



INFORME Nro. **DFOE-FIP-IF-00005-2021**  
12 de Noviembre, 2021

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE  
EL ALINEAMIENTO DE LAS ETAPAS DE ANTEPROYECTO,  
INICIO Y, ORGANIZACIÓN Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO  
HACIENDA DIGITAL CON LA ESTRATEGIA DE  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL PAÍS

**2021**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
Origen de la Auditoría	7
Objetivo	8
Alcance	8
Criterios de Auditoría	8
Metodología aplicada	8
Glosario de términos	8
Generalidades acerca del objeto auditado	8
Mejoras implementadas por la Administración durante la Auditoría	10
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	11
Siglas	11
<b>Resultados</b>	<b>12</b>
La preparación del proyecto Hacienda Digital requiere mejoras en materia de coordinación de los procesos transversales con los rectores y actores relevantes	12
En la etapa de preparación del proyecto Hacienda Digital no se ha definido la capacidad organizativa y técnica para implementar la interoperabilidad	16
Falta de definición de un plan integral del Proyecto Hacienda Digital	20
<b>Conclusiones</b>	<b>27</b>
<b>Disposiciones</b>	<b>28</b>
A LA SEÑORA PAOLA VEGA CASTILLO, EN SU CALIDAD MINISTRA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES, Y RECTORA DEL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y DE GOBERNANZA DIGITAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	28
A LA SEÑORA ALICIA AVENDAÑO RIVERA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, Y DIRECTORA A.I. DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL DEL BICENTENARIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	29

## Cuadro

**Cuadro N° 1:** Requerimientos Tipo “Interoperabilidad” por Sistema CORE y Componente Transversal 17

## Ilustraciones

<b>Ilustración N° 1:</b> Eje Estratégico “Gobierno Digital” y sus líneas de acción	9
<b>Ilustración N° 2:</b> Elementos en Estudio	10
<b>Ilustración N° 3:</b> Equipos Involucrados en el Proyecto	21
<b>Ilustración N° 4:</b> Conocimiento sobre conceptos objeto de la auditoría	22
<b>Ilustración N° 5:</b> Planificación en el equipo	23
<b>Ilustración N° 6:</b> Funciones realizadas	23
<b>Ilustración N° 7:</b> Coordinación	24
<b>Ilustración N° 8:</b> Tiempo en equipo	24

## Anexos

<b>Anexo N°1:</b> Cumplimiento de Normas	30
<b>Anexo N°2:</b> Glosario	31

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital está alineado razonablemente con la Estrategia para la Transformación Digital del país. El periodo evaluado comprende desde enero 2020 hasta diciembre 2020 y se amplió en los casos que se consideró necesario.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El Ministerio de Hacienda mediante el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario propone la modernización de su entorno institucional y operativo, recurriendo a la sustitución de sus sistemas tecnológicos obsoletos, con el propósito de integrarlos en una plataforma única. Lo anterior, plantea el reto de mejorar la recaudación, dar facilidades a los contribuyentes y lograr la eficiencia de la administración financiera, y con ello, lograr un beneficio directo en las finanzas públicas. En virtud de lo anterior, la Asamblea Legislativa aprobó el financiamiento del Proyecto conocido como Hacienda Digital para el Bicentenario con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por un monto de US\$156.640.000.*

*Por otra parte, la Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018 – 2022 (ETDCR), presenta la estrategia de corto, mediano y largo plazo y las líneas de acción para que Costa Rica sea más inclusiva, tecnológicamente más conectada y productivamente más innovadora.*

*Por lo anterior, es relevante asegurar que el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio, y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital esté alineado a la ETDCR de forma que se permita la interoperabilidad, no solo de los sistemas de información del Ministerio de Hacienda, sino también entre sus dependencias y con las instituciones del sector público; con el fin de lograr la transformación digital a nivel país.*

### ¿CÓMO LO AUDITAMOS?

*Para la ejecución de esta auditoría se aplicó un enfoque ágil mediante el cual se comunicó un Reporte durante el proceso de fiscalización, detallando áreas susceptibles de mejora para que la Administración pudiera implementar acciones oportunas.*

*Considerando los resultados comunicados en dicho reporte, el Ministerio de Hacienda inició acciones para incorporar el proyecto Hacienda Digital en la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital y la coordinación interinstitucional con el MICITT, el Consejo Nacional de*

*Personas con Discapacidad y el BCCR. Además, actualizó los enlaces que forman parte del Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital del MICITT y su agenda institucional de gobierno digital que alinea los esfuerzos institucionales con la estrategia de Gobierno Digital del Bicentenario del país.*

*Aunado, concretó la conformación de la Unidad Coordinadora del proyecto en setiembre de 2021 y creó el equipo “Atención al Ciudadano” que vincula los esfuerzos relacionados con la simplificación de trámites con el proyecto y el equipo “Interoperabilidad”. Realizó avances relacionados con la definición de las responsabilidades y tareas de los equipos. Además, incorporó en el “Manual de Gobernanza del Proyecto Hacienda Digital” una propuesta interna de organización del proyecto.*

*Adicionalmente, elaboró, un “Marco de interoperabilidad” que define los niveles de interoperabilidad legal, organizativa, semántica y técnica; un “Marco para la Gestión de Portafolio de Proyecto Hacienda Digital” para transmitir la importancia de la gestión de proyectos desde la perspectivas teóricas y prácticas que se aplican para administrar, diseñar y orientar los esfuerzos; y el plan detallado del portafolio del proyecto’.*

*Sin embargo, persisten algunas de las situaciones reportadas anteriormente, las cuales se abordan en los resultados y disposiciones del presente informe final; así como, un hallazgo adicional configurado con posterioridad al reporte comunicado.*

### **¿QUÉ ENCONTRAMOS?**

*En la auditoría se encontró que **no se ha concretado la incorporación del proyecto Hacienda Digital en la Cartera Nacional** de Proyectos de Gobierno Digital. Además, no se cuenta con un **enfoque estratégico en torno a procesos transversales** a nivel país, con instituciones como MICITT, BCCR, TSE, entre otras. De forma que se coordinen acciones en el sentido de promover resultados de la acción pública en su conjunto, que faciliten la articulación de esfuerzos a nivel nacional. Lo anterior, con el fin de aprovechar las fortalezas de la arquitectura tecnológica existente y contribuir en la mejora integral de la misma, propiciando la eficiencia y la calidad de los servicios hacia la ciudadanía.*

*Además, **no se ha definido la capacidad organizativa y técnica para implementar el proceso de interoperabilidad** de acuerdo con lo que establece el Código Nacional de Tecnologías Digitales, lo que limita la visión estratégica y holística de los servicios que serán interoperados. Tampoco se han alineado las prioridades respecto a: accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario; identidad y autenticación ciudadana; interoperabilidad; y plataformas de servicio digitales compartidos con la Estrategia de Transformación Digital. Alinear los esfuerzos, en lo relativo a la interoperabilidad, permitiría contribuir a un Estado más eficiente, eficaz y transparente, apoyado en procesos diseñados para facilitar que los servicios a la ciudadanía sean integrados y seguros.*

Además, se encontró que aún **no se ha definido el plan integral del proyecto, ni los planes por componente y, finalmente, no se cuenta con un cronograma de trabajo** que permita llevar el control de los tiempos, costos y recursos del proyecto. Eso impacta en la planificación del proyecto, tiempo invertido de los involucrados, asignación de responsabilidades, entre otras. El formalizar la estrategia del proyecto orienta el enfoque de las acciones y el nivel de trabajo necesario de acuerdo con la complejidad del proyecto, así como, permite la entrega exitosa y oportuna de los objetivos planteados.

Finalmente, cabe mencionar que la **falta de gobernanza y descentralización de la interoperabilidad a nivel país** ha contribuido con las debilidades identificadas. El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, no ha definido un marco regulatorio que sustente expresamente la interoperabilidad a nivel nacional, ni la estrategia de implementación para Costa Rica.

### **¿QUÉ SIGUE?**

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión en torno al proyecto Hacienda Digital, se giran disposiciones al Ministerio de Hacienda para que se coordine con las instituciones rectoras los procesos transversales a nivel país; así como que se implemente una estrategia de interoperabilidad y el plan integral del proyecto.

Finalmente, al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones se le dispone divulgar un instrumento legal vinculante donde se defina la gobernanza de la interoperabilidad para el sector público; una estrategia de interoperabilidad para Costa Rica y, el mecanismo de seguimiento correspondiente.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL  
ALINEAMIENTO DE LAS ETAPAS DE ANTEPROYECTO, INICIO Y,  
ORGANIZACIÓN Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL  
CON LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL PAÍS**

## 1. Introducción

---

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El Ministerio de Hacienda mediante el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario propone la modernización de su entorno institucional y operativo, recurriendo a la sustitución de sus sistemas tecnológicos obsoletos, con el propósito de integrarlos en una plataforma única. Lo anterior, plantea el reto de mejorar la recaudación, dar facilidades a los contribuyentes y lograr la eficiencia de la administración financiera, y con ello, lograr un beneficio directo en las finanzas públicas.
- 1.2. En virtud de lo anterior, la Asamblea Legislativa aprobó<sup>1</sup> el financiamiento del Proyecto con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por un monto de US\$156.640.000, por lo que se espera que el retorno de la inversión se traduzca en una gestión institucional eficiente y orientada al usuario.
- 1.3. Por otra parte, la Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018 – 2022 (ETDCR), presenta la estrategia de corto, mediano y largo plazo y las líneas de acción para que Costa Rica sea más inclusiva, tecnológicamente más conectada y productivamente más innovadora.

---

<sup>1</sup> Ley N° 9922 Aprobación del Contrato de Préstamo N° 9075-CR para financiar el Proyecto “Fiscal Management Improvement Project “Modernizar y Digitalizar los Sistemas Tecnológicos del Ministerio de Hacienda” conocido como “Hacienda Digital para el Bicentenario” entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de noviembre de 2020.

- 
- 1.4. Por lo anterior, es relevante asegurar que el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio, y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital esté alineado a la ETDCR de forma que se permita la interoperabilidad, no solo de los sistemas de información del Ministerio de Hacienda, sino también entre sus dependencias y con las instituciones del sector público; con el fin de lograr la transformación digital a nivel país.

## **OBJETIVO**

---

- 1.5. El estudio tiene como objetivo determinar si el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital está alineado razonablemente con la Estrategia para la Transformación Digital del país.

## **ALCANCE**

---

- 1.6. Se evaluó si el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio, y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital (HDB) cumple razonablemente con los lineamientos de interoperabilidad definidos por el MICITT y en las líneas de acción del eje Pura Vida Digital, de manera que permita la interoperabilidad de las instituciones del sector público. El periodo evaluado comprende desde enero 2020 hasta diciembre 2020, y se extendió en los casos en los que se consideró pertinente.

## **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron expuestos formalmente a la señora Alicia Avendaño Rivera, Directora de Tecnologías de Información y Comunicación el 15 de abril de 2021 y se comunicaron mediante oficio DFOE-SAF-0151-(5387) el 15 de abril de 2021.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, los Lineamientos generales para la ejecución de auditorías con enfoque ágil emitidos mediante resolución N° R-DFOE-GE-I-01-2020 y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. En la ejecución de la auditoría se aplicó la metodología establecida por el órgano contralor para el desarrollo de auditorías, por lo que se aplicaron técnicas y prácticas de auditoría generalmente aceptadas, tales como: entrevistas, solicitudes de información y revisión de documentación.

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

---

- 1.10. En el Anexo N° 2 se presenta un glosario de términos utilizados en este documento.

## **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.11. El Ministerio de Hacienda es el organismo ejecutor del Proyecto “Hacienda Digital para el Bicentenario. Para la ejecución del Proyecto se estableció una estructura organizativa que se compone de un Consejo Directivo, órgano de toma de decisiones; una Unidad Coordinadora

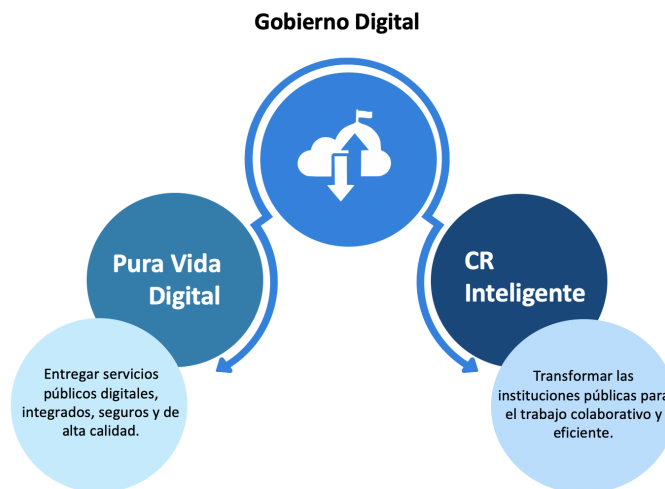


(UCP), responsable de la gestión de los recursos del proyecto; y equipos de trabajo<sup>2</sup>. Con el proyecto Hacienda Digital se propone la implementación de una solución tecnológica con una arquitectura orientada al servicio<sup>3</sup>, en la que convergen aspectos transversales como, un portal digital, el registro único ciudadano, el uso de firma digital, un expediente electrónico y gestor documental, un sistema de gestión de riesgos y una pasarela para cobro y pago.

- 1.12. En concordancia, el MICITT como rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, coordina la articulación de acciones, la colaboración interinstitucional y la generación transversal de capacidades, por medio la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 (2018-2022) (ETDCR). Dicha estrategia posiciona las tecnologías como potenciador del desarrollo y el bienestar de la ciudadanía, con el fin de que sean el hilo conductor y en principio, el ordenador de los procesos de toma de decisiones en torno de la transformación digital del país.
- 1.13. La estrategia tiene cinco ejes, a saber; Gobierno Digital, Sociedad Innovadora, Buena Gobernanza, Costa Rica Conectada y Transformación Empresarial 4.0. Asimismo, está declarado de interés público las actividades tendientes al desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario<sup>4</sup>.
- 1.14. Particularmente, el eje estratégico “Gobierno Digital” de la ETDCR, se vincula con acciones en temas de firma digital certificada, identidad digital e interoperabilidad para todo el sector público. La Ilustración N° 1 presenta las líneas de acción relativas al eje indicado.

### Ilustración N° 1

#### Eje Estratégico “Gobierno Digital” y sus líneas de acción



Fuente: Elaboración de la CGR con información de la ETDCR.

<sup>2</sup> Documento “Gobernanza de los Equipos Involucrados en el Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario”, versión 1.0, emitido por Ministerio de Hacienda.

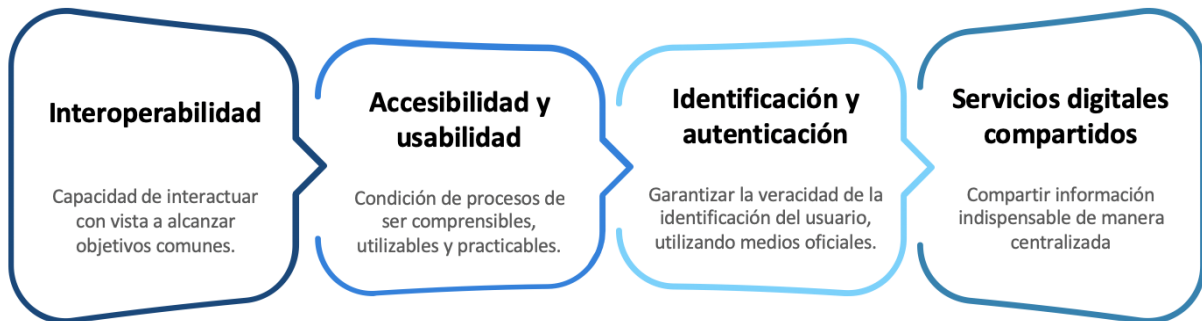
<sup>3</sup> La arquitectura orientada a los servicios (SOA) es un tipo de diseño de software que permite reutilizar sus elementos por medio de una red con un lenguaje común.

<sup>4</sup> En el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC.

1.15. De acuerdo con lo supra citado, los elementos en estudio se presentan en la Ilustración N° 2.

### Ilustración N° 2

#### Elementos en Estudio



Fuente: elaboración de la CGR con información de fuentes diversas

## MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.16. El Ministerio de Hacienda inició acciones para incorporar el proyecto Hacienda Digital en la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital y la coordinación interinstitucional con el MICITT, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad<sup>5</sup> y el BCCR<sup>6</sup>. Además, actualizó los enlaces que forman parte del Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital del MICITT y su agenda institucional de gobierno digital que alinea los esfuerzos institucionales con la estrategia de Gobierno Digital del Bicentenario del país.
- 1.17. Aunado, concretó la conformación de la Unidad Coordinadora del proyecto en setiembre y creó el equipo “Atención al Ciudadano” que vincula los esfuerzos del Ministerio de Hacienda relacionados con la simplificación de trámites con el proyecto.
- 1.18. Realizó avances relacionados con la definición de las responsabilidades y tareas de los equipos. Además, incorporó en el “Manual de Gobernanza del Proyecto Hacienda Digital” una propuesta interna de organización del proyecto.
- 1.19. La dirección a.i. del proyecto informó mediante el oficio DTIC-415-2021 del 5 de noviembre del 2021, que se elaboró, un “Marco de interoperabilidad” que define los niveles de interoperabilidad legal, organizativa, semántica y técnica; un “Marco para la Gestión de Portafolio de Proyecto

<sup>5</sup> Oficio DE-1022-2021 sobre el recuento de acciones en torno a la accesibilidad de la plataforma Hacienda Digital y remisión de criterio técnico, del 7 de julio de 2021.

<sup>6</sup> Minutas de reuniones sostenidas en fecha 27 y 28 de setiembre de 2021 con funcionarios del BCCR, remitidas mediante Correo electrónico de fecha 10 de octubre de 2021.

Hacienda Digital” para transmitir la importancia de la gestión de proyectos desde la perspectivas teóricas y prácticas que se aplican para administrar, diseñar y orientar los esfuerzos; y el plan detallado del portafolio del proyecto. Finalmente, creó el equipo “Interoperabilidad”.

## COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. El borrador del presente informe se envió el 22 de octubre de 2021, mediante oficio DFOE-FIP-0283-(16339), a Elian Villegas Valverde, Ministro del Ministerio de Hacienda y a Paola Vega Castillo, Ministra del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, con el propósito de que formularan y remitieran a este Órgano Contralor las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido del documento.
- 1.21. Los resultados de la auditoría se presentaron verbalmente el día 22 de octubre de 2021, a Elizabeth Guerrero Barrantes, Viceministra de Ingresos; Alicia Avendaño Rivera, Directora a.i. Proyecto Hacienda Digital del Bicentenario; Oldemar Murillo Arce, Auditor Interno a.i.; Gerardo Mora Villalobos, Auditor, Adriana Arroyo Araya, Auditor; funcionarios del Ministerio de Hacienda; y Paola Vega Castillo, Ministra; Jorge Mora Flores, Director de Gobernanza Digital; Dagoberto Mata Herrera, Jefe de Despacho; Giovanni Monge Guillén, Auditor Interno; funcionarios del Ministerio, de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- 1.22. El Ministerio de Hacienda remitió el oficio UPHD-415-2021 del 5 de noviembre del 2021 y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones el oficio MICITT-DM-OF-1027-2021 del 8 de noviembre de 2021, con observaciones sobre el mencionado borrador de informe, las cuales fueron consideradas en lo pertinente.

## SIGLAS

- 1.23. La descripción de las siglas utilizadas en este documento se detallan a continuación:

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CNDA	Comité Nacional de Datos Abiertos
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
ETDCR	Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018-2022
GIGD	Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MH	Ministerio de Hacienda
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PHD	Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario
PRODHAB	Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto

---

## 2. Resultados

---

### **LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL REQUIERE MEJORAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS TRANSVERSALES CON LOS RECTORES Y ACTORES RELEVANTES**

---

- 2.1. En la auditoría se encontró que el Ministerio de Hacienda no ha incorporado el proyecto Hacienda Digital en la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital, ni tampoco en su agenda institucional de gobierno digital. Cabe destacar que, los proyectos que son incorporados en la cartera mencionada, cuentan con el sello de gobierno digital, garantía del cumplimiento de los requisitos establecidos por el MICITT en materia de gobernanza digital, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC artículo 2, inciso b) y c). Por su parte, la agenda mencionada alinea los esfuerzos institucionales con la estrategia de Gobierno Digital del Bicentenario.
- 2.2. Al respecto, como resultado de la emisión del primer reporte de la auditoría<sup>7</sup>, la administración solicitó la inclusión del proyecto en la Cartera Nacional de Proyectos, mediante el oficio DM-0981-2021 de fecha 20 de setiembre, no obstante, no se ha concretado su inclusión. Además, actualizó su agenda institucional, por lo que se incorporó el proyecto como una iniciativa de transformación digital, lo que permite su seguimiento en el marco de la Estrategia de Transformación Digital del país.
- 2.3. Además, no se tenían actualizados los funcionarios enlaces del Ministerio de Hacienda que forman parte del Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital del MICITT. Los funcionarios designados trabajan en coordinación con el MICITT en el seguimiento y ejecución de la estrategia de Gobierno Digital y en la articulación de acciones, la colaboración interinstitucional y la generación transversal de capacidades.
- 2.4. Al respecto, como resultado de la emisión del primer reporte de la auditoría, la administración actualizó los enlaces y se tuvo constancia de la participación de la dirección de la DTIC en la última reunión del grupo interinstitucional.
- 2.5. Aunado a lo supra citado, al inicio de la auditoría no se encontró evidencia que permitiera indicar que se hayan coordinado acciones con el MICITT, rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología<sup>8</sup> pese a la relevancia a nivel nacional e interés público que tiene el proyecto<sup>9</sup>. Después de la emisión del reporte de auditoría, se iniciaron acciones de coordinación, sin embargo, aún no se han concretado acuerdos en torno a temas como interoperabilidad.

---

<sup>7</sup> DFOE-FIP-RF-00001-2021, Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario, oportunidades de mejora en la coordinación y el proceso de la interoperabilidad.

<sup>8</sup> El artículo 11 de la Ley N° 7169 Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico establece como rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología al Ministro de Ciencia y Tecnología.

<sup>9</sup> Oficio MICITT-DGD-OF-043-2021 respuesta a la solicitud del oficio DFOE-FIP-009-(6681).

- 2.6. El Consejo Directivo del Proyecto se creó<sup>10</sup> en abril de 2020, desde esa fecha y hasta diciembre de 2020 sesionó dos veces, y de enero a junio de 2021, realizó cinco sesiones ordinarias y cinco extraordinarias. Al respecto, no se encontraron acuerdos que evidencien la articulación de acciones con instituciones del sector público, de procesos transversales que son abordados en el proyecto y que tienen un impacto a nivel país.
- 2.7. En cuanto a la Unidad Coordinadora del Proyecto, se conformó<sup>11</sup> inicialmente de forma temporal con funcionarios del Ministerio de Hacienda, por un plazo máximo de tres meses<sup>12</sup> (hasta marzo de 2021), adicionalmente se indica que deberán realizar sus funciones y las funciones que les correspondan en la UCP. De seguido, se emitieron prórrogas a la designación inicial y hasta el 10 setiembre de 2021 se firma el acuerdo<sup>13</sup> de la conformación oficial de los miembros de la UCP. Dado lo anterior, se realizaron actividades de organización y preparación del proyecto con sólo dos funcionarios, lo que ha dificultado poner en marcha el proyecto.
- 2.8. Se definieron siete equipos de trabajo, a saber, líderes funcionales, transformación digital, arquitectura empresarial, sistema nacional integrado de gestión de riesgo, seguridad de la información, gestión del cambio y migración de datos. Los equipos de trabajo, en total, están conformados por ciento cuarenta y tres (143) funcionarios<sup>14</sup>, de los cuales, treinta (30) funcionarios son de instituciones diferentes al Ministerio de Hacienda.
- 2.9. Al respecto, los funcionarios designados por las instituciones como contrapartes del proyecto, se encuentran principalmente facilitando insumos para la realización de los requerimientos funcionales y no hay coordinaciones con instituciones como BCCR, MEIC, TSE, CONAPDIS, PRODHAB, CNDA, entre otras. Esto a pesar de que el proyecto impacta procesos transversales a nivel país. Por ejemplo, se requiere coordinar aspectos relacionados con firma digital certificada, identidad digital y mecanismos de cobro y pago con el Banco Central; el marco de datos abiertos con la Comisión Nacional de Datos abiertos; el tema de protección de datos con la PRODHAB; temas de planificación y gestión por resultados con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; temas de simplificación de trámites y mejora regulatoria con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); portal único y expediente único con el MICITT; identificación ciudadana con el Tribunal Supremo de Elecciones; accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario con el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis). Cabe señalar que, el Ministerio de Hacienda como medida para responder a la condición, realizó reuniones iniciales con el MICITT, BCCR y CONAPDIS para iniciar la articulación de esfuerzos.
- 2.10. Finalmente, en el marco del Proyecto de Hacienda Digital no se había coordinado con el oficial de simplificación o con la Comisión de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites ambas del Ministerio de Hacienda, la estrategia de rediseño de procesos que se realizará con este proyecto. Al respecto, en el transcurso de la auditoría, la dirección del proyecto creó un equipo de trabajo que denominó “Atención al ciudadano”, en junio de 2021, para atender esta temática.

<sup>10</sup> DM-0031-2020 Acuerdo de Creación del Comité Directivo del Proyecto Hacienda Digital, de fecha 30 de abril del 2020.

<sup>11</sup> Acuerdo DM-0072-2020 de fecha 16 de diciembre de 2020.

<sup>12</sup> Artículo 3 del acuerdo DM.0072-2020.

<sup>13</sup> Acuerdo DM-0056-2021, de fecha 9 de setiembre de 2021.

<sup>14</sup> Información de contrapartes de mayo 2021.

- 2.11. Al respecto, la base normativa establece en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC que, la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario es el ente asesor para el desarrollo de la estrategia nacional, orientada a la implementación de la política pública en gobierno digital.
- 2.12. En el artículo 2, inciso b) se explica que la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital, es el compendio de proyectos que cuentan con el sello de gobierno digital y a su vez, en el inciso c) que el sello mencionado, se otorgará a los proyectos que superen de manera exitosa el proceso de cumplimiento de los requisitos establecidos por parte del ente rector en Gobernanza Digital.
- 2.13. En el artículo 4, inciso c) se establece como una función de la Comisión de Alto Nivel el identificar y sugerir proyectos con viabilidad para formar parte de la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital.
- 2.14. En el artículo 8, se declara de interés público las actividades tendientes al desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario.
- 2.15. El título “Políticas Específicas” capítulo 5 “Interoperabilidad” del Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD) establece que todo producto y/o servicio debe ser sometido al proceso de sello digital brindado por el MICITT.
- 2.16. Por su parte, la Directriz N° 19 “Sobre el Desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario”, en el artículo 2, establece que se formará el Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital (GIGD), para lo cual las instituciones deberán designar dos funcionarios: un enlace que será el representante ante el Grupo y su respectivo suplente. La designación se hará mediante documento oficial que será remitido por el jerarca máximo de cada institución al MICITT. Además, indica que el funcionario designado trabajará en coordinación con el MICITT en el seguimiento y ejecución de la estrategia de Gobierno Digital del Bicentenario y cualquier cambio en la designación de alguno de los enlaces, deberá ser comunicado oportunamente al MICITT. Finalmente, el GIGD deberá promover la formulación de proyectos, la articulación de acciones, la colaboración interinstitucional y la generación transversal de capacidades en materia de gobierno digital.
- 2.17. En el artículo 3, inciso b), se ordena a los jefes de la Administración Central a definir una agenda institucional de gobierno digital.
- 2.18. El artículo 6, establece que los jefes de las instituciones del Sector Público serán los responsables de informar semestralmente al MICITT sobre los avances en el cumplimiento de su agenda institucional de gobierno digital, a más tardar los días 15 de febrero y 15 de agosto de cada año.
- 2.19. El artículo 11 de la Ley N° 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, establece que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, será el órgano rector en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria; y a las entidades la responsabilidad de velar por el cumplimiento y seguimiento de los programas de mejora regulatoria que se establezcan. Para cumplir con lo anterior, el jefe respectivo deberá designar un oficial de simplificación de trámites en cada órgano o ente. Estos oficiales junto con los jefes serán los responsables de dar seguimiento a las disposiciones de esta ley.

- 2.20. El Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos N° 37045-MP-MEIC, en el artículo 15 relativo a las funciones del Oficial de Simplificación de Trámites, se establece, en el inciso j) velar porque la Mejora Regulatoria y la Simplificación de Trámites que conlleva el rediseño de procesos y reorganización administrativa, se ejecuten de acuerdo con los lineamientos que se emiten por la MIDEPLAN.
- 2.21. En el artículo 2 de la Directriz N° 054-MP sobre la “Modernización de los mecanismos de cobro y pago en las instituciones del sector público”, se instruye al Banco Central de Costa Rica (BCCR) para que asuma la coordinación y el seguimiento de la ejecución dicha directriz, con fundamento en las potestades rectoras que le confiere su Ley Orgánica Ley 7558 sobre el sistema de pagos costarricense.
- 2.22. El punto 2 del Acuerdo de Creación del Comité Directivo del Proyecto Hacienda Digital, N° DM-0031-2020, establece conformar el Consejo Directivo del Proyecto “Modernizar y digitalizar los sistemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda” para que se logre articular y conseguir los objetivos estratégicos del proyecto.
- 2.23. El artículo 2, de la Ley N° 9922 Aprobación del Contrato de Préstamo N° 9075-CR para financiar el Proyecto “Fiscal Management Improvement Project “Modernizar y Digitalizar los Sistemas Tecnológicos del Ministerio de Hacienda” conocido como “Hacienda Digital para el Bicentenario” entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, establece que la Unidad Coordinadora del Proyecto tiene, entre otras responsabilidades, el poner en marcha, monitorear y supervisar la ejecución del proyecto.
- 2.24. De acuerdo con la dirección a.i del proyecto Hacienda Digital<sup>15</sup> se consideró que el proyecto había sido incorporado por el MICITT en la Cartera de Proyectos de Gobierno Digital del país, dado que, en octubre del 2020 se realizó una presentación verbalmente a la ministra del MICITT y se envió el oficio DTIC-701-2020<sup>16</sup> en respuesta al seguimiento de la Directriz N° 019-MP-MICITT sobre el Desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario. Sin embargo, en el mencionado oficio, no se incorporó una solicitud expresa en ese sentido, para seguir el proceso correspondiente según lo establecido en el inciso c) del artículo 4, del Decreto Ejecutivo N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC, y en la ETDCR.
- 2.25. Por otra parte, en lo relacionado con la coordinación de acciones con órganos rectores y actores relevantes, la dirección a.i. del proyecto indicó<sup>17</sup> que, el sistema se está diseñando con información disponible en lineamientos definidos (por ejemplo del BCCR) y experiencias previas al proyecto, para que sea integrado y se interconecte con los sistemas externos e internos que se requieran. Adicionalmente, se mencionó que en la etapa en la que se encuentra el proyecto no se considera viable realizar ese tipo de coordinaciones.
- 2.26. El coordinar con los órganos rectores y actores relevantes las acciones del proyecto Hacienda Digital en la fase en que se encuentra, facilita la articulación de esfuerzos a nivel nacional acorde con la estrategia de transformación digital, de tal manera, que el MH aproveche las fortalezas de

<sup>15</sup> Oficio UPHD-133-2021 respuesta a la solicitud del oficio DFOE-FIP-0010-(6683), de fecha 21 de mayo de 2021.

<sup>16</sup> Oficio DTIC-701-2020 respuesta a solicitud del MICITT en relación con el “Seguimiento a la Directriz N° 019-MP-MICITT sobre el Desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario”, de fecha 1 de octubre de 2020.

<sup>17</sup> Oficio UPHD-130-2021 respuesta a la solicitud del oficio DFOE-FIP-0011-(6684), de fecha 17 de mayo de 2021 y el Oficio UPHD-184-2021 Observaciones y aclaraciones, de fecha 4 de agosto de 2021.

la arquitectura tecnológica existente y contribuya en la mejora integral de las mismas, propiciando la eficiencia y la calidad de los servicios hacia la ciudadanía.

- 2.27. Adicionalmente, se deben coordinar acciones en el sentido de promover resultados de la acción pública en su conjunto, de manera que se eviten duplicidades y desperdicios, así como los conflictos que se provocan cuando se dan traslapes no planeados.
- 2.28. Además, el MH podrá contar con el acompañamiento de los órganos rectores, lo que le permitirá construir una visión holística que se ajuste a la realidad nacional, aspecto determinante en el éxito de un proyecto de tal envergadura.
- 2.29. Por otra parte, en materia de simplificación de trámites, permite el direccionamiento del programa de mejora del MH, establecer prioridades alineadas con la estrategia y velar porque se lleve el rediseño de procesos de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Economía.
- 2.30. La dirección a.i. del proyecto indicó<sup>18</sup> que, se iniciarán acciones de coordinación estableciendo un equipo de trabajo, así como, que se encuentran en la fase de identificación de requerimientos y proceso de contratación por lo que contará con un año y medio para coordinar con los entes identificados.
- 2.31. Con respecto a la coordinación entre el proyecto y el oficial de simplificación o con la Comisión de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites ambas del Ministerio de Hacienda, la directora a.i. del proyecto indicó<sup>19</sup> que existe coordinación en el marco del acuerdo<sup>20</sup> de creación del Consejo Directivo del proyecto, dado que la Viceministra de Ingresos forma parte del Comité y funge como Oficial de Simplificación.
- 2.32. Al respecto de las sesiones del Consejo Directivo, la dirección del proyecto indicó que se tiene programadas las sesiones ordinarias para lo que resta del año 2021 conforme al inciso 4) del acuerdo de su creación.

## **EN LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL NO SE HA DEFINIDO LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y TÉCNICA PARA IMPLEMENTAR LA INTEROPERABILIDAD**

- 2.33. Si bien el estudio permitió determinar que el Ministerio de Hacienda desde enero del 2020 ejecutaba cuatro iniciativas que vinculó<sup>21</sup> con actividades del proyecto Hacienda Digital, con el objetivo de completar hitos que le permitirían iniciar la ejecución del proyecto una vez aprobada y autorizada la ejecución de los recursos<sup>22</sup>, aún no ha definido la capacidad organizativa y técnica para desarrollar el proceso de interoperabilidad que requiere para interoperar sus servicios, en el marco del proyecto Hacienda Digital. Ni tampoco los aspectos específicos relacionados con los

<sup>18</sup> Oficio UPHD-130-2021, en atención al oficio DFOE-FIP-0011-(6684), de fecha 17 de mayo de 2021, emitido por la Dirección a.i. del proyecto Hacienda Digital.

<sup>19</sup> Oficio UPHD-130-2021, en atención al oficio DFOE-FIP-0011-(6684), de fecha 17 de mayo de 2021, emitido por la Dirección a.i. del proyecto Hacienda Digital.

<sup>20</sup> DM-0031-2020 Acuerdo de Creación del Comité Directivo del Proyecto Hacienda Digital, de fecha 30 de abril del 2020.

<sup>21</sup> Documento "Hacienda avanza a paso firme en la ruta de la transformación digital", 2020. Iniciativas, (1) Transformación digital, (2) Arquitectura Empresarial, (3) Relativa a un sistema Nacional de Riesgos, y (4) Diagnóstico de Seguridad.

<sup>22</sup> Se refiere al cumplimiento de las condiciones de efectividad ante el Banco Mundial y a la incorporación de los recursos en el Presupuesto Nacional, mismas que fueron otorgadas el 18 de diciembre de 2020 y el 17 de marzo de 2021, respectivamente.



niveles de interoperabilidad legal, organizativa, semántica y técnica, como lo establece el Código Nacional de Tecnologías Digitales.

- 2.34. Al respecto, como parte de las iniciativas vinculadas al proyecto, los equipos de trabajo desarrollaron documentos que identifican las integraciones y transferencias de información de los sistemas “Gestión financiera”, “Administración Aduanera”, “Administración Tributaria” con sistemas externos.
- 2.35. La Administración indicó que en los referidos documentos sobre las integraciones y transferencias de información, se identificaron todas las instituciones con las que se realizará el intercambio de información y se definieron los servicios que se requieren, no obstante, dichos documentos no presentan el nivel de detalle que permita concluir lo indicado. A continuación se detallan las situaciones identificadas en la revisión:
- En conjunto detallan información de interfaces externas con sesenta y nueve (69) instituciones, no obstante, en los equipos de trabajo se identifican solamente funcionarios de cinco (5) instituciones. Además, se indica que se “debe hacer una negociación con las entidades a las que se quiere conectar”.
  - Tanto el formato como el contenido de los documentos no obedece a un estándar, por lo que presentan información con un grado diferente de detalle, lo que dificulta conocer con certeza las instituciones, los servicios, los insumos, las fuentes, las funcionalidades y los registros para cada interfase.
  - La intencionalidad de los documentos es ser la base para la elaboración de los términos de referencia, e indican que representan únicamente el detalle de interfaces que se consideran principales, con variables mínimas.
- 2.36. Asimismo, en la información preliminar sobre requerimientos para la elaboración de los términos de referencia, facilitada por la administración, se identifican requerimientos tipo<sup>23</sup> “Interoperabilidad”, de acuerdo con el detalle que se presenta en el Cuadro N° 1.

### Cuadro N° 1

#### Requerimientos Tipo “Interoperabilidad” por Sistema CORE y Componente Transversal

Tipo (1)	Sistemas CORE (2)			Componente transversal (3)
	Aduana	Tributario	Financiero y Recursos Humanos	Interoperabilidad
<b>Requerimiento Obligatorio (RO)</b>	6	2	2	36
<b>Requerimiento Deseable (RD)</b>	2	2	2	
<b>Requerimiento No inmediato (RNI)</b>	10	10	10	9
<b>Total</b>	18	14	14	45

Fuente: elaboración de la CGR con información del MH.

<sup>23</sup> El documento fuente presenta requerimientos categorizados como tipos.

Nota:

1. Prioridad de implementación.
2. Procesos claves del Ministerio de Hacienda, a saber; Gestión Tributaria, Gestión Aduanera, y, Financiero/Contable y de Recursos Humanos.
3. Procesos que abarcan toda la estructura del Ministerio.

- 2.37.** Las cantidades citadas en el Cuadro N° 1, representan una lista de requerimientos técnicos mínimos, que no se deben confundir con la definición de interoperabilidad técnica que prescriben los estándares. Al respecto, en la auditoría no se encontró evidencia del desarrollo de un marco general de interoperabilidad técnica alineado a los procesos institucionales.
- 2.38.** El Ministerio de Hacienda, producto de la emisión del reporte de auditoría, inició acciones para alinear esfuerzos con instituciones públicas. Al respecto, realizó una convocatoria de una selección de instituciones que tiene como fin comunicar el alcance del proyecto. Además, elaboró un primer borrador de “Convenio específico de cooperación interinstitucional” que tiene como objeto facilitar y articular la vinculación, con respecto a la solución tecnológica que se implementará con el proyecto Hacienda Digital.
- 2.39.** Al respecto, la base normativa establece en el Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD) que en proyectos que involucren la implementación de sistemas de información orientados a la prestación de servicios digitales en instituciones de gobierno, la definición de lo relativo a la interoperabilidad es relevante. Lo anterior dado que, esto permitirá enfocarse en crear servicios para el beneficio de los ciudadanos y empresas.
- 2.40.** El capítulo 5 Interoperabilidad, prescribe principios, políticas y estándares como marco de referencia de interoperabilidad para proyectos tecnológicos orientados a la prestación de servicios digitales.
- 2.41.** En el subtítulo “Políticas generales de Interoperabilidad Organizativa”, capítulo 5 Interoperabilidad del Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD) se establece, entre otros aspectos, que la institución debe determinar su capacidad organizativa y técnica para desarrollar el proceso de interoperabilidad; definir las organizaciones con las que realizará el intercambio de información; elaborar convenios; definir el producto y/o servicio que serán interoperados; y tener documentados los procesos que se requieren para proveer el producto o servicio.
- 2.42.** Por su parte, en el subtítulo “Políticas generales de Interoperabilidad Semántica”, capítulo 5 Interoperabilidad del Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD) dispone que se deben definir las fuentes de datos por interoperar, de sistemas internos y/o sistemas externos; documentar cada uno de los metadatos; y emplear la norma de clasificación de metadatos indicada por el Archivo Nacional.
- 2.43.** En el subtítulo “Políticas generales de Interoperabilidad Técnica” capítulo 5 Interoperabilidad del Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD), se insta a desarrollar un marco general de interoperabilidad técnica en el que se definan las especificaciones técnicas, estándares de intercambio de datos, lineamientos para la interoperabilidad de los sistemas; acordar el uso de protocolos o estándares de intercambio de datos de tipo abierto, canales de interconexión, mecanismos de seguridad; así como, seguir los mínimos establecidos sobre neutralidad tecnológica, accesibilidad digital, usabilidad y experiencia de usuario.

- 2.44. En el título “Políticas Específicas” capítulo 5 Interoperabilidad del Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD), entre otros aspectos, se establece el seguir y cumplir con los mínimos sobre tecnologías indicadas en el CNTD y documentar la cadena de interoperabilidad creando un documento de términos de referencia.
- 2.45. La Norma 3 “Niveles de Interoperabilidad” del Marco Europeo de Interoperabilidad incluye un modelo de interoperabilidad con cuatro niveles, a saber, legal, organizativa, semántica y técnica. Al respecto de la interoperabilidad legal, la Norma mencionada indica que, el primer paso es realizar controles de interoperabilidad mediante el examen de la legislación existente para detectar los obstáculos a la interoperabilidad, restricciones en el uso y almacenamiento de datos, requisitos contradictorios para procesos, seguridad y necesidades de protección de datos, entre otros.
- 2.46. Las debilidades mencionadas son producto de que la administración del proyecto dirigió sus esfuerzos a la definición de requerimientos para la elaboración de los términos de referencia, y no consideró definir los aspectos relativos a la interoperabilidad en la etapa en la que está el proyecto.
- 2.47. Cabe señalar que, la falta de gobernanza y descentralización de la interoperabilidad a nivel país ha contribuido con las debilidades identificadas. El MICITT, pese a las acciones realizadas en torno a la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 (2018-2022), no ha definido un marco legal (ley, decreto o instrumento normativo similar) que sustente expresamente la interoperabilidad a nivel nacional, ni la estrategia de implementación para Costa Rica.
- 2.48. Aunado, la Agencia Nacional de Gobierno Digital, órgano<sup>24</sup> encargado de implementar y ejecutar los servicios y los proyectos transversales para las instituciones de la Administración Pública en materia de gobierno digital, y el ejecutor y administrador de la interoperabilidad, no ha iniciado operaciones. La Ley que creó la Agencia fue aprobada por la Asamblea Legislativa en enero de 2021, y fue publicada el 29 de setiembre de 2021 para su entrada en vigencia<sup>25</sup>.
- 2.49. La Administración indicó<sup>26</sup> que el Ministerio está dirigiendo sus esfuerzos a la definición de requerimientos para la elaboración de los términos de referencia que serán la base de la contratación de la solución tecnológica en el proyecto Hacienda Digital y la contratación de los consultores, dado que indican se abordarán en otras etapas del proyecto. Lo señalado, a criterio de esta Contraloría General, limita la visión estratégica y holística de los servicios que serán interoperados, dado que no se han definido los aspectos relativos a la interoperabilidad que presentan los estándares.
- 2.50. En cuanto a la definición de los procesos del Ministerio, la DIPI indicó que se inició la definición de los mismos. No obstante, con la definición de la arquitectura de referencia en el proyecto, se redefinieron los procesos sustantivos para desarrollar los procesos de apoyo y los servicios.

<sup>24</sup> Se crea como órgano adscrito y bajo la rectoría del MICITT.

<sup>25</sup> Ley 9943, Creación de la agencia nacional de Gobierno Digital, publicada en La Gaceta N° 187 del 29 de noviembre de 2021, entrada en vigencia 9 de octubre de 2021 .

<sup>26</sup> Información remitida como respuesta a la guía de interoperabilidad, de fecha 17 de mayo de 2021.

- 2.51. El MICITT indicó<sup>27</sup> que, tienen en trámite un decreto ejecutivo que institucionaliza un equipo interinstitucional para la implementación de la interoperabilidad como medida temporal a la entrada en vigencia de la Ley de la Agencia de Gobierno Digital (LANGD), estiman tenerlo publicado en tres meses (a finales de diciembre 2021). Además, se indica<sup>28</sup> que la LANGD no había sido publicada por falta de contenido presupuestario, no obstante, realizan<sup>29</sup> una modificación presupuestaria que permite obtener los recursos para ello.
- 2.52. El alinear los esfuerzos que se realizan en torno al proyecto Hacienda Digital con la ETDCR, y propiamente con lo definido en el Código Nacional de Tecnologías Digitales en lo relativo a la interoperabilidad, permitiría contribuir a un Estado más eficiente, eficaz y transparente, apoyado en procesos diseñados para facilitar que los servicios a la ciudadanía sean integrados y seguros.

### **FALTA DE DEFINICIÓN DE UN PLAN INTEGRAL DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL**

- 2.53. El Ministerio de Hacienda no ha consolidado los equipos de trabajo, ni ha alineado las actividades que se realizan en la etapa de preparación del proyecto Hacienda Digital con la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 (2018-2022) (ETDCR), específicamente, el definir, compatibilizar y documentar las prioridades respecto a, accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario; identidad y autenticación ciudadana; interoperabilidad; y plataformas de servicio digitales compartidos.
- 2.54. Al respecto, en la auditoría se realizó una encuesta<sup>30</sup> de percepción a los funcionarios internos y externos al Ministerio de Hacienda que participan de los equipos de trabajo del proyecto Hacienda Digital, con el fin de conocer la opinión en cuanto a la integración de las prioridades mencionadas en el párrafo anterior en los productos elaborados, así como; su participación en el desarrollo del proyecto, y finalmente, la coordinación en el equipo, entre los equipos y con la Unidad Coordinadora. De seguido se presentan los resultados.
- 2.55. En la ejecución del proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario, se establecieron ocho equipos, con el objetivo de proporcionar al proyecto la colaboración necesaria. La Ilustración N° 3 presenta información sobre el objetivo del equipo, fecha de creación y cantidad de funcionarios asignados<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Oficio MICITT-DGD-OF-125-2021, de fecha 29 de julio de 2021.

<sup>28</sup> Memo MICITT-DAF-MEMO-016-2021 de fecha de 28 de julio de 2021.

<sup>29</sup> Oficio-MICITT-DM-OF-1027-2021, de fecha 8 de noviembre de 2021.

<sup>30</sup> Se envió la invitación a 177 funcionarios que forman parte de los equipos de trabajo del proyecto Hacienda Digital. Se recibieron 149 respuestas.

<sup>31</sup> La cantidad de personas por equipo se extrajo de la "Lista de contrapartes del proyecto a julio de 2021" facilitada por la administración vía correo electrónico el 11 de julio de 2021.

### Ilustración N° 3

#### Equipos Involucrados en el Proyecto



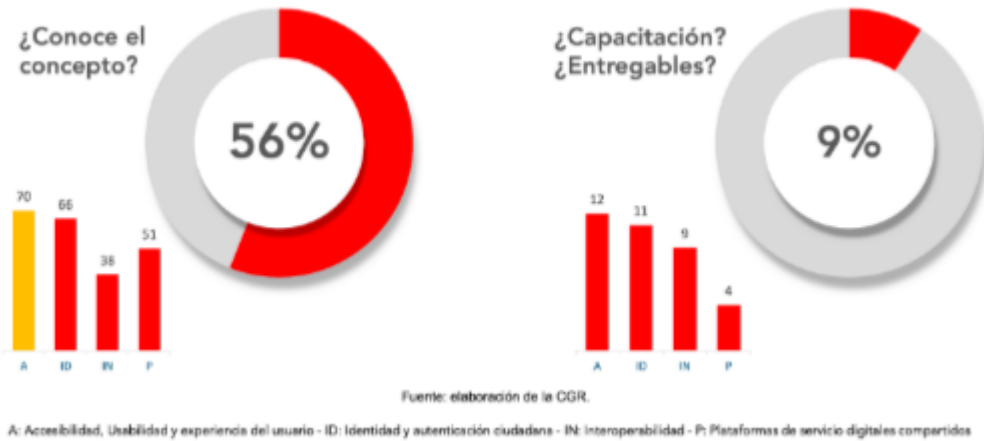
Fuente: elaboración de la CGR con información del MH.

Tiempo de conformación del equipo. Cantidad de involucrados en el equipo.

- 2.56. No obstante, no se evidencia en el manual de operaciones la asociación de esta estructura de equipos con el esquema organizacional para la ejecución del proyecto definido en el capítulo IV de dicho manual. En él se presentan, cuatro equipos, a saber; Equipo de implementación de cambio, Equipo de implementación ingresos, Equipo de implementación egresos, Equipo de implementación TIC y Equipo de gestión financiera, adquisiciones, seguimiento y evaluación. Lo indicado, no permite a los involucrados tener claridad del esquema organizacional y el rol que cumplen en torno al proyecto. Cabe señalar que, en el transcurso de la auditoría, se concretaron avances relacionados con la definición de las responsabilidades y tareas que los equipos deben realizar y se incorporó en el “Manual de Gobernanza del Proyecto Hacienda Digital” una propuesta interna de organización del proyecto que incorpora los equipos de trabajo en el esquema de organización del proyecto.
- 2.57. Por otro lado, en la encuesta se consultó si se tiene conocimiento de conceptos como, accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario; identidad y autenticación ciudadana; interoperabilidad; y plataformas de servicio digitales compartidos. Además, si se han realizado capacitaciones atinentes a esos conceptos y finalmente, si se incluyeron en entregables dichos aspectos. (Ilustración N° 4)

### Ilustración N° 4

#### Conocimiento sobre conceptos objeto de la auditoría, capacitación recibida e inclusión en entregables



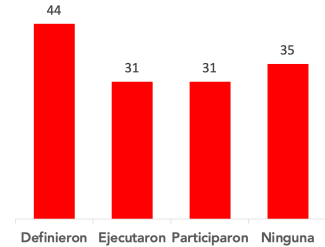
Resultado	Indicador
	85% - 100% Es satisfactorio
	70% - 85% Tiene oportunidad de mejora
	0% - 70% Requiere acciones inmediatas de mejora

- 2.58. Al respecto, el 56% de los actores indicó conocer los conceptos. El tema menos conocido fue “Interoperabilidad” con un 38%. En cuanto a la capacitación recibida en el marco del proyecto relativa a los temas indicados y la inclusión en los productos realizados, se obtuvo que el 9% respondió afirmativamente. En contraste, el 42% de los encuestados no conoce los conceptos, no ha recibido capacitación y no conoce si se incluyeron aspectos relativos en los productos realizados.
- 2.59. De acuerdo con los resultados que se presentan, los involucrados en la ejecución del proyecto no poseen conocimiento de la estrategia de transformación digital y sus líneas de acción, y no se ha impulsado la incorporación de los elementos fundamentales entre las prioridades del proyecto.
- 2.60. La planificación del trabajo del equipo orienta el enfoque de las acciones y el nivel del trabajo necesario de acuerdo con la complejidad del proyecto que se emprenda, por lo que, es necesario que todos los miembros del equipo conozcan los objetivos que persiguen, la estrategia para alcanzar los objetivos planteados, las actividades concretas que deben realizar con sus plazos de entrega previamente acordados, y finalmente, cuál es el producto terminado con la calidad requerida.

- 2.61. De acuerdo con la encuesta, el 44% de los funcionarios encuestados conocen que se definieron los aspectos indicados en el párrafo anterior, y el 31% indicó haber participado en la elaboración y ejecutado actividades relativas. En contraposición, el 35% no conoce si se definieron, ni han ejecutado acciones relativas a lo consultado. (Ilustración N° 5)
- 2.62. Lo anterior, refleja debilidades en la planificación del trabajo de los equipos y se percibe desconocimiento de su enfoque.
- 2.63. Además, en la encuesta se consultaron las funciones<sup>32</sup> que han realizado los actores involucrados en la fase en la que se encuentra el proyecto. La Ilustración N° 6 muestra los resultados obtenidos.

**Ilustración N° 5**

**Planificación en el equipo**

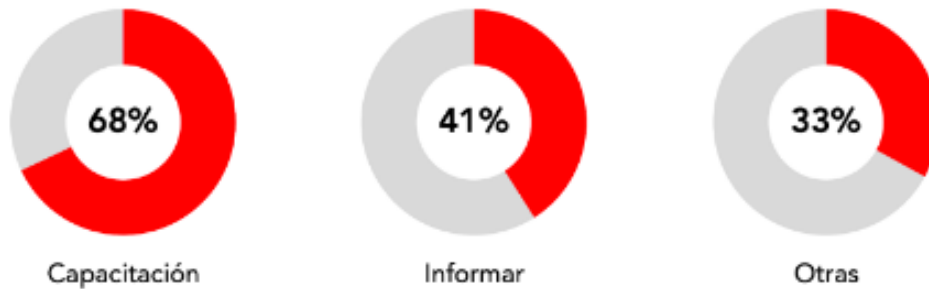


Fuente: elaboración de la CGR.

Resultado	Indicador
85% - 100%	Es satisfactorio
70% - 85%	Tiene oportunidad de mejora
0% - 70%	Requiere acciones inmediatas de mejora

**Ilustración N° 6**

**Funciones realizadas**



Fuente: elaboración de la CGR.

Resultado	Indicador
85% - 100%	Es satisfactorio
70% - 85%	Tiene oportunidad de mejora
0% - 70%	Requiere acciones inmediatas de mejora

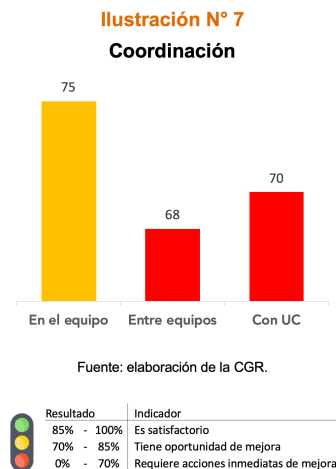
- 2.64. El 68% de los funcionarios<sup>33</sup> indican haber participado en capacitaciones, y el 41% han informado sobre los avances del proyecto, siendo de las responsabilidades consultadas las que coinciden en más equipos, concentrándose en cinco y cuatro, respectivamente. Adicionalmente, el 33% indica estar en otras responsabilidades diferentes a las definidas.

<sup>32</sup> Se desarrolló la lista de acuerdo con la guía definida "Gobernanza de los Equipos Involucrados en el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario, v1.

<sup>33</sup> Se excluye del promedio presentado al equipo "Atención al ciudadano", dado que, no se le han definido responsabilidades.

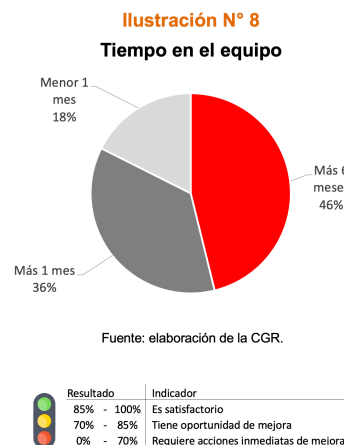
2.65. Finalmente, el 42% de las responsabilidades definidas están siendo realizadas entre 7 y 21 funcionarios de un total de 149 funcionarios que integran los equipos y contestaron la encuesta y el 11% no han sido ejecutadas. Los equipos de trabajo tienen más de diez funcionarios asignados, con la excepción del equipo de “Gestión del cambio” (Ver de cantidad de actores por equipo en la Ilustración N° 3). Cabe señalar que, las responsabilidades del equipo “Atención al ciudadano” no se han definido.

2.66. En cuanto a la coordinación (Ilustración N° 7), se consultó el nivel de satisfacción de los funcionarios en el equipo, entre equipos, y con la Unidad Coordinadora, sobre: (1) si se promueven resultados conjuntos, (2) se evitan duplicidades y (3) se evitan traslapes no planeados. De acuerdo con los porcentajes obtenidos, la coordinación en el equipo (75%) tiene oportunidad de mejora, mientras que la coordinación entre equipos (68%) y con la Unidad Coordinadora (70%), requieren de acciones inmediatas de mejora.



2.67. En cuanto al tiempo en el equipo, sólo el 49% de los funcionarios que conforman los equipos<sup>34</sup> (Ilustración N° 8) han realizado actividades relativas al proyecto durante seis meses (6) o más, por lo que se requiere trabajo adicional para consolidar los equipos de trabajo bajo una estrategia.

2.68. La consolidación de los equipos de trabajo y con ello la permanencia de sus integrantes impacta la operación del proyecto, dado que, son las personas quienes crean los planes de trabajo y les dan seguimiento, comunican la importancia y beneficios de los procesos. Así como, son sus ideas las que permiten transformar los objetivos conceptualizados a productos reales y serán quienes ejecutarán los procesos y realizarán en el futuro los cambios que se requieran.



2.69. Aunado, de los resultados de la encuesta se desprende que, el 68% de los funcionarios ha dedicado del 1% al 40% de su tiempo semanal a actividades del proyecto. Sólo el 50% de los funcionarios indican que han podido cumplir con las actividades del proyecto dentro de la jornada laboral. Se percibe preocupación por disponibilidad de tiempo para asegurar la sostenibilidad del proyecto y la operación diaria del Ministerio de Hacienda, lo que precisará de la adaptación de los procesos actuales y el diseño del funcionamiento del proyecto, de tal forma que, se logren ambos objetivos con los recursos disponibles.

2.70. Por lo anterior, es imperativo gestionar la redistribución de tareas conforme a la disponibilidad requerida, que según la dirección del proyecto es entre el 50% y 100% de la jornada laboral, para que el proyecto continúe avanzando con el ritmo que se espera.

<sup>34</sup> Se excluye del promedio presentado al equipo “Atención al ciudadano” por tener 1,5 meses en funcionamiento. Cabe destacar, que los equipos tienen diferente fecha de creación (Ver Ilustración N° 3).



- 2.71. Al respecto, la base normativa establece en la Ley N° 9922 Aprobación del contrato de préstamo N° 9075-CR para financiar el proyecto “Fiscal Management Improvement Project “Modernizar y digitalizar los sistemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda conocido como “Hacienda Digital para el Bicentenario” entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, Anexo 2, Sección I. Arreglos para la Ejecución, A. Arreglos Institucionales, punto 1, el MH establecerá, operará y mantendrá, a lo largo de todo el período de ejecución del Proyecto, la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), con estructura, funciones y responsabilidades aceptables al Banco.
- 2.72. En el punto 2, que el MH se asegurará que, durante la ejecución del Proyecto, la UCP cuente con la asistencia de personal profesional (incluyendo, entre otros, un coordinador de Proyecto, un especialista en gestión financiera, un especialista en adquisiciones, así como, especialistas, según sean necesarios, en aspectos ambientales y sociales) y personal administrativo, todo según los números y términos de referencia, y las cualificaciones y experiencia aceptables para el Banco.
- 2.73. En el punto 3, se indica que a más tardar tres meses después de la fecha de vigencia, establecerá, y en adelante operará y mantendrá, a lo largo de la ejecución del Proyecto, a equipos técnicos compuestos por representantes con funciones y responsabilidades aceptables para el Banco y definidos en el Manual de Operaciones, para los fines de, entre otros, brindar apoyo técnico para supervisar la ejecución de las correspondientes actividades del Proyecto, y participar en actividades de capacitación formal y en el lugar de trabajo, según sea requerido.
- 2.74. El Manual Operativo: Proyecto de Mejora de la Gestión Fiscal (Hacienda Digital para el Bicentenario) versión 1.6, establece en el capítulo IV Mecanismo de Ejecución del Proyecto punto 4.1 un esquema organizacional, en el que se presenta, cuatro equipos, a saber; Equipo de implementación de cambio, Equipo de implementación ingresos, Equipo de implementación egresos, Equipo de implementación TIC y Equipo de gestión financiera, adquisiciones, seguimiento y evaluación.
- 2.75. En el punto 4.2.4., inciso i) se establecen, entre otras responsabilidades, al director del proyecto, coordinar el trabajo de la UCP en el desempeño de las funciones y responsabilidades; emitir lineamientos técnicos, que tiendan a asegurar el cumplimiento de las metas del proyecto; coordinar las actividades que se desarrollan en las Unidades que dirige con funcionarios de otras dependencias internas o externas; asignar, supervisar y evaluar las labores asignadas a sus colaboradores; mantener controles sobre los diferentes trabajos que se realizan en la UCP y velar porque se cumplan de acuerdo con los programas, fechas y plazos; elaborar los planes de los proyectos necesarios para el desarrollo de los productos del proyecto, poner en marcha el plan de proyecto, supervisar, analizar y regular el progreso y desempeño del Proyecto, ejecutando las tareas definidas a través de las áreas de conocimiento en la Administración de Proyectos, con el fin de controlar el alcance, el cronograma y mantener actualizado el plan de proyecto.
- 2.76. El documento “Gobernanza de los Equipos Involucrados en el Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario”, establece un marco de referencia de gobernanza que define el alcance de las responsabilidades de los actores involucrados en el proyecto en la fase que se denomina pre-implementación del proyecto.
- 2.77. La Guía del PMBOK indica que la gestión de los recursos del proyecto incluye los procesos para identificar, adquirir y gestionar los recursos necesarios para la conclusión exitosa del proyecto, lo

---

que garantiza que los recursos adecuados estarán disponibles para el director del proyecto y el equipo del proyecto en el momento y lugar adecuados.

- 2.78. Las debilidades en comentario, son el resultado de que no se tiene establecido el plan integral del proyecto, ni los planes por componente y finalmente, no se cuenta con un cronograma de trabajo que permita llevar el control de los tiempos, costos y recursos del proyecto.
- 2.79. La dirección del proyecto a.i. indicó<sup>35</sup> que, en este momento en cumplimiento del anexo 2, punto 5, de la Ley N° 9922, han estado trabajando en “la Hoja de Ruta para la implementación de las reformas en la Gestión Fiscal en Costa Rica Estrategia General para la Reforma y con esto definir el plan integral del proyecto”, la cual debe estar finalizada en el mes de octubre 2021; paso previo para definir la estrategia de trabajo de los equipos.
- 2.80. Por otra parte, la dirección<sup>36</sup> a.i. del proyecto indicó que la Unidad Coordinadora desde su conformación trabajó con solo dos funcionarios y creó equipos de trabajo “temporales” para la pre-implementación del proyecto, mientras tanto consolidaba los equipos definitivos.
- 2.81. El orientar los esfuerzos que realizan los equipos de trabajo asignando los recursos de acuerdo con las prioridades definidas por el objetivo del proyecto Hacienda Digital, conducen al aumento de la productividad y a la eficiencia de la gestión. Por lo que, la formalización del trabajo de los equipos, mediante una estrategia permite que las acciones pasen de un simple activismo a asegurar la entrega exitosa y oportuna de las actividades y resultados del Proyecto.
- 2.82. La dirección del proyecto a.i. indicó<sup>37</sup> que, con la consolidación de Unidad Coordinadora en setiembre 2021 se inició la elaboración de la estrategia general del proyecto, de corto, mediano y largo plazo; la cual se terminará a finales de octubre de 2021. Añadió, que a partir de allí, se definirá la estrategia y los planes de acción de los equipos de trabajo.
- 2.83. Además, explicó que se han realizado acciones para gestionar las debilidades identificadas en la auditoría, como, se están elaborando y emitiendo resoluciones<sup>38</sup> para reubicar los puestos de funcionarios que integrarán los equipos de trabajo a tiempo completo o parcial de acuerdo con el requerimiento del proyecto, asimismo, se les estará remitiendo un oficio en el que se les informe, el equipo, rol y funciones que fungirán en el proyecto.
- 2.84. Finalmente, indicó<sup>39</sup> que se ha contemplado preparar a los funcionarios el próximo año en accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario; identidad y autenticación ciudadana; interoperabilidad; y plataformas de servicio digitales compartidos, mediante el Programa Seminario de Liderazgo en Transformación Digital. El objetivo del programa es lograr la nivelación de conceptos y aspectos estratégicos de la transformación digital, el programa estaría dirigido a 700 funcionarios vinculados al Ministerio de Hacienda.

---

<sup>35</sup> Correo electrónico “Planificación del proyecto” de fecha 22 de setiembre de 2021.

<sup>36</sup> Sesión de trabajo de definición de causas con la administración, realizada el 20 de setiembre de 2020.

<sup>37</sup> Reunión de causas, del 20 de setiembre de 2021 con la dirección a.i. del proyecto Hacienda Digital.

<sup>38</sup> La administración del proyecto facilitó un ejemplo de resolución RES-RP-061-2021 firmada el 10 de setiembre de 2021.

<sup>39</sup> Oficio UPHD-222-2021, de fecha 16 de setiembre de 2021 y Correo “Información adicional” del 22 de setiembre de 2021.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. En la auditoría se encontró que el enfoque de las etapas de anteproyecto, inicio, y organización y preparación del proyecto Hacienda Digital no está alineado razonablemente con las prioridades definidas en la Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario, con respecto a, accesibilidad, usabilidad y experiencia del usuario; identidad y autenticación ciudadana; interoperabilidad; y plataformas de servicio digitales compartidos.
- 3.2. Particularmente, no se ha incorporado el proyecto Hacienda Digital en la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital, no se han concretado acuerdos producto de las coordinaciones con el MICITT, ente rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología y de Gobernanza Digital. así como tampoco, se ha definido a nivel del proyecto Hacienda Digital una estrategia en torno a procesos transversales a nivel país, con otras instituciones. Es relevante, que se articulen esfuerzos a nivel nacional para promover resultados de la acción pública en su conjunto, de tal manera, que el MH aproveche las fortalezas de la arquitectura tecnológica existente y contribuya en la mejora integral de las mismas, propiciando la eficiencia y la calidad de los servicios hacia la ciudadanía.
- 3.3. Asimismo, pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio para completar actividades que le permitirían iniciar la ejecución del proyecto una vez aprobada la ley del contrato de préstamo, es hasta diez meses después (9 de setiembre de 2021) que se conforma la Unidad Coordinadora del Proyecto de acuerdo con lo establecido en su Manual Operativo y se está iniciando la elaboración de la estrategia del proyecto.
- 3.4. Por otra parte, no se ha definido y documentado la capacidad organizativa y técnica para implementar la interoperabilidad, ni los niveles de interoperabilidad (Legal, Organizativa, Semántica y Técnica). La falta de gobernanza y descentralización de la interoperabilidad a nivel país ha contribuido con las debilidades identificadas. Alinear esfuerzos en lo relativo a la interoperabilidad permitiría contribuir a un Estado más eficiente, eficaz y transparente apoyado en procesos diseñados para facilitar que los servicios a la ciudadanía sean integrados y seguros.
- 3.5. Finalmente, se determinó que existen aspectos relativos a la participación de las contrapartes, planificación y coordinación en el equipo, entre los equipos y con la Unidad Coordinadora, que requieren acciones inmediatas por parte de la administración del proyecto, con el fin de fortalecer el enfoque y el nivel del trabajo necesario de acuerdo con la complejidad del proyecto para alcanzar la entrega exitosa y oportuna de las actividades y resultados del Proyecto.
- 3.6. Lo indicado representa oportunidades de mejora<sup>40</sup> en el accionar del Ministerio de Hacienda, lo cual debe ser objeto de atención por parte de la Administración, con el fin de tomar las acciones correctivas pertinentes y garantizar razonablemente que se incorporen los ajustes requeridos de forma oportuna en las actividades que se desarrollan en el proyecto Hacienda Digital.

---

<sup>40</sup> Ver Anexo N° 1.

---

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**A LA SEÑORA PAOLA VEGA CASTILLO, EN SU CALIDAD MINISTRA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES, Y RECTORA DEL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y DE GOBERNANZA DIGITAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, oficializar, y divulgar un instrumento normativo vinculante donde se defina la gobernanza de la interoperabilidad para el sector público. (ver párrafos del 2.33 al 2.52) Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor, a más tardar el 28 de febrero de 2022, una certificación que haga constar que el instrumento normativo vinculante fue definido, oficializado y divulgado.
- 4.5. Definir, oficializar, divulgar e implementar una estrategia de interoperabilidad para Costa Rica y sus planes de acción, que tome en cuenta las dimensiones de interoperabilidad (Legal, Organizativa, Semántica y Técnica). Además, definir, oficializar, y divulgar mecanismos de seguimiento que permitan medir el grado de implementación. (ver párrafos del 2.33 al 2.52) Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor; a más tardar el 31 de mayo de 2022, una certificación que haga constar que la estrategia, sus planes y los mecanismos de seguimiento, fueron definidos, oficializados y divulgados; y a más tardar el 31 de agosto de 2022 y 30 de noviembre de 2022, un informe de avance de la implementación de la estrategia.

---

**A LA SEÑORA ALICIA AVENDAÑO RIVERA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, Y DIRECTORA A.I. DEL PROYECTO HACIENDA DIGITAL DEL BICENTENARIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.6. Definir, oficializar, divulgar e implementar una estrategia para coordinar con las instituciones los procesos transversales a nivel país que aborda el proyecto Hacienda Digital, que contenga al menos el alcance, objetivos, actividades, responsables y plazos. (ver párrafo 2.9 y párrafos del 2.1 al 2.32). Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor; a más tardar el 28 de febrero de 2022, una certificación que haga constar que se definió, oficializó y divulgó la estrategia; a más tardar el 31 de mayo de 2022 y el 31 de agosto de 2022, un informe del avance en la implementación de la estrategia.
- 4.7. Definir, oficializar, divulgar e implementar una estrategia de interoperabilidad en torno al proyecto Hacienda Digital que tome en cuenta las dimensiones de interoperabilidad (Legal, Organizativa, Semántica y Técnica) y se encuentre alineada con el Código Nacional de Tecnologías Digitales, que contenga al menos el alcance, objetivos, actividades, responsables y plazos. (ver párrafos del 2.33 al 2.52). Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor, a más tardar el 3 de mayo de 2022, una certificación que haga constar que la estrategia de interoperabilidad fue definida, oficializada y divulgada; a más tardar el 1 de agosto de 2022 y 1 de noviembre de 2022, un informe sobre el avance en la implementación.
- 4.8. Definir, oficializar, divulgar e implementar el plan integral del proyecto Hacienda Digital de acuerdo con las áreas de conocimiento en la Administración de Proyectos, acorde con lo establecido en el Manual de Operaciones y alineado con el Código Nacional de Tecnologías Digitales. (ver párrafos del 2.53 al 2.84). Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor, a más tardar el 28 de febrero de 2022, una certificación que haga constar el plan fue definido, oficializado y divulgado; y, a más tardar el 31 de mayo de 2022 y el 31 de agosto de 2022, un informe del avance en la implementación.

---

**Julissa Sáenz Leiva**  
**Gerente de Área**

---

**Bernal Durán Bonilla**  
**Asistente Técnico**



---

**Milena Bulgarelli Fuentes**  
**Coordinador**

ltrs/ Ci.: Archivo auditoría

## Anexo N° 1

### Cumplimiento de Normas

No.	Criterio	Detalle	Cumple
1	Decreto Ejecutivo N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC, Creación de la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario, publicada 3 de setiembre de 2018.	Artículo 1 -Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario.	No
		Artículo 2 -Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital.	No
2	Directriz N° 19, Creación de la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario, publicada 3 de setiembre de 2018.	Artículo 2°-Formación del Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital.	No
		Artículo 3° -Implementación de medidas de Gobierno Digital, inciso b)	Si
		Artículo 4° -Implementación sistema de identificación ciudadana seguro.	No
		Artículo 5° -Implementación de directrices técnicas y normativa sobre Gobierno Digital.	No
		Artículo 6°-Los jefes de las instituciones del Sector Público Costarricense serán los responsables de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directriz.	Si
3	Ley N° 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, publicada 11 de marzo de 2002.	Artículo 2°- Presentación única de documentos.	No
		Artículo 9°-Trámite ante una única instancia administrativa.	No
		Artículo 11°- Rectoría	No
4	Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos N° 37045-MP-MEIC	Artículo 15° -Funciones del Oficial de Simplificación de Trámites	No
5	Ley N° 7169 Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico establece como rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología al Ministro de Ciencia y Tecnología.	Artículo 11 - Criterio vinculante del órgano rector.	No
6	Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD)	Títulos "Accesibilidad Digital, Usabilidad y Experiencia de usuario", "Identificación y Autenticación Ciudadana", "Interoperabilidad", "Neutralidad Tecnológica"	No
7	Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0	Eje Estratégico "Gobierno Digital", líneas de acción "Pura Vida Digital" y "CR Inteligente"	No

## Anexo N° 2

### Glosario

**Accesibilidad Digital:** Se entiende por accesibilidad digital el grado en que la información y los servicios digitales están disponibles para personas con diferentes tipos de discapacidades. (CNTD 2020)

**Arquitectura Tecnológica:** Modelo que define la estructura, comportamiento, gobernabilidad y relaciones entre el hardware, software, redes, datos, interacción humana y el ecosistema que rodea los procesos.

**Coordinación:** Promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, de manera que se eviten duplicidades y desperdicios, así como los conflictos que se provocan cuando se dan traslapes no planeados. (Elaborada por la CGR con base en el documento “Función de coordinación de planes y políticas” del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago, Chile)

**CORE:** Sistemas principales de una plataforma de servicios. En el proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario se definieron 3 Core, como lo son: Sistema de Gestión Tributaria, Sistema de Gestión Aduanera y Sistema Financiero, Contable y de Recursos Humanos.

**Datos de tipo abierto:** Información públicamente disponible que puede ser utilizada a un bajo costo o a ningún costo, los cuales son expresados en formatos que puedan ser reutilizados para el desarrollo del sector privado, creación de fuentes de empleo, crecimiento económico, una gobernanza más eficaz y compromiso del ciudadano. (CNTD 2020)

**Experiencia del usuario:** proceso de generar la satisfacción del usuario al mejorar la usabilidad, la accesibilidad y el placer, proporcionados por la interacción con el producto/servicio. (CONAPDIS)

**Firma Digital Certificada:** Cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico. Una firma digital se considerará certificada cuando sea emitida al amparo de un certificado digital vigente, expedido por un certificador registrado. (CNTD 2020)

**Gobernanza de la interoperabilidad:** Se refiere a las decisiones sobre los marcos de interoperabilidad, los acuerdos institucionales, las estructuras organizativas, las funciones y responsabilidades, las políticas, los acuerdos y demás aspectos cuyo objetivo es garantizar y supervisar la interoperabilidad a escala nacional. (CNTD 2020)

**Identidad ciudadana:** Identidad digital legal vinculada a documentos de identidad fundamentales (Certificados de nacimiento para ciudadanos naturales, registros de inmigración para ciudadanos legales o residentes) (Elaboración de la CGR con información de los Informes de la CEPAL).

**Identidad digital:** Es el proceso de verificación de la identidad de un usuario, proceso o dispositivo, generalmente como un requisito previo para otorgar acceso a los recursos en un sistema de TI. (CNTD 2020)

**Interoperabilidad<sup>41</sup>:** Capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas tecnológicos respectivos”. Para implementar la interoperabilidad es primordial definir la capacidad

---

<sup>41</sup> Definición tomada del Marco europeo de Interoperabilidad (FEI) de la Comisión Europea, adoptada el 23 de marzo de 2017.

organizativa y técnica de la institución para el proceso, así como, definir los aspectos relativos a la determinación de la interoperabilidad<sup>42</sup> organizativa, semántica, técnica y legal. (Marco Europeo)

**Interoperabilidad Legal:** Consiste en garantizar que las organizaciones que operan en base a diferentes marcos jurídicos, políticas y estrategias pueden trabajar juntas. Que existan acuerdos claros sobre cómo abordar las diferencias en la legislación, incluida la opción de adoptar nueva legislación. (CNTD 2020)

**Interoperabilidad organizativa:** Los servicios estén disponibles, sean fácilmente identificables, sean accesibles y estén centrados en el usuario. Tiene dos componentes: 1. Alineamiento de los procesos institucionales, 2. Relaciones institucionales. (CNTD 2020)

**Interoperabilidad semántica:** Garantizar que el formato y el significado exacto de la información intercambiada se comprendan y conserven en todos los intercambios entre las partes, es decir, «que lo que se transmite sea lo que se entiende». (CNTD 2020)

**Interoperabilidad técnica:** Abarca las aplicaciones e infraestructuras que conectan sistemas y servicios. Incluye elementos tales como especificaciones de interfaz, servicios de interconexión, servicios de integración de datos, presentación e intercambio de datos y protocolos de comunicación seguros. (CNTD 2020)

**Neutralidad tecnológica:** Garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas escogidas, para lo cual se deben emplear estándares abiertos o de uso generalizado; los sistemas empleados por la administración no deben contener exigencias propias de tecnologías propiedad de determinados fabricantes. (CNTD 2020)

**Plataforma de servicios digitales:** es el disponer de un catálogo nacional de servicios digitales únicos que son indispensables para muchas instituciones del sector público costarricense y que se pueden usar y compartir de manera centralizada y eficiente. (ETDCR)

**Portal único:** Una ventanilla única digital para acceder a todos los trámites y servicios, así como un espacio para la gestión de los atributos ciudadanos y las certificaciones y constancias que genera el Estado. (ETDCR)

**Sello de gobierno digital:** se trata de una aprobación otorgada por la Comisión de Alto Nivel en colaboración con una secretaría técnica, a instituciones que sometan a análisis un determinado proyecto y este cumpla con las buenas prácticas definidas en el Código Nacional de Tecnologías Digitales, además de que evidencie el impacto que tendrá su implementación a nivel nacional. (CNTD 2020)

**Servicio:** Un mecanismo para permitir el acceso a una o más capacidades, donde el acceso se proporciona mediante una interfaz prescrita y se ejerce de manera coherente con las restricciones y políticas especificadas en la descripción del servicio. (CNTD 2020)

**Transformación Digital:** permitir identificar las iniciativas y las propuestas tecnológicas disruptivas que permitan crear un ecosistema digital nacional que habilite mayor equidad de oportunidades y beneficios para los ciudadanos, las empresas y el Estado costarricense. (ETDCRB4.0)

**Transversales:** Es la interacción y acceso a la información de distintas organizaciones del Estado, de forma que permita una interacción completa entre las instituciones y el sistema y que estas interacciones tengan como foco central la agilidad y la comodidad del usuario de los servicios. (MICITT)

**Usabilidad:** Atributo de calidad que evalúa qué tan fácil es utilizar una interfaz y mejorarla de forma iterativa en el proceso. (CONAPDIS)

---

<sup>42</sup> La Norma 3 "Niveles de Interoperabilidad" del Marco Europeo de Interoperabilidad incluye un modelo de interoperabilidad con cuatro niveles, a saber, legal, organizativa, semántica y técnica.