CGR
COSTA RICA

GESTIÓN DE PROYECTOS EN HACIENDA DIGITAL

Dirigido al Ministerio de Hacienda

Informe N° DFOE-FIP-IAD-00004-2025

CGR
COSTA RICA

Resumen Ejecutivo

¿Qué auditamos?

La gestión de proyectos tecnológicos relacionados con los sistemas de información aduaneros, tributarios, de administración financiera y servicios transversales; que forman parte del portafolio Hacienda Digital. El examen abarcó las etapas clave de la gestión de proyectos ejecutadas por el Ministerio de Hacienda durante el año 2024, desde la planificación inicial hasta la puesta en marcha de las soluciones tecnológicas, conforme al marco normativo y metodológico vigente.

¿Por qué es importante?

La gestión de los proyectos tecnológicos del portafolio Hacienda Digital es esencial para garantizar la implementación oportuna, coordinada y efectiva de soluciones que permitan modernizar la infraestructura tecnológica y transformar los procesos operativos para la recaudación fiscal, el cumplimiento tributario, mejorar la eficiencia de la administración financiera del Estado y asegurar una provisión más oportuna, transparente y efectiva de bienes y servicios públicos para la ciudadanía.

¿Qué concluimos?

La gestión de los proyectos tecnológicos incluidos en el portafolio Hacienda Digital **no cumple en aspectos significativos con los criterios del marco normativo y técnico aplicable**. Esto se debe a una gobernanza fragmentada y sin enfoque estratégico en la gestión del portafolio de proyectos, deficiencias en la aplicación del marco de gestión establecido por el Ministerio de Hacienda, así como en la implementación de los sistemas aduanero, financiero, tributario y soluciones transversales . Estas condiciones afectan la trazabilidad, consistencia técnica y sostenibilidad operativa de los proyectos, comprometiendo el logro oportuno y efectivo de la modernización del Ministerio de Hacienda.

Resultados

Deficiencias en la gobernanza de los proyectos: desalineación estratégica, ausencia de priorización, monitoreo y resultados, reduciendo los beneficios esperados con la implementación de los proyectos a la estrategia del Ministerio de Hacienda.

Deficiencias estructurales en la gestión de proyectos: ausencia de planificación, ejecución y control, evidenciado en una aplicación deficiente y fragmentada de los procesos, prácticas y controles requeridos para la trazabilidad, el cumplimiento de objetivos, la mitigación de riesgo y la entrega de valor público; comprometiendo la efectividad, transparencia y sostenibilidad de cada proyecto.

Deficiencias en la selección de soluciones tecnológicas de los proyectos y el proceso de integración y transición operativa, ya que no se han aplicado de forma consistente los procesos, herramientas y controles requeridos para la planificación y adaptación de las soluciones, su integración e interoperabilidad con otros sistemas, así como para garantizar una transición operativa ordenada y sostenible.

Auditoría en datos

23,6% avance

físico a diciembre de 2024 por debajo del **68,7% programado.**

9,5 % avance

en desembolsos y 6,65% de avance en ejecución financiera tras cuatro años de ejecución.

11 de 20

instrumentos de gestión **no elaborados** incluyendo el acuerdo formal de inicio y el plan de alcance

Contexto

¿Qué es Hacienda Digital?

Es una iniciativa del Ministerio de Hacienda, orientada a la transformación digital institucional. Entre las principales soluciones se encuentran:

- Sistema de Administración Financiera y Recursos Humanos (CR-TEZA).
- Sistema Tributario (TRIBU-CR).
- Sistema Aduanero (ATENA).
- Además, se están adquiriendo servicios de nube e infraestructura de redes y comunicaciones, herramientas para el análisis de datos, junto con el desarrollo de portales para ofrecer servicios digitales a la ciudadanía.

Tiene el propósito de facilitar el cumplimiento tributario, reducir la evasión, optimizar el gasto y mejorar la entrega de servicios públicos.

¿Cómo se financia?

Este proyecto está financiado con un contrato de préstamo con el Banco Mundial por un monto de US$157 millones para implementar la iniciativa[1] en un plazo de seis años, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa en noviembre de 2020.

¿Cómo se gestiona?

Hacienda Digital se gestiona como un **portafolio de proyectos** el cual agrupa **proyectos tecnológicos** y funcionales. Implica la **administración** de proyectos —desde el inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control y cierre— así como el proceso amplio de **implementación** de los sistemas, que abarca la planificación, adaptación, integración, migración, despliegue y preparación para el mantenimiento de la solución tecnológica.

¿Cómo se organizó el Ministerio?

Desde el **punto de vista estratégico**, el Ministerio de Hacienda cuenta con una estructura institucional responsable[2] de la aprobación de la estrategia tecnológica, su ejecución operativa y la gestión de proyectos, así como de su seguimiento y evaluación, compuesta por:

- La Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC).
- La Dirección de Planificación Institucional.
- El Consejo de Arquitectura Institucional y Seguridad de la Información (CAISI)[3].

Desde el **punto de vista administrativo - operativo**, para la implementación de Hacienda Digital se definió una estructura[4] encargada de asegurar la planificación, coordinación y ejecución efectiva, la cual está integrada por:

- Un Consejo Directivo compuesto por el Ministro, viceministros, Director de la DTIC y Director del Proyecto.
- Una unidad coordinadora liderada por un Director de Proyecto.
- Equipos de trabajo especializados.

---

1 Ley nro. 9922, Contrato de préstamo N° 9075-CR para financiar el proyecto “Fiscal Management Improvement Project Modernizar y digitalizar los sistemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda (...)”, del 24/11/2020.

2 Artículos 5, 6, 51 y 52 del DE nro. 37859, Reglamento de organización y funciones de la DTIC, del 2/9/2013. Artículo 4 del Reglamento de Funcionamiento de la Unidad de Planificación del Ministerio de Hacienda nro. 32913, del 17/6/2009. Artículo 3 del Reglamento de Creación del Consejo Institucional de Tecnología de Información del Ministerio de Hacienda, del 3/1/2017 (No vigente).

3 DE nro. 43409, Reglamento de creación del Consejo de Arquitectura Institucional y Seguridad de la Información (CAISI) del 01/02/2022

4 Manual de Gobernanza del Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario, del 4/2022.

Conclusión

La gestión de los proyectos tecnológicos del Portafolio Hacienda Digital relacionados con los sistemas de información aduaneros, tributarios, de administración financiera y recursos humanos y servicios transversales no cumple, en aspectos significativos, con los criterios del marco normativo y técnico aplicable, particularmente en lo referente a la gobernanza y la conducción estratégica de los proyectos, la planificación y su control, ni la implementación efectiva y sostenible de las soluciones tecnológicas.

Se constató que el portafolio opera sin una estructura de gobernanza articulada que permita establecer criterios institucionales para la priorización, el seguimiento y la alineación estratégica de los proyectos, lo que debilita la visión integrada y limita la toma de decisiones informadas. A nivel de los proyectos, no se aplican de forma sistemática los procesos, herramientas ni controles definidos en el marco de gestión institucional, lo que afecta la trazabilidad, la mitigación de riesgos, la eficiencia en el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos en tiempo, costo y alcance.

La implementación de las soluciones tecnológicas no se ha ejecutado conforme con lineamientos técnicos y normativos, evidenciándose debilidades en la planificación de requerimientos, la evaluación técnica de ofertas, la migración de datos, la interoperabilidad, las pruebas funcionales, la capacitación de usuarios y la transición operativa. Esta situación ha derivado en reprocesos, atrasos significativos, bajo avance físico (23,6%) y de desembolso financiero (9,5%) a diciembre de 2024, una solicitud de prórroga de 15 meses y pagos por comisiones de compromiso que alcanzan los US$2.071.229.

Estas condiciones comprometen la sostenibilidad del portafolio y reducen el impacto de la estrategia de transformación institucional del Ministerio de Hacienda, afectando objetivos clave como la modernización de sistemas, la eficiencia del gasto público y la mejora del servicio a la ciudadanía. Se requiere fortalecer la gobernanza tecnológica, institucionalizar las prácticas de gestión de proyectos y asegurar la implementación efectiva de soluciones mediante metodologías integradas, controles robustos y una orientación clara a resultados y valor público.

Resultado 1

Deficiencias en la gobernanza de los proyectos: Desalineación estratégica, ausencia de priorización, monitoreo y resultados

¿Qué encontramos?

1.1. La **gobernanza para la gestión de los proyectos en el portafolio de Hacienda Digital** no se desarrolla con un enfoque integral ni estratégico, que permita al Ministerio conocer, priorizar, evaluar y alinear los proyectos en ejecución con sus objetivos institucionales. Tampoco se cuenta con mecanismos sistemáticos para medir su desempeño, hacer un uso eficiente de los recursos disponibles ni gestionar los riesgos de forma articulada. Estas debilidades reducen los beneficios esperados en el cumplimiento de los objetivos de transformación planteados. Esta situación se refleja en que:

a. No se cuenta con un listado actualizado de los proyectos en curso para saber qué se está haciendo en conjunto; faltan reglas o criterios claros y objetivos para definir cuándo iniciar los proyectos, así como priorizar los más importantes y evaluarlos.

b. No se ejecuta un seguimiento sistemático del portafolio que permita identificar oportunamente desviaciones en cronogramas, costos, recursos, calidad o riesgos, lo que limita la capacidad de gestión y ajuste durante la ejecución de sus componentes.

c. No existen procesos uniformes para gestionar el personal y los posibles riesgos considerando los proyectos como un conjunto. Tampoco, los riesgos se integran al modelo institucional de gestión de riesgos.

d. No se evalúa formalmente cómo los proyectos del portafolio contribuyen a los objetivos estratégicos del Ministerio, ni se utilizan indicadores que permitan medir con claridad los beneficios alcanzados y el valor real generado a la institución.

¿Por qué se presenta este resultado?

1.2. La estructura de gobernanza para la gestión de los proyectos del portafolio de Hacienda Digital opera de forma desvinculada de las dependencias responsables de la priorización de proyectos (CAISI), del portafolio institucional y de los proyectos tecnológicos, sin que se logre una conducción estratégica entre actores a partir de mecanismos conjuntos de priorización, seguimiento y evaluación, lo que limita su coherencia y sostenibilidad. Si bien la DTIC participa tanto en el CAISI como en el Consejo Directivo, hay actividades operativas que no se discuten y que requieren ser coordinadas entre las instancias responsables. Tampoco se ajusta a los lineamientos generales para la administración de proyectos del Ministerio de Hacienda, los cuales se encuentran desactualizados.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

1.3. La gestión del portafolio de Hacienda Digital se debe realizar de forma priorizada y alineada con los objetivos estratégicos del Ministerio de Hacienda, mediante una administración centralizada indistintamente de su fuente de financiamiento y de que su gestión sea interna o externa al

Ministerio de Hacienda[5], que optimice recursos, minimice riesgos, asegure la calidad, el cumplimiento de plazos y la entrega de valor[6]. Esta gestión debe realizarse dentro de un marco de gobernanza claro, que priorice iniciativas, mida el desempeño, promueva la mejora continua y garantice la coherencia entre todos los componentes para maximizar los beneficios organizacionales[7].

¿Qué pasa si no se corrige?

1.4. La condición impide que el portafolio de Hacienda Digital aporte valor a los objetivos institucionales del Ministerio de Hacienda. Además, limita la capacidad de seguimiento, control y ajuste en la gestión de proyectos que permita identificar desviaciones a tiempo, tomar decisiones informadas y asegurar el impacto real en el cumplimiento de la misión institucional y el impacto esperado de la estrategia de transformación digital del Ministerio de Hacienda.

---

5 Gobernanza del portafolio, puntos 1, 3, 6, 7 y 8 de la Política General para la Administración de Proyectos Informáticos (DTIC-POL-047), versión 1, 8/2016.

6 Sección IX Gestión de proyectos que implementan recursos tecnológicos de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, emitidas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, de 11/2021.

7 A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide), Project Management Institute.

Resultado 2

Deficiencias estructurales en la gestión de proyectos: ausencia de planificación, ejecución y control

¿Qué encontramos?

2.1. La gestión de los proyectos tecnológicos (Tributario, Aduanero, Financiero y RRHH, y nube e interoperabilidad) incluidos en el portafolio Hacienda Digital no se ha desarrollado conforme a los principios y prácticas establecidos en el marco de gestión de proyectos definido por el Ministerio de Hacienda. Se evidenció una aplicación deficiente y fragmentada de los procesos, prácticas y controles requeridos para la trazabilidad, el cumplimiento de objetivos, la mitigación de riesgo y la entrega de valor público; comprometiendo la efectividad, transparencia y sostenibilidad de cada proyecto. Esta situación se refleja en omisiones relevantes en las fases del ciclo de vida de los proyectos evaluados, las cuales se detallan a continuación.

2.2. En relación con **documentación inicial esencial para formalizar el proyecto y asegurar su alineación con los objetivos**, se identificó que en ninguno de los proyectos se elaboraron la solicitud del proyecto, el caso de negocio, el acuerdo formal de inicio del proyecto, ni el plan de gestión de beneficios. Por lo que los proyectos carecen de documentación inicial que los justifique, la autorización formal, el registro de la necesidad original, y la definición de los beneficios que sustenten su valor.

2.3. Además, si bien se elaboraron actas de constitución, estás carecen de las firmas del Ministerio de Hacienda y los objetivos estratégicos de los proyectos utilizan el del contrato de préstamo, sin vinculación clara con la solución tecnológica específica del proyecto.

2.4. En relación con aspectos de **planificación y ejecución del proyecto hay información incompleta.** En ninguno de los proyectos se encontró el enunciado de alcance, documento que describe el entregable general y específicos, los criterios de aceptación, exclusiones, limitaciones y supuestos del proyecto. Sólo uno de los cuatro proyectos desarrolló la herramienta EDT[8] que organiza de manera estructurada todo lo que debe entregarse en el proyecto. En relación con la matriz de trazabilidad, que permite dar seguimiento a los requerimientos desde su origen hasta su cumplimiento en los entregables fue elaborada sólo en dos de los proyectos. El registro de cambios, fundamental para rastrear y comunicar el estado de todas las solicitudes de cambio a lo largo del proyecto, existe en sólo uno de los proyectos. Y solamente dos de los proyectos cuentan con un cronograma que abarque todas las fases.

2.5. También, hay omisiones de información en todos los proyectos en instrumentos como los planes de los proyectos, planes de cambio, aceptación de entregables y matriz de riesgos. Por su parte, el plan de proyecto[9] de cada solución tecnológica no incluye planes subsidiarios detallados y consolidados sobre la planificación y gestión del alcance, el cronograma, los costos, recursos humanos, las adquisiciones y los interesados, ni información sobre las líneas base[10].

2.6. De la etapa de **monitoreo y control del proyecto**, esencial para identificar desviaciones en tiempo, costo, alcance, calidad, y aplicar medidas correctivas cuando sea necesario; no hay en ninguno de los proyectos el registro de supuestos que garanticen el éxito del proyecto, ni el

---

8 Estructura de Desglose de Trabajo.

9 La Administración suministró como el plan de dirección de los proyectos el documento denominado “Plan del proyecto”.

10 Existen tres líneas base principales: la del alcance, que define qué se debe entregar; la del cronograma, que establece los tiempos previstos para esas entregas; y la del costo, que indica el presupuesto autorizado. Estas líneas base no sólo guían la ejecución del proyecto, sino que también sirven para comparar el progreso real con lo planificado, facilitando la toma de decisiones y el control de cambios.

registro de incidentes. Además, sólo uno de los proyectos contaba con el registro de partes interesadas y de lecciones aprendidas. Si bien se elaboran minutas e informes semanales y mensuales que contienen información general y operativa de los proyectos, no se elaboran informes de desempeño de los proyectos que contengan los elementos esenciales definidos normativamente ni se cuenta con herramientas de seguimiento de los proyectos como informes de valor ganado, monitoreo sistemático de costos y gráficas de trabajo. No hay documentación del monitoreo del cumplimiento de las cláusulas de los contratos de los proyectos. En cuanto a la matriz de riesgos no se precisan los responsables específicos ni se evidencia seguimiento activo.

¿Por qué se presenta este resultado?

2.7. La situación comentada es el resultado de un proceso inicial de gestión marcada por una lógica técnica-operativa centrada en la elaboración de los términos de referencia para las adquisiciones de Hacienda Digital, sin integrar tempranamente los procesos de gobernanza y gestión de proyectos del Ministerio. Además, debilidades estructurales en la institucionalización del marco de gestión de proyectos del Ministerio de Hacienda, la cual no ha sido formalmente implementada ni operativizada de manera transversal. Esta debilidad se agrava por la desarticulación entre las unidades responsables (como DTIC, CAISI, DIPI y las Unidades Ejecutoras), que operan con lógicas fragmentadas y sin mecanismos efectivos de coordinación. Tampoco se aplicaron mecanismos para integrar la documentación desarrollada por los contratistas en los procesos formales del ciclo de vida del proyecto, ni se ejecutaron actividades sistemáticas de seguimiento, evaluación y revisión durante la ejecución.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

2.8. La gestión del proyecto debe asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos dentro de los parámetros definidos de tiempo, costo y alcance, procurando en todo momento la minimización de riesgos y la optimización de los recursos disponibles[11]. Para lograrlo, se requiere aplicar prácticas sistemáticas de administración, a lo largo de todas las fases del ciclo de vida del proyecto -inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control, y cierre-[12]. Estas prácticas deben abarcar aspectos clave como la integración del proyecto, la definición y control del alcance, la planificación y seguimiento del cronograma, la estimación y control de los costos, el aseguramiento de la calidad, la gestión eficiente de los recursos humanos y materiales, así como la comunicación efectiva entre los actores involucrados. Además, se incluyen la identificación, evaluación y respuesta ante riesgos, la adquisición de bienes y servicios necesarios, y la gestión de las partes interesadas[13].

---

[11] Sección IX Gestión de proyectos que implementan recursos tecnológicos de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, emitidas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, versión 1 del 10 de noviembre de 2021.

[12] Manual Operativo, Proyecto de mejora de la gestión fiscal (Hacienda digital para el bicentenario), emitido por la Unidad Coordinadora del Proyecto Hacienda Digital, de 5/2024.

[13] A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide), Project Management Institute..

¿Qué pasa si no se corrige?

2.9. La ausencia de documentos esenciales de ejecución y de mecanismos efectivos de monitoreo ha dificultado el seguimiento oportuno, la corrección de desvíos y la toma de decisiones estratégicas. Esto compromete la sostenibilidad del proyecto, incrementa el riesgo de fallas en la implementación y retrasa los beneficios esperados para la ciudadanía y la administración tributaria y financiera del país.

2.10. En ese sentido, se ha limitado la capacidad del Ministerio para ejecutar los proyectos de Hacienda Digital de manera controlada y orientada a resultados, lo que incrementa el riesgo de seguir enfrentando dificultades para cumplir en el tiempo, costo y alcance establecido. A diciembre de 2024, tras cuatro años de ejecución, el avance físico reportado apenas alcanza el 23,6%[14], por debajo del 68,7%[15] previsto y los desembolsos alcanzan apenas un 9,5%, y la ejecución financiera un 6,65%, lo que ha derivado en una solicitud de prórroga de 15 meses adicionales, así como el pago de comisiones de compromiso por US$2.071.229[16].

2.11. Asimismo, la falta de monitoreo y control sistemático a las decisiones y acciones de los proyectos también incrementa el riesgo de desviarse de los objetivos originales. Esto ha llevado a destinar recursos a fines no previstos. Por ejemplo, parte de los recursos del préstamo se redirigieron a atender la recuperación del ciberataque al Ministerio de Hacienda, lo cual no estaba contemplado dentro del alcance del proyecto Hacienda Digital.

2.12. Como consecuencia de la gestión fragmentada, la contratación de los sistemas COTS se vio postergada y no se concretó sino hasta tres años después de la aprobación del proyecto, lo que ha incidido en el retraso de su implementación. Además, ha tenido un impacto económico directo, reflejado en un incremento de los costos del proyecto, debido a que fue necesario pagar más en los contratos por servicios en la nube, ante la ausencia de una planificación oportuna.

---

[14] Anexo 5 del Informe de Seguimiento II Semestre 2024 de la Dirección General de Gestión de la Deuda Pública.
[15] Estrategia de Transformación Digital 2023-2027, meta del periodo inicial.
[16] Anexo 5 del Informe de Seguimiento II Semestre 2024 de la Dirección General de Gestión de la Deuda Pública.

Resultado 3

Deficiencias en la selección de soluciones tecnológicas de los proyectos y el proceso de integración y transición operativa

¿Qué encontramos?

3.1. La gestión de los proyectos para la implementación de las soluciones tecnológicas de los sistemas (aduanero, financiero y tributario) y de los servicios y sistemas transversales, no ha asegurado una ejecución conforme con lineamientos técnicos y normativos. En particular, no se han aplicado de forma consistentes los procesos, herramientas y controles requeridos para la planificación y adaptación de las soluciones, su integración e interoperabilidad con otros sistemas, así como para garantizar una transición operativa ordenada y sostenible. Esta condición se evidencia en omisiones que afectan la calidad técnica y generan riesgos en la continuidad operativa de las soluciones que se están implementando, como se detalla a continuación.

3.2. En las **primeras etapas del proceso de implementación -planificación-**, se encontraron debilidades en la definición y análisis de los requerimientos, la evaluación técnica y económica de las ofertas, y la documentación del cumplimiento normativo, según se detalla a continuación:

a. Para la selección de la solución tecnológica no se evidenció una evaluación técnica que la justifique sobre otras alternativas, ni una comparación de soluciones posibles. Tampoco un análisis estructurado que acredite un estudio completo y trazable de los requerimientos que se requerían para los sistemas. Esto llevó a una transformación de los sistemas COTS, generando atrasos y esfuerzos no previstos, como resultado de no dimensionar la complejidad desde el inicio.

b. En la evaluación de la selección de las ofertas no se evidencia el análisis del grado de cumplimiento de los aspectos técnicos[17], la adecuación del sistema informático en relación con los servicios de ejecución propuestos, la conformidad con los criterios de rendimiento, y la evaluación del tipo, cantidad y disponibilidad a largo plazo de los servicios de mantenimiento y bienes fungibles (como licencias de software). En el caso de la evaluación de rendimiento de las soluciones tecnológicas, la Administración no definió criterios para ello. Esta situación afecta la viabilidad técnica en el tiempo, y puede tener un impacto financiero y operativo creciente conforme el ciclo de vida de la solución.

c. No se contó con un análisis de precio por línea ofertada, que permitiera comparar la razonabilidad de los precios ofertados; y tampoco se contó con criterios equitativos para calcular la evaluación de las ofertas económicas, dado que, se definió para la evaluación del precio restar a este un porcentaje de 25% para proveedores domiciliados en el extranjero y un 2% para proveedores en Costa Rica. Esto a pesar de que las condiciones del banco establecían que debían considerarse aspectos técnicos, de calidad y precio.

d. En la sección de recomendaciones del informe de evaluación no se mencionan en dos de los COTS, las razones por la cual una de las ofertas que cumplía con los requisitos establecidos no resultó adjudicada. La omisión de esta información no facilita la trazabilidad completa del proceso y del sustento de la decisión final, así como la transparencia, el control y la fiscalización posterior, al no quedar documentadas las razones por las cuales fue descartada una de las ofertas.

e. De los procesos de contratación, no se generó evidencia documental como listas de verificación, matrices de cumplimiento, informes técnicos o actas que respalden la verificación

[17] Requerimientos tecnológicos.

del cumplimiento normativo del organismo acreedor del contrato de préstamo, más allá de una constancia firmada por el asesor de adquisiciones.

3.3. En lo que se refiere a la **adaptación, integración y migración**, se identificaron debilidades en la planificación del despliegue, la migración de datos, la gestión de riesgos y la documentación de la ejecución de pruebas. A continuación, el detalle:

a. Si bien se han abordado elementos de interoperabilidad técnica con sistemas externos, no se ha realizado un análisis de impacto integral que contemple la integración de los sistemas COTS[18] en el entorno operativo institucional.

b. No se elaboró ni documentó una estrategia integrada para el proceso de despliegue y estabilización de las soluciones tecnológicas. Los primeros planes de despliegue vinculados a las soluciones tecnológicas debían estar disponibles entre la semana 36 y 40 del cronograma contractual inicial, no obstante a la semana 82[19] aún no habían sido entregados ni puestos a disposición para su revisión.

c. No existe una estrategia integrada que defina con precisión qué información será trasladada a los nuevos sistemas, cómo se gestionará la información histórica en cumplimiento de los requisitos de cumplimiento y regulatorios, ni de qué forma se implementará el lago de datos previsto para consulta. Si bien se contrató para cada solución tecnológica un plan de migración[20], no se identificaron procedimientos documentados para la reversión en caso de fallo, informes de validación, ni controles para asegurar la calidad e integridad de los datos migrados.

d. A pesar de la existencia de matrices de riesgos para los proyectos COTS, no se evidenció una valoración que abarque todas las etapas del proceso de implementación ni mecanismos proactivos para anticipar y mitigar riesgos.

e. Al mes de abril de 2025, no se habían iniciado pruebas funcionales en una de las soluciones tecnológicas, y dos, aún se estaban definiendo detalles como, los escenarios de prueba, su alcance y cómo se elaborarían los informes. En el tercer proyecto, únicamente se habían realizado pruebas unitarias, sin que existieran informes disponibles que documentaran los resultados.

3.4. En cuanto al **despliegue, mantenimiento y soporte**, se identificaron debilidades en la preparación para la transición operativa, la capacitación de usuarios, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y mejora continua, según se detalla:

a. No se han iniciado preparativos[21] para garantizar una transición efectiva de los sistemas actuales a los nuevos del proyecto, que asegure la operación, el soporte y la mejora continua de los sistemas nuevos una vez implementados, y de los que permanecen sin ser sustituidos.

---

[18] COTS (Custom-off-the-Shelf), producto comercial listo para usarse.

[19] El cálculo se realizó considerando como fecha inicial la establecida en los cronogramas de cada proyecto y como fecha final el 30 de mayo de 2025. El resultado se expresa en semanas, como el promedio de los tres proyectos COTS considerados.

[20] Un plan de migración contiene criterios para trasladar información de un sistema a otro de forma segura, la descripción de las herramientas, validación, pruebas de control de calidad de los datos y medidas en caso de fallos.

[21] Previo a la etapa de cierre e inicio de operación, se debe asegurar la transferencia formal del sistema a la operación regular; el involucramiento del área técnica para asegurar soporte, mantenimiento y continuidad; la definición de responsabilidades futuras y otros preparativos para garantizar que el sistema siga funcionando tras el retiro del equipo del proyecto o del proveedor.

b. En relación con la capacitación[22], el material requerido y la documentación de los sistemas, a pocos días del inicio de los despliegues, aún no se contaba con dichos insumos, lo que compromete la preparación de los usuarios y la transición efectiva hacia los nuevos sistemas.

c. No se han definido métricas, indicadores ni mecanismos de seguimiento para evaluar la adopción de los sistemas, la satisfacción de los usuarios y el cumplimiento de los objetivos funcionales esperados. Tampoco instrumentos formales para recopilar retroalimentación de usuarios finales para identificar oportunidades de mejora o necesidades de ajuste.

¿Por qué se presenta este resultado?

3.5. La gestión para la implementación de las soluciones tecnológicas ha carecido de una estrategia integral, presentando un enfoque mayoritariamente reactivo orientada al control de crisis y a la resolución de problemas una vez ocurridos, más que al análisis preventivo y estructurado, con escasa anticipación de riesgos, débil control documental y una limitada coordinación entre las áreas responsables. Por otra parte, los proyectos han operado de manera parcialmente aislada de la DTIC, que es el área responsable de la gestión técnica institucional y no se definieron procedimientos ni controles específicos para guiar la implementación tecnológica, ni se establecieron actividades de seguimiento y revisión.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

3.6. La gestión para la implementación de las soluciones tecnológicas de Hacienda Digital debe seguir un proceso estructurado, planificado y orientado a resultados, que garantice la trazabilidad, calidad, sostenibilidad y valor público de las soluciones. Este proceso debe cubrir todas las fases, desde la definición y análisis de requerimientos, diseño y adquisición, hasta la realización de pruebas, migración de datos, despliegue, capacitación, integración al entorno operativo, puesta en marcha de las soluciones y mejora continua. Requiere contar con controles documentados, gestión activa de riesgos[23], mecanismos de seguimiento e indicadores, y una coordinación efectiva entre las áreas responsables, especialmente con la DTIC. Asimismo, debe contemplar la participación de usuarios finales y responsables funcionales[24], asegurando una transición operativa efectiva y una apropiación institucional de los sistemas implementados.

---

22 Posterior a la evaluación, se informó a la Contraloría que se estaba elaborando material de capacitación para TRIBU-CR.

23 Artículos 7, 8 y 18 de la Ley General de Control Interno nro. 8292, publicada en la Gaceta N°169 del 4 de septiembre de 2002.

24 Sección X. Desarrollo, implementación y mantenimiento de sistemas de información de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, emitidas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, versión 1 del 10 de noviembre de 2021.

¿Qué pasa si no se corrige?

3.7. La falta de un enfoque completo y bien estructurado puede propiciar la falta de interoperabilidad entre sistemas, errores en la migración de datos, usuarios no preparados, deficiencias en el soporte técnico y dificultades en la operación continua de los sistemas. La falta de corrección puede llevar a una implementación fallida, a la necesidad de realizar reprocesos costosos comprometiendo la sostenibilidad y el valor a largo plazo de la inversión realizada. Al respecto, el Ministerio reprogramó los despliegues de los primeros módulos de los sistemas financiero y tributario para marzo y junio de 2025, respectivamente. No obstante, la salida en producción del sistema financiero se ha pospuesto un año adicional, mientras que para el sistema tributario se prevé la implementación de algunos módulos hasta el mes de agosto de este año.

Disposiciones

Responsable

- Rudolf Lücke Bolaños, Ministro de Hacienda o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D1. Definir, oficializar e implementar una estructura de gobernanza organizativa y funcional para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio de Hacienda, a lo largo del ciclo de vida, de acuerdo con las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información emitidas por el MICITT, lineamientos internos, Normas de control interno para el Sector Público, y mejores prácticas de administración de proyectos, independientemente de su fuente de financiamiento o modalidad de gestión operativa. La estructura, al menos: ● Debe establecer los órganos responsables, sus roles, responsabilidades, niveles de decisión, escalamiento y control; ● Prever mecanismos formales de coordinación entre las instancias institucionales involucradas (como el CAISI, la DIPI, la DTIC y cualquier otro ente con funciones relacionadas con la gestión de proyectos, como el Consejo Directivo de Hacienda Digital o Unidades Coordinadoras). Todo lo anterior con el fin de asegurar la toma de decisiones coherente, alineada estratégicamente, y evitar la duplicidad de funciones o conflictos en las prioridades institucionales. (Ver párrafos 1.1 al 1.4 y 2.1 al 2.12)	a. A más tardar el 31 de enero de 2026, una certificación de la definición y oficialización de la estructura de gobernanza organizativa y funcional para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio de Hacienda. b. A más tardar el 2 de abril de 2026, un informe de avance de la implementación de la estructura de gobernanza organizativa y funcional para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio de Hacienda.
D2. Definir, oficializar e implementar la política para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio, independientemente de su fuente de financiamiento o modalidad de gestión operativa, considerando el marco normativo general para la gestión institucional, que abarque las características particulares del ciclo de vida del portafolio, programas y proyectos, así como coherencia con la estructura de gobernanza organizativa y funcional definida previamente. (Ver párrafos 1.1 al 1.4 y 2.1 al 2.12)	a. A más tardar el 31 de marzo de 2026, una certificación de la definición y oficialización de la política para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio. b. A más tardar 30 de abril de 2026, un informe de avance de la implementación de la política para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio.

Disposiciones

Responsable

- Rosa Chávez Corrales, Directora de la Dirección de Planificación Institucional o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D3. Elaborar, oficializar, e implementar los mecanismos e instrumentos de control para la gestión del portafolio, programas y proyectos del Ministerio, independientemente de su fuente de financiamiento o modalidad de gestión operativa. Estos mecanismos e instrumentos deben: ● Estar alineados con la normativa - Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información emitidas por el MICITT, política y estructura de gobernanza, lineamientos internos, Normas de control interno para el Sector Público, y mejores prácticas de administración de proyectos-; de manera que considere las particularidades de los ciclos de vida del portafolio, los programas y los proyectos; y aseguren la vinculación con las actividades de gestión de tecnologías de información, seguimiento, control documental y revisión periódica. ● Incluir mecanismos formales para la gestión de riesgos, interesados, calidad, adquisiciones, integración, comunicaciones; cumplimiento de alcance, costos y tiempos; uso de recursos humanos; así como, de coordinación y rendición de cuentas entre las instancias institucionales involucradas (como el CAISI, DIPI, DTIC, y el Consejo Directivo de Hacienda Digital o Unidades Coordinadoras) u otras que la administración considere. (Ver párrafos 1.1 al 1.4 y 2.1 al 2.12)	a. A más tardar el 30 de abril de 2026, una certificación de la elaboración y oficialización de mecanismos e instrumentos de control. b. A más tardar el 19 de octubre de 2026 un informe de avance de la implementación. c. A más tardar el 22 de marzo de 2027, una certificación que haga constar la implementación.

Disposiciones

Responsables

- Rosa Chávez Corrales, Directora de la Dirección de Planificación Institucional
- Jose Willy Cortés Carrera, Director de la Dirección de Tecnologías de información y Comunicación
- o quienes en sus lugares ocupen los cargos.

Disposiciones	Plazo
D4. Definir, priorizar e implementar las acciones correctivas, plazos y responsables para la atención de las debilidades determinadas respecto a la gestión del portafolio de proyectos, señaladas en el párrafo 1.1 incisos del a. al d. Se debe considerar lo siguiente: ● Las definiciones deberán contar con el nivel de autorización correspondiente de la dependencia responsable, de acuerdo con las competencias definidas organizacionalmente (como DTIC, DIPI, otra). ● Se deben incorporar actividades de seguimiento y control documental que permitan verificar la ejecución oportuna y efectiva de las acciones establecidas. (Ver párrafos 1.1 al 1.4)	a. A más tardar el 30 de setiembre de 2025, remitir la definición y priorización de las acciones correctivas, plazos y los responsables. b. A más tardar el 31 de marzo de 2026, una certificación que haga constar que se implementaron las acciones.

Disposiciones

Responsable

- Jose Willy Cortés Carrera, Director de la Dirección de Tecnologías de información y Comunicación o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D5. Elaborar y/o ajustar, oficializar, e implementar normativa y mecanismos de control para el proceso de implementación tecnológica, considerando entre otros: • Responsables y las fases del proceso de implementación (adquisición, planificación, análisis de requerimientos, diseño, desarrollo/codificación, pruebas, integración, migración, entornos de trabajo, entrega, capacitación, despliegue, implementación, mantenimiento y mantenimiento y soporte), • Actividades de seguimiento, control documental y revisión periódica que respalden la mejora continua, según lo descrito en la normativa interna, Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información emitidas por el MICITT, Normas de control interno para el Sector Público, y mejores prácticas en la implementación de sistemas. (Ver párrafos 3.1 al 3.7)	a. A más tardar el 31 de enero de 2026 una certificación de la elaboración, y/o ajuste y oficialización de normativa y mecanismos de control para el proceso de implementación tecnológica. b. A más tardar el 30 de abril de 2026, una certificación que haga constar la implementación de la normativa y mecanismos de control para el proceso de implementación tecnológica.
D6. Establecer, oficializar e implementar un mecanismo para la articulación de las decisiones estratégicas, entre los proyectos que implementan tecnología (como Hacienda Digital) y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC), como ente técnico institucional. (Ver párrafos 3.1 al 3.7)	a. A más tardar el 31 de enero de 2026, una certificación que haga constar el establecimiento y oficialización del mecanismo para la articulación. b. A más tardar el 31 de octubre de 2026, una certificación que haga constar que el mecanismo fue implementado.

Disposiciones

Responsables

- Jose Willy Cortés Carrera, Director de la Dirección de Tecnologías de información y Comunicación.
- Flora Bogantes Ovares, Directora a.i. del proyecto Hacienda Digital
- o a quienes en su lugar ocupen los cargos.

Disposiciones	Plazo
D7. Definir, priorizar e implementar las acciones correctivas, plazos y responsables para la atención de las debilidades determinadas respecto a la implementación tecnológica, señaladas en los párrafos 3.2, 3.3 y 3.4 (todos sus incisos). Se debe considerar lo siguiente: • Las definiciones deberán contar con el nivel de autorización correspondiente de la dependencia responsable, de acuerdo con las competencias definidas organizacionalmente (como DTIC, DIPI, otra). • Se deben incorporar actividades de seguimiento y control documental que permitan verificar la ejecución oportuna y efectiva de las acciones establecidas. (Ver párrafos 3.1 al 3.7)	a. A más tardar el 30 de setiembre de 2025, remitir la definición y priorización de las acciones correctivas, plazos y los responsables. b. A más tardar el 31 de marzo de 2026, una certificación que haga constar la implementación de las acciones.

Responsable

- Flora Bogantes Ovares, Directora a.i. del proyecto Hacienda Digital o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D8. Definir, priorizar e implementar las acciones correctivas, plazos y responsables para la atención de las debilidades determinadas respecto a la gestión de proyectos, señaladas en el párrafo 2.1 al 2.6. Se debe considerar lo siguiente: • Las definiciones deberán contar con el nivel de autorización correspondiente de la dependencia responsable, de acuerdo con las competencias definidas organizacionalmente (como DTIC, DIPI, otra). • Se deben incorporar actividades de seguimiento y control documental que permitan verificar la ejecución oportuna y efectiva de las acciones establecidas. (Ver párrafos 2.1 al 2.12)	a. A más tardar el 30 de setiembre de 2025, remitir la definición y priorización de las acciones correctivas, plazos y los responsables. b. A más tardar el 31 de marzo de 2026, una certificación que haga constar la implementación de las acciones.

Marco general de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Ministerio de Hacienda (MH) enfocada en la implementación de la solución tecnológica del proyecto de Hacienda Digital. Tiene el objetivo de determinar si la gestión del proyecto Hacienda Digital y de la implementación de la solución tecnológica cumple razonablemente con el marco regulatorio aplicable. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.° 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al Ministerio de Hacienda mediante el oficio DFOE-FIP-0101-(2724)-2025, del 20 de febrero de 2025. Se formalizaron los siguientes términos:

- **Objetivo:** Determinar si la gestión del proyecto Hacienda Digital y de la implementación de sus soluciones tecnológicas cumple razonablemente con el marco regulatorio aplicable.
- **Alcance:** Análisis de la gestión del proyecto y la gestión de la implementación de las soluciones tecnológicas para el Sistema de Administración Financiera y Recursos Humanos (CR-TEZA), Sistema Tributario (TRIBU-CR), el Sistema Aduanero (ATENA), los servicios de nube e infraestructura de redes y comunicaciones, herramientas para el análisis de datos, y desarrollo de portales para ofrecer servicios digitales a la ciudadanía. Comprende el periodo del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, ampliándose en los casos que se consideró necesario.
    - El proceso de administración de los proyectos, abarcando sus fases de inicio, planificación, ejecución, monitoreo, control y cierre.
    - El proceso de implementación de los sistemas, incluyendo la planificación y adaptación de la solución tecnológica, su integración con otros sistemas, la migración correspondiente, así como el despliegue, y preparación para el mantenimiento y soporte técnico.

Normativa	Artículos relevantes
Ley General de Control Interno, N° 8292.	7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18
Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE.	2.5., 3, 4 y Capítulo V.
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, N° 9922	1, 2, 3, 4, 5 y 7
Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, emitidas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.	I, III, IV, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV

Marco general de la auditoría

Normativa	Artículos relevantes
Decreto ejecutivo nro. 37859, Reglamento de organización y funciones de la DTIC, emitido por el Ministerio de Hacienda del 2 de septiembre de 2013. Artículos 2, 5, 6 y	2, 5, 6 y título VII
Decreto Ejecutivo nro. 43409-H, Reglamento de Creación del Consejo de Arquitectura institucional y seguridad de la información (CAISI) del Ministerio de Hacienda, emitido por el Ministerio de Hacienda del 1 de febrero de 2022. Artículos 2, 3, 15.	2, 3, 15
Reglamento de Funcionamiento de la Unidad de Planificación del Ministerio de Hacienda nro. 32913.	4
Manual Operativo, Proyecto de mejora de la gestión fiscal (Hacienda digital para el bicentenario), emitido por la Unidad Coordinadora del Proyecto Hacienda Digital de mayo de 2024.	Completo
Manual de Gobernanza del Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario.	Completo
Procedimiento, Marco para la Gestión del Portafolio de Proyectos Hacienda Digital.	Completo

- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de esta auditoría, se utilizó información obtenida por medio de entrevistas con personas funcionarias del Ministerio y consultores, respuestas a consultas escritas y la documentación de respaldo vigente al 30 de abril de 2025. Adicionalmente, se llevaron a cabo sesiones de trabajo virtuales que proporcionaron datos relevantes sobre la gestión del proyecto Hacienda Digital y la implementación de la solución tecnológica, identificando las causas de las situaciones observadas y posibles acciones para mejorar dicha gestión.

Comunicación preliminar

El 18 de julio de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría, con la participación de personas representantes del Ministerio de Hacienda. El borrador del informe fue remitido mediante oficio nro. DFOE-FIP-0427(13307) del 24 de julio de 2025, recibiendo observaciones en oficio nro. MH-DM-OF-1232-2025 del 31 de julio de 2025. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en el informe final.

Marco general de la auditoría

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con 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 n.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.° 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Julissa Sáenz Leiva.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales