo seguiremos haciendo de esa forma con el fin evitar el gasto de papel y consumo, por ende./ Definitivamente en el momento que la Institución implemente los sistemas, programas o herramientas que permitan trabajar con documentos electrónicos y por ende expedientes digital- no duales- de inmediato nos apegaremos en todo, pero eso no depende de legal sino de la posibilidad económica con la que cuente la Institución en la implementación de la política cero papel, pero de manera real e integral./ Finalmente, la posición es que se tenemos muchos años queriendo llegar a esa meta de digitalización total- cero papeles en la oficinas, pero es claro que para ello se deben tener los recursos económicos, los estudios técnicos, los avales además para las inversiones que eso puede implicar, sin dejar de lado de desconozco por lo menos yo, si con los equipos que tenemos y desarrollos tecnológicos con los que se cuenta son compatibles con ese reto”.

En relación con el tema y lo manifestado por dicha funcionaria; el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, No 7202 de 24 de octubre de 1990 establece como documentos físicos los electrónicos y permite que estos puedan ser considerados documento con valor histórico-científico.

Además, el artículo 3 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos que establece:

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

“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, (...)”.

También, la Junta Administrativa del Archivo Nacional, mediante acuerdo N.º 7 tomado en la sesión 15-2018 celebrada el 25 de abril del 2018, emite la Norma técnica para la gestión de documentos electrónicos en el Sistema Nacional de Archivos, que regula lo relativo al documento electrónico, su gestión, y conservación a largo plazo, dirigida a todas las instituciones que conforman el referido Sistema; así como los juzgados judiciales y la Procuraduría General de la República han emitido criterios en el tema de archivo de documentos en expedientes digitales.

Es importante indicar que la Corte Suprema de Justicia incluye el Poder Judicial en la sesión N.º 16-09 celebrada el 1º de mayo de 2009, artículo XXI aprobando las “Medidas para la Contención del Gasto”, entre ellas la siguiente:

[...] Con el propósito de disminuir el consumo de papel, se deberá potenciar el uso de los medios electrónicos de comunicación, tal y como lo autoriza el artículo 6 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al efecto se establecerán políticas de uso restringido del papel tanto en la tramitación judicial cuanto, en la administrativa, incentivándose prácticas de cero papeles y un uso intensivo de las bases de datos con que se cuenta y del correo electrónico institucional”.

De la acción tomada se implementó el Programa “Hacia Cero Papel y hacia una justicia pronta y *sin papeles del Poder Judicial*”, bajo la coordinación del Consejo Superior, donde establecen procesos electrónicos para la ejecución de diversas gestiones judiciales como una forma para promover un ahorro en el consumo de papel, fotocopias y tóner; y ésta comprende el ámbito institucional Administrativo, Jurisdiccional, Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública, es así como el 30 de agosto del 2021 la Corte

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

Suprema de Justicia pública la Circular No. 195-2019¹⁷, la cual es una reiteración de la circular No. 104-13 denominada “Reglamento sobre Expediente Judicial Electrónico ante el Poder Judicial”.

Es importante mencionar que dicho Reglamento es la base para el uso de medios electrónicos en la tramitación de procesos judiciales, comunicación de actos y transmisión de piezas procesales, las cuales incluyen los denominados "expedientes virtuales" y también los proyectos de "Juzgados y Fiscalías electrónicas", los cuales permiten advertir el compromiso dirigido a implantar paulatinamente la tramitación electrónica de procesos judiciales con base en el artículo 1º de Ley 8454 “Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos”¹⁸, que establece:

“El Estado y todas las entidades públicas quedan expresamente facultados para utilizar los certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia”.

También, la Procuraduría General de la República mantiene en la página Web una ventanilla electrónica, que permite al usuario el envío de documentos firmados digitalmente a la Procuraduría General de la República, cuya gestión está amparada en la ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos (8454) y solo en casos muy calificados donde el expediente tenga que ir certificado y con timbres o que el procurador designado así lo solicite son recibidos en físico, caso contrario todos son recibidos en línea con formato PDF.

Por tanto, de la normativa citada es conveniente concientizar a los funcionarios de este ICD de la importancia de hacer uso de la era digital y con ello atender lo establecido en la Ley 8454 “Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos” reconocen en los artículos 3 y 9 el mismo valor y eficacia probatoria de los documentos electrónicos firmados digitalmente con respecto a los documentos físicos firmados de manera manuscrita.

¹⁷ Esta norma fue reiterada mediante circular 163-2021, del 29 de octubre de 2019 y publicada en el Boletín Judicial No 166 del 30 de agosto de 2021.

¹⁸ Publicada en La Gaceta N.º 197 el 13 de octubre de 2005

INFORME FINAL AI-007-2023

Así las cosas, se señala la importancia de comunicar a los usuarios el volumen de impresiones mensuales realizadas con el objetivo de concientizar sobre el consumo de papel; a la vez, es importante que los funcionarios de la Asesoría Legal apliquen la ley 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo y sus reformas, así como la Norma Técnica Nacional “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos” que permite que la administración activa adopte las prácticas necesarias para la conformación de expedientes físicos o electrónicos, los cuales deben estar debidamente actualizados y ordenados con el fin de atestiguar la integridad y seguridad de su contenido, por lo que si se opta por expedientes digitales evita el consumo de papel en dicha área y se cumple con la norma 5.9 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público que establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance”.

2.2.2 En el tema de “fotocopiado”.

La impresión y fotocopiado constituyen los principales consumos de papel en una oficina, ya que ambos son diferentes por el proceso a realizar, las impresiones se efectúan mediante la aplicación de tinta sobre papel, mientras que las copias fotográficas implican exponer una capa foto sensible en papel fotográfico y revelarla químicamente, sin embargo, en ambos casos si no existe control el gasto de hojas es desmedido.

Debido al alto consumo de papel se consultó al funcionario que ocupa el puesto número 501197 encargado del control de la bodega institucional el lugar donde se ubica y custodia la fotocopidora Kyocera KM-2035, con patrimonio 2220, sobre la cantidad de copias que los funcionarios han solicitado desde enero del 2019 a mayo del 2023, indicando mediante correo electrónico del 26 de junio de los corrientes, que los registros mensuales que el lleva como control de las cantidades de copias es hasta el 2021 y a partir 2022 no hubo requerimientos de fotocopiado.

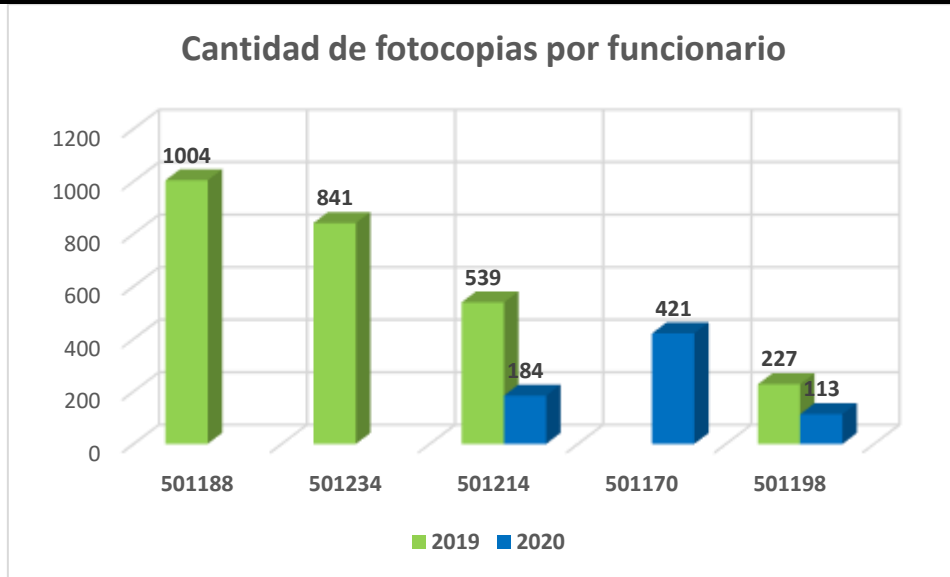
Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

Conforme a los datos recibidos por dicho encargado se comprueba que las solicitudes de fotocopias han disminuido, pues para el 2021 se realizaron 136 y para mayo del 2023 solo 100, ello producto de la existencia de equipo de impresión multifuncional contratado por el ICD, no obstante, se evidencio que los funcionarios que más solicitudes de fotocopias realizaron son los puestos que se presentan en el grafico que se muestra a continuación, donde sobresalen los períodos 2019 y 2020 donde el consumo de papel fue mayor; comprobándose que aparte de la cantidad de impresiones se presentó un alto incremento en la solicitud de fotocopias como se muestra en el cuadro y gráfico:

**Cantidad de fotocopias e impresiones solicitadas
 Períodos 2019-2020.**

Periodo	Puesto	Ubicación	Cantidad
2019	501188	Recursos Humanos	1.004
	501234	Proyectos Prevención	841
	501214	Servicios Generales	539
	501198	Tesorería	227
2020			
	501186	Asesoría Legal	421
	501214	Servicios Generales	84
	501198	Tesorería	13



Cabe mencionar que estos mismos funcionarios han sacado copias de las máquinas multifuncionales, según el conteo llevado por la Unidad de informática de hojas impresas, por lo que es necesario concientizar al personal con el objetivo de minimizar el consumo de papel; y ante la cantidad de papel consumido la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos (8454) establece en el artículo 6 lo siguiente:

“Cuando legalmente se requiera que un documento sea conservado para futura referencia, se podrá optar por hacerlo en soporte electrónico, siempre que se apliquen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su inalterabilidad, se posibilite su acceso o consulta posterior y se preserve, además, la información relativa a su origen y otras características básicas”.

De lo mencionado, es trascendental que la administración promueva e instaure políticas institucionales relativas a minimizar impresiones, de manera que se logre reducir al máximo el uso de papel mediante el uso de tecnología digital.

2.3 Activos en desecho.

El Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración central y reforma Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 40797-H), que señala en el artículo 22 lo siguiente:

“Baja por destrucción, de bienes inservibles registrados en el sistema informático. Para dar de baja por destrucción aquellos bienes inservibles que se encuentran registrados en el sistema informático para el registro y control de bienes, se deberá cumplir con lo siguiente: Declaración del jefe de programa o el técnico atinente a la naturaleza del bien sobre el estado de los bienes, donde se consigne las razones que provocan que los bienes no son aprovechables y no tienen valor comercial, por lo que su venta o donación no tienen cabida.”.

La gestión ambiental es una obligación que recae en los jerarcas y en los integrantes de la comisión de gestión ambiental, sin embargo, es una responsabilidad de todos los funcionarios el uso adecuado de las impresoras para reducir el impacto en el medio ambiente, pues hay que considerar del uso de papel, consumo energético y tintas, cuyos componentes de aluminio, cobre, acero y plástico son altamente contaminantes y nocivos para la salud humana y medio ambiente.

Del estudio de campo se determinó que el Instituto posee veintisiete impresoras distribuidas en las siguientes oficinas

Detalle de impresoras sin uso

Unidad	Cantidad	Ubicación	Distribución	Patrimonio
Recuperación Activos	13	Oficina	9	3283/3287/3285/3286 3288/3289/ 3290/3291/3299
		Bodega Uruca	4	2362 /2365 /4826 /5186
Informática	5			405 /3763
Administrativo		Oficina	1	
Financiero		Proveeduría	1	2244 /2245 /2812 /500

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

	4	R. Humanos Tesorería	1 1	
Inteligencia Financiera	2	Devolución		2874 / 3761
Dirección General	1			4261
Control y Fiscalización de Precusores	2	Devolución		2880 /2881
Prevención	1			5528
TOTAL	27			

De las cinco impresoras que mantiene la Unidad de Informática existen dos que están arrendadas a BSD mediante contratación 2021CD-000015-0008800001, número de contrato: 0432021000200014-00 y las destinada a Proveeduría está ubicada en la bodega institucional.

Además, de las impresoras detalladas en el cuadro que antecede se tiene lo siguiente:

Cantidad	Ubicación	Patrimonio	Estado
4	Bodega Uruca ¹⁹	2362 / 2365	descontinuadas
		4826	Usada como escáner
		5186	Impresión de etiquetas
2	Inteligencia Financiera	2874 / 3761	Sin uso y para devolución
1	Precusores	2880	En mal estado

La existencia de la cantidad de impresoras donde la vida útil ya superó, obedece a que los responsables de estos activos no han gestionado su devolución con el área de Proveeduría y es hasta que esta Auditoria consulta sobre las impresoras en las diferentes oficinas, que mencionan su deseo de devolverlas, para realizar dicho trámite se debe contar con el criterio técnico de la unidad de

¹⁹ Correo electrónico del 9 de junio del 2023

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

Tecnologías de Información, y sobre este punto, se le consultó al titular de TI²⁰ sobre las gestiones realizadas por parte de las unidades para tal efecto, indicando:

“La URA nos ha solicitado dos criterios técnicos sobre impresoras, el primero se refiere a 8 impresoras el cual está en proceso, y el segundo está en etapa inicial sobre dos impresoras, por lo que en total los criterios solicitados contemplan 10 impresoras”.

Del análisis realizado por esta Auditoría, se conoce que la unidad de Recuperación de Activos procederá a la devolución de diez impresoras marca Cannon, modelo Pixma IP 100, quedando la Unidad Administrativo Financiero como el área de mayor cantidad de impresoras, las cuales no se conoció de controles y registros sobre el consumo de papel, situación que es conveniente en el sentido de llevar controles y coordinar con Informática para centralizar un buen uso de los recursos.

3. CONCLUSIONES.

A la fecha el ICD no posee una política de Cero Papel, a pesar estar incorporada al Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) y del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022-2026, pues no define con claridad el lineamiento a seguir para contribuir a una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, al reducir el uso del papel en las gestiones que realizan las oficinas del ICD y aplicar más el uso de documentos digitales.

De la recopilación de datos suministrados por el jefe de TI, se visualiza que del 2019 a mayo 2023 la unidad con mayor consumo de papel es Administrativo Financiero con 228 resmas, seguido de la Unidad de Recuperación de activos con 156 e Informática con 148 resmas.

Por otra parte, el funcionario con puesto 501185 ubicado en la Unidad de Asesoría Legal de este ICD realizo un gasto de 4636 hojas (más de 9 resmas), de agosto 2022 a mayo 2023; además no fue posible evidenciar la cantidad de papel consumido de más en impresión y fotocopiado, debido a que también utilizo la

²⁰ Correo electrónico del 12 de julio 2023

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

computadora portátil designada a la funcionaria con puesto número 501208 de la misma área señalada, quién disfruta de un permiso sin goce salarial desde el 15 de marzo de 2023.

Se comprobó mediante consultas escritas al encargado del control de la bodega institucional que el tiraje de copias ha disminuido significativamente por cuanto se tiene que para 2021 se realizaron 136 y para mayo del 2023 solo 100, producto de la existencia de equipo de impresión multifuncional contratado por el ICD.

La existencia de la cantidad de impresoras donde la vida útil ya superó obedece a que los responsables de estos activos no han gestionado la devolución con el área de Proveeduría y es hasta que esta Auditoría consulta sobre las impresoras en las diferentes oficinas, que inician los trámites de devolución.

Se mantiene pendiente charlas de sensibilización y campañas informativas sobre la importancia de disminuir el consumo de papel.

Por último, es notorio la poca exigencia para el uso de firma digital y la falta de acciones para mantener documentos electrónicos por parte de la Administración, y es hasta el 20 de julio del 2023 que la dirección general emite la Circular DG-007-2023 donde establecen la obligación de confeccionar expedientes administrativos digitales.

4. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCIÓN GENERAL.

1. Gestionar la integración en la Comisión de Gestión Ambiental a la responsable del archivo central y a un funcionario de informática, y con ello dar cumplimiento a la norma técnica nacional-004 emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional; así como, instruir mediante charlas de sensibilización y campañas informativas sobre la importancia de disminuir el consumo de papel en el ICD. (véase el punto 2.1).

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

2. Es pertinente la coordinación con el jefe de la Unidad Administrativo Financiero y el jefe de Tecnologías de Información, con el fin de gestionar la adquisición de un software para la administración de documentos electrónicos que permita archivar grandes cantidades y faciliten el rastreo, custodia y organización de estos. (ver punto 2.2).

3. Coordinar con el jefe de la Unidad Administrativo Financiero dotar de recursos presupuestarios a la Comisión de gestión Ambiental con el fin de cubrir necesidades prioritarias en las acciones que programe dicha Comisión. (Ver punto 2.2)

A LA COMISIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL.

1. Difundir mediante panfletos digitales mensajes con el fin de concientizar al personal del ICD, la importancia de optimizar el consumo de papel y así disminuir la impresión de documentos. (punto 2.2)

2. Impulsar la comunicación a los funcionarios en el sentido de que atiendan lo establecido en la Ley 8454 “Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos” artículos 3 y 9 sobre el valor y eficacia probatoria de los documentos electrónicos firmados respecto a los documentos físicos firmados de manera manuscrita. (véase el punto 2.2.1)

3. Es trascendental coordinar con la Dirección General de este ICD, con el fin de que se promuevan e instaure políticas institucionales relativas a minimizar impresiones, de manera que se logre reducir al máximo el uso de papel mediante el uso de tecnología digital. (Refiérase al punto 2.2.2)

4. Comunicar al Proveedor la importancia de efectuar los trámites del control de activos en desecho, especialmente las impresoras que no están en uso por las unidades. (Ver ítem 2.3).

5. Es prudente hacerle ver a la responsable de Recursos Humanos que debe informar al titular de TI, aquellos casos en que funcionarios gocen de permisos con o sin goce de salario, suspensiones, incapacidades, pensiones entre otros con el

Instituto Costarricense Sobre Drogas | Auditoría Interna

INFORME FINAL AI-007-2023

fin de que se proceda a la desactivación de los servicios de TI. (ver lo enunciado en el punto 2.2.1).