



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA



AUDITORÍA DE CÁRACTER ESPECIAL DE LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA E INTEGRIDAD



(ES-10-2022)

ICI-2022-005

14 de setiembre 2022



Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 Origen de la auditoria	6
1.2 Objetivo general.....	6
1.3 Objetivos específicos	6
1.4 Alcance de la auditoría.....	6
1.5 Criterios de auditoría.....	7
1.6 Metodología Aplicada.....	7
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	7
1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º8292	8
1.9 Comunicación de resultados de la auditoría.....	8
1.10 Acrónimos	9
1.11 Antecedentes.....	9
2. RESULTADOS	13
A. Programa Ético	14
2.1 Programa ético formalizado parcialmente y sin una estrategia de implementación formalizada.....	14
2.2 Desactualización del Manual de Principios éticos y de conducta de AyA	18
2.3 Falta de representación de direcciones estratégicas en la CIEV	20
2.4 Ausencia de un presupuesto institucional para la gestión ética institucional. ..	22
2.5 Incumplimiento parcial de las funciones por la CIEV, conformación de las unidades técnicas.....	23
2.6 Falta de Reglamento de funcionamiento de la CIEV	28
2.7 Falta de procedimiento para el manejo de conflictos de interés.....	29
B. Ambiente Ético	30
2.8 Las preguntas de la autoevaluación son limitadas	30
2.9 Carencia de indicadores que midan el seguimiento de la gestión y cultura ética. 32	
2.10 Las debilidades en el ambiente ético institucional no se presentan a la Junta Directiva.....	33
2.11 Ausencia de aspectos éticos en la Evaluación de Desempeño.....	34



AUDITORÍA INTERNA

2.12 Debilidades en el control sistemático de denuncias y sanciones	37
2.12.a Falta de controles sistemáticos de denuncias por faltas a la ética, faltas a la probidad, corrupción o sobornos	37
2.12.b La Administración Activa no cuenta con espacio en la WEB para presentar denuncias contra la Hacienda Pública en forma separada de las quejas por prestación de servicios.....	40
2.12.c La Administración Activa no tiene diseñado un control de alarmas que permita identificar en forma preventiva casos de corrupción.....	43
2.12.d La Política de atención de denuncias (GG-2020-00180) presenta oportunidades de mejora	43
2.12.e El procedimiento CEG-13-05-P Atención y seguimiento de informes sobre presuntos hechos irregulares y denuncias, incluido en el Sistema de Gestión de Calidad presenta oportunidades de mejora.	44
2.13 Escasos procesos de sensibilización, capacitación y formación en el tema de ética.	53
2.13.a Capacitación y sensibilización.....	53
2.13.b Actuación de la Administración Superior con respecto a la ética.....	54
C. Integración de la ética en los sistemas de gestión.....	57
2.14 Falta de integración de la ética en los sistemas de gestión de mayor sensibilidad y exposición al riesgo:	57
2.14.a. Falta identificar riesgos e indicadores contra la ética, corrupción o sobornos en las fichas de los siguientes subprocesos:.....	58
2.14.b Ausencia de referencia en los procedimientos del bloque de legalidad relacionado con la probidad, la corrupción y el conflicto de interés.....	59
2.14.c Ausencia de referencia en algunos reglamentos de los procesos éticos, conflictos de interés o sanciones por prácticas de corrupción o soborno.....	60
2.15 Falta de actualización del Reglamento Autónomo de Servicios y falta de divulgación de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción	68
2.16 No existe una investigación preliminar ni medidas de control, si una situación de atención urgente por medio de un procedimiento de contratación administrativa fue provocada por una mala gestión	71
D. Modelo de Madurez	75
3 CONCLUSIONES.....	76
4 RECOMENDACIONES.....	79



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial abarcó los factores formales y elementos informales de la ética. A su vez, se evaluaron los tres componentes del marco institucional de la ética: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión.

¿Por qué es importante?

La Auditoría Interna con la realización de esta auditoría cumple con su rol, de coadyuvar en el apoyo y la defensa de la ética de la institución y la integridad, y por ende con el fortalecimiento de Gobierno Corporativo, concebido este como: “el conjunto de principios y normas que regulan el diseño, la integración y el funcionamiento de los órganos de gobierno de una entidad, así como la combinación de procesos y estructuras institucionales implantados por dichos órganos para informar, dirigir, gestionar y vigilar las actividades de la organización con el fin de lograr sus objetivos”.

La Auditoría Interna incluye la evaluación de las actuaciones como parte del ambiente de control, en el Sistema de control interno de AyA:

- *La promoción de la ética, los valores y los principios en la organización.*
- *Una garantía razonable sobre la gestión, la responsabilidad y la eficacia en el desempeño organizacional.*
- *La comunicación adecuada de la información de riesgo y control a las áreas pertinentes de la organización.*
- *La coordinación de las actividades, la información y la comunicación entre el jerarca, los titulares subordinados, los auditores internos y los sujetos interesados.*

¿Qué encontramos?

De la verificación y las pruebas realizadas se evidenció debilidades en cada uno de los componentes del marco ético institucional:

*El AyA tiene una madurez de **novato** en cuanto a la gestión de la ética pública.*

Programa ético:

- *Programa ético formalizado parcialmente y sin una estrategia de implementación formalizada*
- *Desactualización del Manual de Principios éticos y de conducta de AyA*
- *Falta de representación de direcciones estratégicas en la CIEV*
- *Ausencia de un presupuesto institucional para la gestión ética institucional*
- *Incumplimiento parcial de las funciones por la CIEV, conformación de las unidades técnicas*
- *Falta de un reglamento de funcionamiento de la CIEV*



- *Falta de procedimiento para el manejo de conflictos de interés*

Ambiente ético:

- *Las preguntas de la autoevaluación son limitadas*
- *Carencia de indicadores que midan el seguimiento de la gestión y cultura ética*
- *Las debilidades en el ambiente ético institucional no se presentan a la Junta Directiva*
- *Ausencia de aspectos éticos en la evaluación de desempeño*
- *Debilidades en el control sistemático de denuncias y sanciones*
- *Escasos procesos de sensibilización, capacitación y formación en el tema de ética*

Integración de la ética en los sistemas de gestión:

- *Falta de integración de la ética en los sistemas de gestión de mayor sensibilidad y exposición al riesgo*
- *Reglamento Autónomo de Servicios sin actualizar y desconocimiento de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción*
- *No existe una investigación preliminar ni medidas de control, si una situación de atención urgente por medio de un procedimiento de contratación administrativa fue provocada por una mala gestión*

¿Qué sigue?

Para el fortalecimiento de la ética y los valores y las prácticas anticorrupción, antisoborno, antifraude y prácticas que fortalezcan la probidad, se requiere el involucramiento de la Junta Directiva y de todos los titulares subordinados de AyA y no solo de la CIEV. La Junta Directiva, al ser el máximo jerarca ostenta la máxima dirección técnica de la entidad, apegada al direccionamiento político que emana de nuestra Constitución Política.

Por lo tanto, la Auditoría Interna emite recomendaciones a la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, la Comisión Institucional de Ética y Valores y la Gerencia General para que aseguren la madurez del AyA en la gestión de la ética pública y su integración en los procesos más vulnerables, el Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control; y con ello, el fortalecimiento del Gobierno Corporativo de AyA.

Es imperativo que la institución fortalezca cada uno de los componentes de la ética: Programa ético, Ambiente ético e Integración de la ética en los sistemas de gestión, con la finalidad que alcance un nivel de madurez experto. Para lo anterior, deberá considerar los cambios en el bloque de legalidad con la finalidad de actualizar la normativa interna y los controles (previos, concomitantes y posteriores). A su vez, deberá fortalecer los procesos de autoevaluación, para contar con estrategias tendentes a fortalecer el sistema de control interno.

Con las recomendaciones emitidas la Auditoría Interna aporta valor agregado en la mejora del componente de ambiente de control del sistema de control interno de AyA.



14 de setiembre del 2022
ES-10-2022
INFORME Nro.ICI-2022-005

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL DE LA GESTIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA E INTEGRIDAD

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen de la auditoria

El presente informe se origina con la ejecución de una auditoría de carácter especial programada en el Plan de Trabajo Anual 2022, como un requerimiento de la Contraloría General de la República.

1.2 Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento del marco institucional en materia ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad.

1.3 Objetivos específicos

- a. Determinar la existencia y la conformación del programa ético, así como el grado en que éste cumple con las regulaciones vigentes y es aplicado en la gestión organizacional.
- b. Valorar la pertinencia y la observancia (percibidas y reales) de las normas éticas y los comportamientos de la organización, incluyendo lo relativo a las prioridades, la efectividad ética y el compromiso demostrado respecto de los asuntos éticos.
- c. Examinar el grado en que los valores y principios éticos, las directrices y procesos están integrados en los sistemas de gestión de la organización, particularmente en las áreas de mayor sensibilidad y exposición al riesgo.

1.4 Alcance de la auditoría

El estudio comprendió el período 2021 y fue de aplicación de toda la institución, sin perjuicio de que la cobertura temporal e institucional mencionada se amplíe de acuerdo con el criterio profesional de la Auditoría Interna. Se desarrolló con sujeción fundamentalmente con las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público (R-DC-64-2014), Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), la “Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética”, así como otra normativa aplicable y los procedimientos de la Auditoría Interna.



1.5 Criterios de auditoría

Los criterios de auditoría corresponden a la normativa a aplicar en cada una de las actividades del informe. Los criterios de auditoría relativos al análisis y fundamento legal para el informe de la ética en la gestión pública fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma Teams de Office, el 1° de junio del 2022, con la participación de los señores Eric Bogantes Cabezas, entonces Gerente General y los miembros de la CIEV: Sonia Murillo Hurtado, Luis Fernando Ulate Vargas, Adriana Marcela Leal Martínez y Pablo González González.

Posteriormente, el 02 de junio del 2022, se remitieron formalmente con el oficio AU-2022-00553 al Gerente General; y no se obtuvieron observaciones de parte de la Administración Activa.

1.6 Metodología Aplicada

La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno Nro.8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos de la Auditoría Interna. Se usaron las herramientas proporcionadas por el Órgano Contralor en la “Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética”. (2008)”.

La metodología empleada se enfocó en la aplicación de las siguientes técnicas de auditoría: cuestionarios, pruebas de cumplimiento, revisión de la normativa y procedimientos y análisis de la documentación.

Se efectuó una encuesta a los titulares subordinados, utilizando muestreo estadístico, a una muestra de 124 titulares. Y se obtuvo un 74% de respuesta. (Ver anexo N. 2)

También se efectuó una encuesta al resto de funcionarios públicos del AyA (no titulares subordinados), a una muestra 157 funcionarios. Se obtuvo una respuesta de un 60%. (Ver anexo N. 2)

Se emitió una encuesta a los directivos de la Junta Directiva. (Ver anexo N. 2)

Se aplicó una encuesta a 164 Asadas de una población de 1383, a partir de una muestra estadística. (Ver anexo N. 3)

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

En el oficio PRE-2022-00400 del 25 de abril del 2022, el presidente ejecutivo manifestó que por el cierre de funciones no podía participar en dar respuesta o completar el Modelo de Madurez de la Ética.

De la encuesta aplicada a la Junta Directiva, solamente se un obtuvo respuesta de



tres directivos, lo que representa un 50%.

En el caso de las respuestas de las encuestas de los titulares subordinados solamente se obtuvo un 74% y en el caso de las Asadas, solamente un 37% de respuestas.

1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º8292

En atención a recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República y en aras de cumplir con la legislación vigente, sobre todo con el fin de fortalecer los canales de información entre los titulares subordinados y la Auditoría Interna, se transcribe los artículos Nro. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, publicada en la Gaceta Nro.169 del 4 de setiembre de 2002.

1.9 Comunicación de resultados de la auditoría

Los resultados de la auditoría se expusieron en una conferencia virtual el día 21 de setiembre del 2022, a los siguientes funcionarios públicos:

- Roberto Guzmán Gutiérrez, Presidente Ejecutivo, Presidencia Ejecutiva
- Jorge Zapata Arroyo, Gerente General, Gerencia General
- Andrey Vila Abarca, Asistente, Gerencia General
- Sonia Murillo Hurtado, Encargada de la CIEV
- Luis Fernando Ulate Vargas, Miembro de la CIEV
- Adriana Marcela Leal Martínez, Miembro de la CIEV
- Pablo González González, Miembro de la CIEV
- Roberto Apuy Roldán, Miembro de la CIEV
- Rodolfo Lizano Rojas, Director, Dirección Jurídica
- Ana Cecilia Matamoros Jiménez, Directora, Dirección Finanzas
- Jennifer Fernández Guillén, Directora, Dirección Proveeduría Institucional
- Yaritza Sibaja Espinoza, Directora, Dirección Gestión Capital Humano
- Angie Ortega Umaña, Directora, Dirección Comunicación Institucional
- James Phillips Ávila, Director, Dirección Planificación Estratégica

El 22 de setiembre del 2022, con el oficio AU-2022-01155 se remitió el informe borrador a la Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, CIEV y directora de la UCI.

Con el oficio PRE-CIEV-2022-00010, recibido el 5 de octubre del 2022, la Comisión Institucional de Ética y Valores presentó las observaciones al informe borrador. Se precedió al análisis de las observaciones y algunas fueron aceptadas (ver el anexo N.º1)

1.10 Acrónimos

AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Asadas	Asociaciones Administradoras de. Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
CIEV	Comisión Institucional de Ética y Valores
CNRV	Comisión Nacional de Rescate y Valores
DGCH	Dirección de Gestión del Capital Humano
Enipc	Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción
GDE	Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética
Ncisp	Normas de control interno para el Sector Público
LGCI	Ley General de Control Interno
Lccie	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
PEI	Plan Estratégico Institucional
Rlccie	Reglamento de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
UCI	Unidad de Control Interno

1.11 Antecedentes



En 1987 se creó la CNRV para lograr los objetivos del Plan Nacional de Rescate de Valores. En 1994 se establecieron las Comisiones Institucionales de Ética y Valores, como unidades ejecutoras de la CNRV, para promover la ética y contribuir a la eficiencia en el sector público. La CNRV apoya la implementación del Modelos de Gestión Ética¹ (ver figura) según la información suministrada por la CNRV, el proceso de gestión ética es cíclico y permanente para que forme parte de la cultura institucional, e incluye:

¹ Según la CNRV, el proceso de Gestión Ética, como mínimo deberá incluir las siguientes etapas que orientan hacia la afectación de la cultura organizacional de la entidad

“1. Posicionamiento: Implica la formalización del compromiso del Jerarca, el establecimiento de una estructura funcional conformada por la Comisión de Ética y Valores y, lo óptimo es contar también con la Unidad Técnica. También incluye la capacitación del personal de estas instancias y la elaboración de su plan de trabajo.

2. Diagnóstico y Definición del Marco Ético: Contempla la realización del diagnóstico ético o de oportunidad. La identificación participativa de los valores del marco filosófico institucional, junto con la redacción del Código o Manual de Ética y Conducta^[3] y la Política Ética y su plan de acción.

3. Comunicación y formación: Corresponde al proceso de comunicación de los valores compartidos, el manual o código y demás elementos del marco ético institucional, así como la creación de mecanismos de retroalimentación y consulta para las personas funcionarias. También contempla procesos de capacitación y formación en el tema, que deben ser sistemáticos y permanentes en cada etapa del proceso.

4. Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional: Ejecución de la Política Ética y su plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos institucionales así como la atención oportuna de los hallazgos y deficiencias determinadas con el diagnóstico. Este plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos se inserta en las metas de los Planes Estratégicos y Anuales Institucionales. También incluye la inserción de prácticas éticas en los procesos de gestión del recurso humano (reclutamiento, selección, formación, educación moral, evaluación de desempeño) y otros sistemas de gestión institucional como la administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información, prevención de conflictos de intereses, atención de denuncias y otros relevantes, de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan”.



posicionamiento, diagnóstico y definición del Marco Ético, Comunicación y Formación, Alineamiento e inserción de la ética y la Evaluación. La CNRV separa la ética pública de las consideraciones legales y disciplinarias.

El 04 setiembre del 2002 se promulgó la LGCI (N.º8292), esta norma lo relativo al Sistema de Control Interno, siendo dos de sus componentes funcionales el ambiente de control y la valoración de riesgos.

El 20 de octubre del 2004, se emite la Lceci (Ley N.º8422) y el 12 de abril del 2005 su reglamento (Decreto Ejecutivo N. 32333).

En el 2006 se emitió el Decreto Ejecutivo N.º 33146 que regula los “*Principios Éticos de los Funcionarios Públicos*”.

La Contraloría General de la República emitió el 26 de enero del 2009, las Ncisp (N-2-2009-CO-DFOE). Dichas normas son las que establecen que la Junta Directiva y el resto de los titulares subordinados de AyA son responsables de propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión.

Con el oficio 03303 (DFOE-098) del 24 de marzo de 2009, la Contraloría General de la República comunicó a las Juntas Directivas (jerarcas institucionales) a los Titulares Subordinados de las Instituciones del Sector Público y a los Auditores Internos la publicación de la “Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética”. La citada guía presenta un marco orientador que dimensiona los conceptos, alcances y metodologías que involucra la auditoría de la ética, así como un conjunto de herramientas básicas propuestas como referencia para la conducción sistemática de este tipo de estudios, como una sana práctica, de naturaleza no vinculante, en su materia específica. Si bien la Guía está dirigida principalmente a las auditorías internas para el cumplimiento de sus responsabilidades y de la normativa técnica que rige la actividad, la guía también puede ser un instrumento de valor para la administración como parte de las autoevaluaciones anuales del sistema de control interno institucional.

La guía define la ética como:

“La ética puede definirse como la parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre, o bien el desempeño de una profesión o trabajo con altura en el ejercicio específico, sin orientación especulativa o mercantilista, en pro del servicio de los demás. Al respecto, debe tenerse presente que las normas de la ética pueden ser jurídicas (si se encuentran reguladas por el derecho) o de otra índole (si no han sido reguladas positivamente)”.



En el 2019 se promulgó la ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos (N.º9699), que incluye a las instituciones autónomas. En su artículo 8 se norma el Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control, que tiene como objetivo de prevenir, detectar, corregir y poner en conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos delictivos abarcados por dicha ley. El Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º42399) norma al respecto:

- a) Factores formales de la ética, entre ellos: determinar los valores éticos, el código de conducta, manejo de conflictos de intereses y compromiso con las políticas.*
- b) Factores informales de la ética, tales como: realizar una revisión integral, al menos anual de la cultura del cumplimiento que abarque los elementos de la prevención, detección y respuesta, para detectar conductas antiéticas, de fraude, de corrupción y de debilitamiento del control interno a fin de prevenirlas y erradicarlas.*
- c) Una prohibición clara del soborno y otros delitos contemplados en el artículo 1 de la Ley N° 9699, un compromiso de cumplir con la normativa nacional e internacional, así como las disposiciones internas de la persona jurídica aplicables sobre el tema.*
- d) Un compromiso de que el contenido de la denuncia se reporta con la creencia de probabilidades de certeza, incluyendo las consecuencias de incumplir dicho compromiso.*
- e) Información sobre los canales confidenciales disponibles para planteamiento de inquietudes y denuncias sin temor de represalias.*
- f) Procedimientos para la protección de denunciantes.*
- g) Información sobre el rol de la función de gestión del Modelo y cómo contactar a la persona encargada.*
- h) Procedimiento para la gestión de reportes y denuncias de irregularidades.*
- i) Protocolos de actuación para la denuncia ante las autoridades judiciales.*
- j) Un compromiso de implementar, mantener y mejorar continuamente el Modelo.*
- k) Cualquier otro instrumento normativo que coadyuve a reducir los riesgos de comisión de delitos.*
- l) Una explicación de las consecuencias de no cumplir con las políticas de prevención*
 - a) Identificar las actividades o los procesos de la persona jurídica, sean habituales o esporádicos, en cuyo contexto se genere o incremente el riesgo de comisión de los delitos que deben ser prevenidos.*
 - b) Establecer protocolos, códigos de ética, reglas y procedimientos específicos que permitan a las personas que forman parte de la persona jurídica, independientemente del cargo o la función ejercidos, programar y ejecutar sus tareas o labores de una manera que prevenga la comisión de delitos.*
 - c) Instaurar protocolos o procedimientos para la formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de estas.*
 - d) Fijar procedimientos en el área de administración y auditoría de los recursos financieros, que permitan a la persona jurídica prevenir su utilización en la comisión de delitos.*



- e) *Crear reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos en el ámbito de concursos y procesos licitatorios, en la ejecución de contratos administrativos o en cualquier otra interacción con el sector público.*
- f) *Determinar la extensión en la aplicación del código de ética o de conducta, o de las políticas y los procedimientos de prevención de delitos, a terceros o socios de negocios, tales como proveedores, distribuidores, prestadores de servicios, agentes e intermediarios, cuando sea necesario en función de los riesgos existentes.*
- g) *Disponer de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.*
- h) *Ejecutar un programa de capacitación periódica sobre el modelo a directores, administradores, empleados y terceros o socios de negocios.*
- i) *Programar un análisis periódico de riesgos y de verificación del modelo, y de su eventual modificación, cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.*
- j) *Acordar un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que prescriba el modelo, de acuerdo con la forma de administración de la respectiva persona jurídica.*
- k) *Realizar una auditoría externa de su contabilidad, conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley o cuando las autoridades del Ministerio de Hacienda lo requieran. En caso de encontrar aparentes hechos ilícitos, el auditor externo tiene el deber de denunciar ante el Ministerio Público.*

Las obligaciones, prohibiciones y sanciones internas deberán señalarse en la reglamentación que la persona jurídica dicte al efecto y deberán comunicarse a todos los trabajadores, directores, administradores, empleados y terceros o socios de negocios. Esta normativa interna deberá ser incorporada expresamente en los respectivos contratos de trabajo y de prestación de servicios de todos los trabajadores, directores, administradores, empleados y proveedores de la persona jurídica, incluidos los máximos ejecutivos de esta”.

En junio del 2021, se publicó la Enipc, como una herramienta que permite articular y potenciar las iniciativas realizadas por las distintas entidades que tienen competencia en los temas de ética, integridad y anticorrupción. Con la Enipc, Costa Rica cumple con los compromisos, establecidos en las convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos y de Naciones Unidas, los Compromisos de la Cumbre VIII de las Américas (Lima 2018), la Agenda de Desarrollo Sostenible –específicamente el ODS 16–; el Plan de Acción de Estado Abierto, el Programa Regional de la para América Latina y el Caribe (Integridad para el Buen Gobierno), entre otros.



En el año 2022, la Procuraduría de la Ética Pública publicó la Guía básica para ejercer la probidad en la función pública, la cual indica que “*la probidad en el ejercicio de la*

función pública exige del servidor no sólo el cumplimiento estricto y riguroso de sus deberes y funciones (legalidad) sino, además, la convicción plena de hacerlo con apego a los principios y valores que demanda la sociedad, el servicio público y la investidura (ética)”.

El 27 de enero de 2022, fue publicado en la Gaceta No. 17, páginas 11-12 el Decreto Ejecutivo 43248-MJP, el cual declara a la Enipc como de interés público.

El 18 de julio del 2022 la División de Integridad Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó la Revisión de la Integridad de Costa Rica. Se destaca por parte de la OCDE como un logro la coordinación entre distintos actores para el desarrollo de una política de integridad pública, a partir de la ENIPC.

A su vez, se recomienda por parte de la OCDE que debe existir un fortalecimiento de los mecanismos de cumplimiento disciplinarios aplicables en el sector público costarricense para mejorar su calidad y asegurar la equidad en los procedimientos.

2. RESULTADOS

El marco institucional en materia ética consiste en el conjunto de los factores formales y elementos informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión ética en una institución. Dicho marco institucional está conformado por los siguientes componentes: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión.

El presente informe detalla para cada componente los hallazgos identificados, para lo cual debe aclararse que los mismo están relacionados entre sí:





A. Programa Ético

2.1 Programa ético formalizado parcialmente y sin una estrategia de implementación formalizada

El AyA ha formalizado los siguientes aspectos que forman parte del programa ético:

- a) **Manual de principios éticos y de conducta de AyA:** aprobado por la Junta Directiva con el acuerdo No. 2019-063 del 08 de marzo del 2019, con el objetivo de establecer el conjunto básico de principios, valores, compromisos y conductas que orienten a todos los funcionarios de AyA.
- b) **Política de reclutamiento y selección del personal del AyA,** aprobada por la Junta Directiva mediante el acuerdo No. 2020-288 del 28 de agosto 2020.
- c) **Visión, Misión y declaración de valores:** con el acuerdo No. 2021-285 del 30 de junio del 2021, la Junta Directiva aprobó el Marco Estratégico Institucional 2022–2030, en este acuerdo se dispone que la Gerencia General junto con las Direcciones de Comunicación Institucional y Planificación Estratégica una vez aprobado por parte de la Junta Directiva el Plan Estratégico deberán realizar e implementar un Plan de Divulgación y Concientización.

La CIEV no formó parte de la definición de los valores. Por lo anterior, la CIEV con el PRE-CIEV-2021-00006 del 13 de julio del 2021 solicitó un criterio al respecto a la CNRV. Este criterio es remitido a la Presidencia Ejecutiva en dos ocasiones sin obtener respuesta, con los memorandos PRE-CIEV-2021-00007 del 21 de julio de 2021 y el PRE-CIEV-2022-00009 del 09 de agosto de 2022, en ambos documentos la CIEV emite su posición en cuanto a que se debe observar y cumplir con el marco procedimental existente para la construcción de los valores institucionales, asimismo, propone para consideración de la presidencia ejecutiva y de la Junta Directiva, mantener los valores institucionales consignado en el anterior PEI en el próximo PEI.

A su vez, se desconoce si se consideraron los Principios Éticos de los Funcionarios Públicos.

- d) **Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés,** aprobada con el acuerdo de Junta Directiva No. 2021-431 BIS del 04 de octubre de 2021.

De acuerdo con el GG-DCH-2022-00952 la DGCH ha implementado las siguientes acciones en relación con las estrategias para la incorporación de la ética en la cultura organizacional en AyA:

- a) Definición de estrategias para la incorporación, apoyo y fortalecimiento de la ética en la cultura organizacional: *“(...) la estrategia que se ha utilizado para incorporar la ética en la cultura organizacional es a través*



del programa de inducción al personal de nuevo ingreso. Así mismo se cuenta con una Política de Reclutamiento y Selección, debidamente aprobada (adjunta), que incluye algunos objetivos y acciones ligadas con la Ética”

b) Las estrategias contemplan la definición de compromisos éticos: *“En el Programa de Inducción al personal de nuevo ingreso, el cual se imparte dos veces al año, se da a conocer la misión, visión y valores institucionales.*

Además, se imparte la charla “Ética en la función pública” en la cual se explica a los funcionarios acerca del Manual del Principios Éticos del AyA”. Por otro lado, se instruye al personal acerca del “Reglamento Autónomo de Servicios” y también del “Debido Proceso”

c) Existen y se desarrollan programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con una cultura ética: *“Consideramos que estos programas los realiza la Comisión Institucional de Ética y Valores principalmente en la semana de la celebración de la ética que cada año esta comisión celebra en el mes de setiembre a través de diversas charlas o actividades relacionadas con la ética laboral. Es importante indicar que hay una representante de la Dirección de Capital Humano en esta comisión”*

La DGCH emitió el “Estudio de Clima Institucional 2021-2022”, entre los constructos evaluados en el estudio, se incluye el denominado “Conocimiento de la Institución”, que evalúa el *“nivel de conocimiento que presentan los funcionarios respecto a la misión, visión, valores y proyectos presentes y futuros de la Institución”*. De acuerdo con los resultados del estudio este constructo obtuvo una calificación de 60%, en un rango de *“Insuficiente con potencial de mejora”*, lo que significa *“un nivel de desarrollo que requiere de supervisión inmediata y se interpreta como un estado mínimo de funcionamiento que debe ser intervenido a corto y mediano plazo”*. Asimismo, incluye la siguiente recomendación:

“a) Realizar periódicamente campañas para recordar y memorizar la misión, visión y valores de la Institución de manera que se trabaje la interiorización de estos valiosos pilares en la población institucional e incrementar la identificación de los funcionarios con el AyA.”

No obstante, AyA no ha formalizado una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética, asimismo, no se han asignado responsables para su seguimiento e implementación, además, que no se cuentan con indicadores que permitan llevar el seguimiento. Así como, no se han contemplado políticas referidas a los siguientes temas:

- Divulgación del marco ético (actualizado en el 2021)



- Acciones y responsables
- Revisión, actualización y seguimiento del programa
- Manejo de fraude y corrupción
- Manejo de conductas presuntamente antiéticas
- Compromiso con el control interno
- Responsabilidad social

Tampoco AyA ha establecido ni asignado los responsables para la implementación del programa ético ni los plazos, ni como será efectuará el seguimiento al cumplimiento de estas responsabilidades o de las acciones emprendidas por las autoridades competentes para el cumplimiento de estas, lo anterior conforme las respuestas brindadas en la “*Guía para evaluar el marco institucional en materia ética*” remitido por la Gerencia General con el memorando GG-2022-01716 del 05 de mayo de 2022.

No se han formalizado los mecanismos ni los canales que le permitan a la CIEV y a los niveles superiores conocer y analizar: inquietudes, comentarios y recomendaciones para el mejoramiento del programa y del ambiente ético, así como para poner en conocimiento de aquellos eventuales desviaciones respecto del comportamiento ético esperado.

Las Ncisp en su norma 2.1 dispone:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

(...)

b. El fortalecimiento de la ética institucional que contemple elementos formales e informales para propiciar una gestión institucional apegada a altos estándares de conducta en el desarrollo de las actividades.”

En cuanto a lo que establecen las Ncisp sobre el fortalecimiento de la ética, en las normas 2.3 y 2.3.1 establecen:

“2.3 Fortalecimiento de la ética institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión.

2.3.1 Factores formales de la ética institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben



establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a:

- a. La declaración formal de la visión, la misión y los valores institucionales.*
- b. Un código de ética o similar.*
- c. Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.*
- d. Una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; así como las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención apropiada de las denuncias que se presenten ante la institución en relación con esas conductas, y para tramitar ante las autoridades que corresponda las denuncias de presuntos ilícitos en contra de la Hacienda Pública.”*

En esta misma línea, las Ncisp definen el programa ético como:

“El conjunto de los factores formales en materia ética establecidos en la institución. Incluyen la declaración formal de valores, el código de ética o su similar, la visión y la misión y la estrategia de implementación para el fortalecimiento de la ética.”

Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética, dispone en el lineamiento 4.2:

“(…) La identificación participativa de los valores del marco filosófico institucional, junto con la redacción del código o manual de ética y conducta y la política ética y su plan de acción.”

Los lineamientos antes mencionados, en su punto 5.4, establece como función de la CIEV:

“Gestionar y velar por la inclusión y el mantenimiento de la gestión ética en el Plan Estratégico institucional tanto en el marco filosófico (misión-valores-visión) como en su Plan de Acción.”

Según la CIEV no se ha formalizado el programa ético por forma completa, ya que la Junta Directiva y los titulares subordinados no tienen claro sus competencias y responsabilidades y; las que verdaderamente le corresponden a la CIEV.

En cuanto a la definición de estrategias y los responsables de la implementación, es claro que la CIEV es la responsable de guiar técnicamente a la institución en materia ética y no le corresponde a la comisión, elaborar y/o desarrollar estrategias de nivel institucional directamente en los procesos de gestión, sino colaborar con los Titulares Subordinados para que se observe el marco de legalidad en el desarrollo de las estrategias que se propongan relacionadas con la inserción de la ética en los sistemas de gestión. Además, en relación con estrategias para la incorporación de la ética en la cultura organizacional, la CIEV recomienda el abordaje del tema de conformidad



con lo indicado en la “*Guía para inserción de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos*”, considerando que desde esta instancia se realizó un análisis del instrumento y se emitieron una serie de recomendaciones ante la Presidencia Ejecutiva y no tienen conocimiento de que la DGCH haya emitido y definido una estrategia.

Al no contar con un programa ético integral, debidamente formalizado, que contenga los factores que de acuerdo con la normativa lo conforman, podría presentar un debilitamiento del sistema de control interno, específicamente en el componente ambiente de control.

Además, no permite que tanto la Junta Directiva como el resto de la administración activa cuenten con los datos para medir el compromiso, aplicación y observancia de la ética en la institución y de esta forma tomar las decisiones y acciones necesarias para subsanar las debilidades o desviaciones que se puedan presentar.

2.2 Desactualización del Manual de Principios éticos y de conducta de AyA

El Manual de principios éticos y de conducta de AyA se aprobó mediante acuerdo No. 2019-063 del 08 de marzo de 2019, por la Junta Directiva.

Asimismo, respecto a si se contemplaron las regulaciones aplicables a la entidad en materia de ética, de la verificación efectuada se considera que no se incluyen acciones o conductas relacionadas con:

- No se establecen conductas o compromisos relacionados con las responsabilidades y funciones de los directivos miembros de las Juntas Directivas (normativa de Gobierno Corporativo)
- Incorporar los requerimientos mínimos del modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control
- El punto IX no está actualizado en cuanto a normativa
- Las mejoras que se realice en cuanto a la prevención, al promover culturas de integridad organizacional y lograr la implementación de políticas de integridad en la administración pública y la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción

Las Ncisp en la norma 2.3.1 indican:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo a menos los relativos a:

(...)

b. Un código de ética o similar.”



Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética, en su punto 4.2 dispone:

“Diagnóstico y definición del marco ético: (...) La identificación participativa de los valores del marco filosófico institucional, junto con la redacción del código o manual de ética y conducta (...)”

Los lineamientos antes mencionados establecen en su punto 5.4:

“Con la dirección, asesoría, orientación, acompañamiento y seguimiento permanente de la Dirección Ejecutiva de CNRV, a las comisiones institucionales de ética y valores que integran el Sistema Nacional de Ética y Valores (SNEV), les compete promover y conducir técnicamente la gestión ética para lo que les corresponde:

(...)

- *Gestionar y velar por la inclusión y el mantenimiento de la gestión ética en el Plan Estratégico institucional tanto en el marco filosófico (misión-valores-visión) como en su Plan de Acción.*

(...)

- *Coordinar y conducir técnicamente la elaboración del código o manual de ética y conducta.*

Será el ente encargado de verificar todo lo relativo a su implementación, gestión, aplicación y proceso de mejora mediante el programa ordinario de trabajo.”

La Directriz No. 099-MP, “Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e instituciones autónomas” Gaceta N.º 54 del 22 de marzo de 2018, en el punto 3, inciso 1 y 4, respecto a:

“1. Actuar conforme al principio de probidad en la función pública, de forma plenamente informada, de buena fe, con debida diligencia y cuidado, manteniendo el deber de lealtad y en pro de los intereses de la institución y de su propietario o accionistas, asegurando un trato equitativo de estos. [...]

4. Comunicar al presidente de la junta directiva u órgano de dirección, cualquier situación de la que se pueda derivar un conflicto de intereses y abstenerse de participar en la deliberación correspondiente. (...)”

Por su parte de la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos (N.º 9699) norma en su artículo 9º que el sistema de control interno de las instituciones autónomas debe incorporar el modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control que regula el artículo 8 de la presente ley², a su vez el reglamento detalla más ampliamente el Modelo.

² Ver lo que norma el Reglamento de esta ley, respecto Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control en los antecedentes del presente informe.



La CIEV no ha actualizado el Manual de principios éticos y de conducta de AyA, debido a que dicha comisión no formó parte de la elaboración del Marco estratégico 2022-2030, responsabilidad que de acuerdo con los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética, le corresponde. Además, aun cuando se requirió de la información a la Dirección de Planificación Estratégica para iniciar la actualización, esta no le fue suministrada señalando que el plan estratégico institucional no ha sido aprobado por parte de la Junta Directiva, por tanto, no ha sido divulgado por las direcciones de Planificación y Comunicación institucional, quienes según el acuerdo No. 2021-285, son los responsables de dicho proceso, por lo que hasta ese momento podrían hacer uso de este.

El no contar con un Manual de ética y conducta actualizado no permite el fortalecimiento de los valores de la institución; y con ello se puede reflejar en un debilitamiento del ambiente de control del sistema de control interno y del Gobierno Corporativo. En la medida que personal esté comprometido con los valores, podrá apoyar una gestión eficiente, eficaz y éticamente ejecutada, y con ello, el cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno del AyA. La filosofía, el estilo de gestión y los valores también permite una sana administración de los riesgos. A su vez, no debe olvidar que la Junta Directiva y el resto de los titulares deben prevenir y gestionar los conflictos de interés, como una característica central de las normas de integridad, según lo indicado por la OCDE.

Las fallas éticas, según la Guía Técnica traerán consigo riesgos tales como. *“falta de compromiso de los funcionarios, conductas y acciones contrarias a los principios que deben regir la gestión de la entidad y sus miembros, pérdida de imagen, incumplimiento normativo, eficacia limitada y otros similares que podrían poner en juego la credibilidad de la entidad ante los sujetos interesados y, en última instancia, su supervivencia misma. Por lo contrario, una ética elevada motiva la disposición del personal a contribuir a la gestión, disminuye la probabilidad de que los riesgos internos se materialicen y aumenta la capacidad institucional para prevenir, y eventualmente enfrentar, los riesgos externos”*.

2.3 Falta de representación de direcciones estratégicas en la CIEV

La presidencia ejecutiva con el memorando No. PRE-2021-00866 del 16 de julio de 2021, nombra a los miembros de la CIEV, conformada por un representante de la presidencia ejecutiva, UCI, Dirección de Comunicación Institucional, Dirección Sistemas de Información, DGCH y la Subgerencia Gestión Sistemas Periféricos. Asimismo, se conforman las subcomisiones de ética y valores en las regiones Central Oeste, Pacífico Central, Chorotega, Huetar Atlántico y Brunca. En las observaciones del informe borrador por parte de la CIEV se indica:

“(...) hacemos la aclaración que la Presidencia Ejecutiva forma parte del Jerarca, por lo que la Licda. Sonia Murillo Hurtado se encuentra en representación de este Órgano Colegiado (Junta Directiva y Presidencia



Ejecutiva) y esto fue formalizado mediante memorando PRE-2021-00870”

La Junta Directiva como máximo jerarca³ no efectuó los nombramientos. No obstante, no se remitió el acuerdo formalizando los nombramientos y su representación en la CIEV.

La Ley General de Administración Pública (N.º 8292):

*“Artículo 90.-La delegación tendrá siempre los siguientes límites:
(...)*

e) El órgano colegiado no podrán delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario”.

El Decreto Ejecutivo N.º 23944-J-C del 12 de diciembre de 1994, establece en su artículo No. 1:

“(...) El jerarca o el órgano superior de la institución, designará los miembros que integrarán la comisión. Las personas designadas deberán ser de absoluta solvencia moral.

El jerarca u órgano superior determinará el número de integrantes necesarios en la comisión.

Una vez conformada, sus miembros elegirán de su seno, entre otros cargos, el de presidente.”

La Directriz general para la revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las empresas propiedad del estado e instituciones autónomas (Directriz N.º 099 del 19 de febrero del 2018):

“Vigilar el apego de todas las acciones de la institución al marco legal vigente, asegurando la existencia de políticas y procedimientos para la prevención, detección y combate contra todo tipo de corrupción, fraude e irregularidad”

Los Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética, en su punto 5.2 establecen:

“Cada comisión de ética y valores institucional deberá estar conformada, al menos, por el o la jerarca o su representante, por los y las titulares subordinados o representantes de Administración y Finanzas, Gestión Humana, Capacitación (si funciona de forma independiente de Recursos Humanos), Control Interno, Planificación Institucional, Informática, Comunicación y otras áreas específicas. En cada caso, podrá designarse una persona suplente. Se realiza el nombramiento dependiendo de la organización administrativa y el quehacer de cada institución, considerando una conformación estratégica que permita la inserción de la ética en todas las áreas de gestión.”

³ La LGCI define el máximo jerarca como: “c) **Jerarca**: superior jerárquico del órgano o del ente; ejerce la máxima autoridad dentro del órgano o ente, unipersonal o colegiado”.



La no representación de la Junta Directiva y las direcciones de Finanzas y Planificación Estratégica se debe a que; a pesar de sus nombramientos, no asistieron justificado en sus cargas laborales. Por lo anterior, la Presidencia Ejecutiva tomó la decisión de conformar una nueva comisión, en la cual no se incluyen nuevos representantes de estas dependencias.

La no representación de áreas que resultan críticas o de gran importancia en la gestión institucional, podría afectar la inserción de la ética en los distintos procesos que se llevan a cabo en estas áreas como lo es la planificación, la definición de estrategias institucionales, así como procesos de alto riesgo o estratégicos.

2.4 Ausencia de un presupuesto institucional para la gestión ética institucional.

La CIEV financia las actividades que realiza con presupuesto asignado a la Dirección de Comunicación institucional y no presenta ante la Junta Directiva el requerimiento de recursos presupuestarios. La CIEV elabora un plan trabajo anual, en el cual establece las actividades a realizar en las distintas etapas de la gestión ética, se establecen procesos y mecanismos para el fortalecimiento y la promoción de la ética y los valores. Este plan de trabajo lo presenta ante la Dirección Ejecutiva de la CNRV y la presidencia ejecutiva.

La Dirección de Planificación Estratégica es quien dirige la formulación del Plan Estratégico Institucional y su plan de acción.

El Decreto Ejecutivo N.º 23944-J-C del 12 de diciembre de 1994, establece en su artículo No. 4:

“Se autoriza a los ministerios e instituciones del Poder Central y de la Administración Descentralizada, y se insta a los otros poderes del Estado, a que otorguen a la Comisión la ayuda económica y técnica que, de acuerdo con sus posibilidades, puedan darle.”

Los Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética”, en su punto 3, disponen:

“Destinar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios necesarios para la eficaz implementación de las funciones que le sean asignadas a la Comisión y a la Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional.”

En el punto 5.2 de los lineamientos antes mencionados, se establece:

“En caso de que no se cuente aún con la Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional, los y las jefes deben dotar a las Comisiones de Ética y Valores de los recursos necesarios, basándose en los requerimientos presupuestarios que la Comisión les presente para su funcionamiento.”

En el punto 5.4 estable como función de la CIEV:



“Gestionar y velar por la inclusión y el mantenimiento de la gestión ética en el Plan Estratégico institucional tanto en el marco filosófico (misión-valores-visión) como en su Plan de Acción.

(...)

Elaborar y ejecutar el Plan Operativo Anual de trabajo o el Plan Operativo institucional para la gestión ética institucional (fortalecimiento de la ética institucional).”

La CIEV no presenta el requerimiento de recursos presupuestarios ni elabora el plan operativo anual de trabajo para la gestión ética porque no es considerada en los procesos de formulación de los planes operativos por la Dirección de Planificación Estratégica, debido a que las comisiones no se les asigna presupuesto en el AyA. A su vez, la CIEV lo justifica en que ejecuta los recursos a partir del presupuesto asignado a otras unidades o ayudas sin ejecución presupuestaria.

Debe recordarse que el presupuesto es la expresión numérica del plan. Por lo tanto, si la CIEV y en el caso que la Junta Directiva formalice la creación de una Unidad Técnica de Ética y Valores Institucionales, si no cuentan con un presupuesto, no pueden lograr una íntegra rendición de cuentas ante el jerarca respecto al cumplimiento del Plan Operativo Anual y de la Estrategia.

2.5 Incumplimiento parcial de las funciones por la CIEV, conformación de las unidades técnicas

En relación con el trabajo coordinado que debe existir entre la CIEV y las distintas direcciones o unidades de la institución y si la comisión cuenta con la colaboración e información de los titulares subordinados, esta indica lo siguiente:

“Se han coordinado acciones con la UCI y el apoyo por parte de los titulares es aceptable, en relación con el personal a su cargo, sin embargo, el involucramiento específico de ellos es bastante incipiente.”

Respecto a la colaboración y elaboración de políticas, manuales y directrices en temas de ética, la comisión menciona que solamente se elaboró el Manual de principios éticos y de conducta de AyA. En cuanto a la Política y procedimientos para el manejo de conflictos de interés y el Manual de transparencia y rendición de cuentas en las Asadas, estos no fueron sometidos a consulta ni a colaboración por parte de la comisión para su construcción.

En lo que se refiere a la implementación de la política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés, esta no fue propuesta por parte de la CIEV, además, señalan que: *“se tienen bastantes observaciones debido a que no cumple con los criterios que debe contener una política, procedimiento o directriz.”*

La CIEV trata de coordinar acciones con las diferentes instancias institucionales para la ejecución de estrategias y actividades para el mantenimiento y mejora continua de



la gestión ética institucional, sin embargo, por ser un tema que no se encuentra en la agenda institucional, los esfuerzos son mínimos.

Como parte del proceso de actualización de la gestión ética institucional, la CIEV se encuentra en proceso de formulación del marco, política y estrategia ética.

Lo que respecta a la elaboración de diagnósticos de ética, la CIEV indica:

“(...) en el año 2020 realizamos una encuesta de percepción sobre la ética, que nos está sirviendo de insumo para la construcción de la política. Se hace la observación que aún y cuando se presentó a la GG los resultados, por decisión de esta, no fueron del conocimiento del Jerarca.”

Los resultados de la encuesta antes mencionada se presentaron en el “Informe del estudio Percepción de la aplicación de la ética en AyA”.

En lo que se refiere a la comunicación, divulgación y promoción metódica permanente para el fortalecimiento ético y el avance del proceso de gestión ética en la institución, la CIEV señaló en cuanto Marco Estratégico Institucional al año 2030, que no está llevando a cabo dichas funciones y menciona:

“No, se nos indicó que, según acuerdo sobre el marco estratégico, era una responsabilidad de la Dirección de Planificación y Comunicación, divulgar y promocionar la misión, visión y valores entre otros temas del programa ético.”

Por su parte, la CIEV no le ha sido posible atender las siguientes responsabilidades:

- Verificar todo lo relativo a la participación, divulgación, implementación, gestión, aplicación, mantenimiento y mejora del proceso de gestión de la ética.
- Apoyar, complementar y guiar a la Junta Directiva y a los y las titulares subordinados en materia de gestión ética.
- Brindar información o recibir consultas sobre asuntos relacionados con la ética y los valores.
- Seguimiento al cumplimiento de compromisos éticos de las diferentes unidades institucionales.
- Velar por la incorporación de las prácticas éticas en los diversos sistemas de gestión, prestando especial atención a aquellos de particular sensibilidad y exposición a los riesgos.
- Revisiones de las etapas de la gestión ética (Posicionamiento, Diagnóstico y definición del marco ético, Comunicación y formación, Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional, Seguimiento y evaluación). En este punto la CIEV ha realizado diagnósticos que son base para establecer las estrategias en las otras etapas.

En cuanto a la conducción técnica de la gestión ética en la institución, la CIEV



responde lo siguiente:

“Si le corresponde a la Comisión, según lo establecido en el punto 5, del lineamiento para las CIEV, no obstante, en el AyA se cumple de manera parcial, ante la limitación de recursos que impide su accionar, debido a que los integrantes no se dedican a tiempo completo a las labores que se generan en ética. Se considera necesario crear un área específica para atender el componente ético a nivel institucional.”

El AyA tampoco cuenta en su estructura con dos unidades técnicas, que se encuentran normadas:

- a. Unidad Técnica de Ética y Valores Institucionales⁴
- b. Encargado para supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del modelo facultativo de organización, prevención de delitos, gestión y control

Los “Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética”, su punto 5.4, dispone:

“Con la dirección, asesoría, orientación, acompañamiento y seguimiento permanente de la Dirección Ejecutiva de CNRV, a las comisiones institucionales de ética y valores que integran el Sistema Nacional de Ética y Valores (SNEV), les compete promover y conducir técnicamente la gestión ética para lo que les corresponde:

- *Adaptar el modelo de reglamento de trabajo facilitado por la Dirección Ejecutiva, según las características de la institución.*
- *Recibir formación, capacitación y entrenamiento en la temática.*
- *Gestionar y velar por la inclusión y el mantenimiento de la gestión ética en el Plan Estratégico institucional tanto en el marco filosófico (misión-valores-visión) como en su Plan de Acción.*
- *Coordinar y conducir técnicamente con las diferentes instancias institucionales la elaboración de la política ética y la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional.*
- *Establecer procesos y mecanismos para el fortalecimiento y la promoción de la ética y los valores.*
- *Verificar todo lo relativo a la participación, divulgación, implementación, gestión, aplicación, mantenimiento y mejora del proceso de gestión ética, mediante su programa ordinario de trabajo y rendir el informe oportunamente al o a la jerarca.*
- *Coordinar con las diferentes instancias institucionales la ejecución de estrategias y actividades para el mantenimiento y mejora continua de la gestión ética institucional.*

⁴ En el informe realizado por la OCDE, se indica en la página 37: “Costa Rica podría comenzar un diálogo sobre la posibilidad de transformar a las CIEV actuales en unidades de integridad dedicadas que cuenten con personal profesional y especializado de tiempo completo. Tales unidades podrían reemplazar a las CIEV totalmente o, si se decide preservar a dichas comisiones, convertirse en el secretariado técnico que apoya a las CIEV y dirige la coordinación interna para la implementación del MGE.”



- Apoyar, complementar y guiar al o a la jerarca y a los y las titulares subordinados en materia de gestión ética.
- Brindar información o recibir consultas sobre asuntos relacionados con la ética y los valores.
- Presentar un informe de labores al o a la jerarca de la institución al concluir el año. La coordinación de cada comisión u unidad técnica remitirá copia del informe con los resultados obtenidos a la Dirección Ejecutiva de la CNRV.
- Asistir a las actividades convocadas por la CNRV, con el propósito de mantener una constante comunicación con la Dirección Ejecutiva, a fin de estar al día con la dinámica del Sistema Nacional de Ética y Valores.
- Establecer vínculos de cooperación horizontal entre las comisiones y las unidades técnicas que integran el SNEV.
- La coordinación de cada comisión remitirá copia del Plan Operativo Anual de trabajo e Informe Anual de trabajo a la Dirección Ejecutiva de la CNRV.

A las Unidades técnicas de ética y valores institucionales, con la dirección, asesoría, orientación, acompañamiento y seguimiento permanente de la Dirección Ejecutiva de CNRV, les corresponde:

Posicionamiento

- Elaborar y mantener actualizado el proceso de gestión ética institucional, conforme la normativa vigente y las disposiciones técnicas de la CNRV.
- Elaborar y ejecutar el Plan Operativo Anual de trabajo o el Plan Operativo institucional para la gestión ética institucional (fortalecimiento de la ética institucional).

Diagnóstico y definición del marco ético

- Realizar diagnósticos de ética a través de métodos de investigación social: encuestas, censos, investigación por observación, sondeos, análisis de situación, entrevistas, grupos de enfoque entre otros.
- Coordinar y conducir técnicamente la elaboración del código o manual de ética y conducta. Será el ente encargado de verificar todo lo relativo a su implementación, gestión, aplicación y proceso de mejora mediante el programa ordinario de trabajo.

Comunicación y formación

- Coordinar y llevar a cabo la comunicación, divulgación y promoción metódica permanente para el fortalecimiento ético y el avance del proceso de gestión ética en la institución.
- Realizar o coordinar actividades educativas: sesiones de trabajo, charlas, cursos, talleres, seminarios, encuentros, reuniones, dinámicas de grupo entre otras con el personal institucional.

Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional

- Coordinar y conducir técnicamente la implementación de la política ética y su plan de acción.
- Orientar, asesorar y recomendar directrices en materia ética y axiológica.



- *Dar seguimiento al cumplimiento de compromisos éticos de las diferentes unidades institucionales.*
- *Velar por la incorporación de las prácticas éticas en los diversos sistemas de gestión prestándoles especial atención a aquellos de particular sensibilidad y exposición a los riesgos.*

Seguimiento y evaluación

- *Revisar las etapas anteriores, la corrección de las falencias encontradas y la realización de las auditorías de la ética.*

Mientras no se haya establecido una Unidad Técnica de Ética y Valores, le corresponderá a la Comisión asumir las funciones de la Unidad.” (el destacado no es del original)

Los Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética”, su punto 5.2, establecen:

“En la práctica, se ha demostrado con las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Ética y Valores que lo óptimo es contar también en cada institución con una Unidad Técnica de Ética y Valores que, por su labor y ejecución permanente, es de vital importancia para la implementación, desarrollo, mantenimiento y mejoramiento del proceso de gestión ética en todas las dependencias y en todo el accionar de la institución de manera sistemática y continua.”

Por su parte de la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos (N.º 9699) norma.

“ARTÍCULO 7- Encargado del modelo

Toda persona jurídica que adopte el modelo facultativo de organización, prevención de delitos, gestión y control deberá tener un encargado de supervisar el funcionamiento y el cumplimiento de dicho modelo. El encargado deberá contar con autonomía respecto de la administración de la persona jurídica, de sus dueños, sus socios, sus accionistas o sus administradores. Podrá ejercer labores de contraloría o auditoría interna. Quedan exceptuadas de esta obligación las personas jurídicas indicadas en el artículo 10 de la presente ley.

El órgano de dirección y la administración deberán proveer al encargado de prevención de delitos los medios y las facultades suficientes para el desempeño de sus funciones. El encargado deberá establecer, junto con la administración de la persona jurídica, un programa dirigido a la aplicación efectiva del modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control, así como un sistema de supervisión eficiente, a fin de detectar sus fallas para modificarlo oportunamente de acuerdo con el cambio de las circunstancias de la persona jurídica”.

La CIEV no ha cumplido con todas sus funciones ya que no cuentan con la capacidad instalada, debido a que los miembros de esta comisión no atienden únicamente estas funciones, por lo que los esfuerzos en materia ética se ven limitados, así como las



funciones que pueden ejercer en la institución.

Al no ejercer la CIEV todas las funciones que le corresponden de conformidad con lo que dictan en los lineamientos para las comisiones, se puede incurrir en un debilitamiento de la gestión ética en la institución, siendo que está no se está ejecutando de la forma en que debería darse, ya que no se está logrando efectuar acciones en todas las etapas del proceso de gestión ética.

2.6 Falta de Reglamento de funcionamiento de la CIEV

La CIEV no cuenta con el Reglamento para su organización, funcionamiento y acatamiento dentro de la institución.

La elaboración del Reglamento se incluyó en plan de trabajo de la CIEV 2020, sin embargo, en el informe de labores de ese mismo periodo, señalan que el Reglamento se encuentra en análisis y posterior aprobación por parte de la Junta Directiva.

Posteriormente, se incluye nuevamente en el plan de trabajo periodo 2021, sin embargo, de acuerdo con el informe de labores de este periodo, mencionan que: *“La actual Comisión retomó y se encuentra en proceso de replanteamiento, debido a que la propuesta anterior no cumplía con los criterios necesarios para ser remitida al Jerarca.”*

No obstante, en el plan de trabajo presentado por la CIEV para el 2022, no se incluyen actividades relacionadas con la elaboración del reglamento.

Los Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética, en su punto 5.5 dispone:

“La Comisión institucional de Ética y Valores, y en los casos que se cuente con la unidad técnica permanente, deben estar regidas por un reglamento para su organización, funcionamiento y acatamiento dentro de la Administración. Para su elaboración, puede contarse con la asesoría de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional.”

Una de las funciones de la Junta Directiva, según la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (Ley N.2726) es la de: *“i) Dictar, reformar e interpretar los reglamentos internos necesarios para el mejor desarrollo de los fines del Instituto”*

La CIEV no ha elaborado y remitido para aprobación del Jerarca el reglamento de funcionamiento, porque consideró en su momento que la propuesta existente no cumplía con los criterios requeridos para ser presentado a aprobación. Por otra parte, al igual que sus funciones, no han contado con la disponibilidad de los miembros para atender todos los requerimientos establecidos en los lineamientos, por cuanto estos además de las responsabilidades dispuestas para la CIEV, deben atender las



funciones propias de los puestos que ocupan dentro de la institución.

Al no contar con el Reglamento, no está debidamente formalizado cual es el funcionamiento, las responsabilidades y el ámbito de acción de la CIEV en la institución, asimismo, no permite tener claro cuáles son las responsabilidades que le competen al Jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la gestión ética del AyA.

2.7 Falta de procedimiento para el manejo de conflictos de interés

La Junta Directiva aprobó con el acuerdo N.º 2021-431 BIS comunicado el 04 de octubre de 2021, la *“Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés”*, en el por tanto II. “De la implementación de la política”, se da un plazo de 8 meses a partir de la aprobación de la Junta Directiva para que la Administración Activa implemente la política.

La Gerencia General emitió la directriz GG-2022-02500 del 27 de junio de 2022, *“Directriz gerencial para la implementación de la Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés. Acuerdo no.2021-75”*, en este se instruye la implementación de la política, así como la definición legal de causales de conflicto de interés conforme dictámenes de la Procuraduría General de la República y la Ley General de Administración Pública.

Esta directriz realmente no contempla el procedimiento ni aspectos relacionados con mecanismos para denuncia de actos contrarios a la política y su atención, así como la confidencialidad de los denunciantes.

La norma 2.3.1 de las Ncisp establecen que la Junta Directiva y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a: *“las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés”*

La Gerencia General no ha establecido el procedimiento para el manejo de conflictos de interés debido a que es necesario realizar una revisión exhaustiva con el fin de ajustar el acuerdo de Junta Directiva No. 2021-431 BIS con los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad y en el caso del procedimiento para que los funcionarios públicos de AyA puedan abstenerse, el órgano gerencial indica que existen los principios establecidos en la Lccei.

Esta situación implica que el AyA puede incurrir en el incumplimiento legal y el debilitamiento del control interno, por cuanto no se asegura el entendimiento y acatamiento de estas disposiciones y los mecanismos para la denuncia.



B. Ambiente Ético

2.8 Las preguntas de la autoevaluación son limitadas

La UCI obedece lo señalado en el DFOE-50 del 27 de febrero 2004 oficio No. 01846 en el cual obliga a los órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de República de realizar una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno institucional, de tal manera, la Junta Directiva con acuerdo de No. 2022-91 del 09 de marzo 2022, conoce y aprueba la Autoevaluación Institucional 2021 (ACI-2021) y la estrategia metodológica ACI-2022.

En la Autoevaluación de Control Interno 2021, se aplicó un diagnóstico a los titulares subordinados, el cual permitió conocer el estado de los sistemas a nivel institucional y por dependencia, se invitó al ejercicio a un total de 68 funcionarios, en el cual se presenta el resultado por componente:

Figura N.º 1
Resultados autoevaluación 2021

COMPONENTES DE CONTROL INTERNO	PORCENTAJE
Ambiente de control	16
Valoración del riesgo	19
Actividades de Control	18
Sistemas de Información	15
Seguimiento	17
TOTAL	85

Fuente: ACI 2021

Las preguntas de evaluación que se aplicó a los Titulares, en relación con la ética son las siguientes:

Figura N.º 2
Preguntas de la autoevaluación

Norma de Control Interno	Preguntas relacionadas a la Ética	Respuesta por Dependencia	
		SI	NO
Norma 2.3.1 - Factores formales de la ética institucional: Misión, visión, valores, Manual de Principios Éticos y de Conducta, indicadores de la cultura ética.	¿Se han divulgado la misión, visión, valores y otros factores de la ética institucional en la Dependencia?	59	8
Norma 2.3.2 - Elementos informales de la ética institucional: clima organizacional, estilo de dirección, modelo de toma de decisiones, valores compartidos, creencias, comportamientos organizacional.	¿Se han establecido controles que permitan tener un ambiente propicio, considerando los factores informales de la ética?	61	6
Norma 2.3.3 - Integración de la ética a los sistemas de gestión	¿Se evalúa el comportamiento ético en la Dependencia?	48	19

Nota: El total de dependencias evaluadas es de 67.



La UCI, no incorpora en el diagnóstico de evaluación, consultas más amplias relacionadas con las Ncisp, en cuanto al fortalecimiento de la ética (factores formales e informales de la ética), asimismo, consultas con respecto a la Lccie y su reglamento, sobre los Principios Éticos de los Funcionarios Públicos (Decreto Ejecutivo N.º 33146) ni del Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA.

En lo que respecta al plan de mejoras, la UCI presenta la Estrategia Metodológica ACI-2022, que surge del resultado del informe ACI-2021 el cual busca promover en los titulares subordinados el establecimiento de mecanismos o acciones para mejorar sus sistemas de control en procura del logro de los objetivos mediante la optimización de los recursos disponibles. Por lo tanto, dicha estrategia no fortalece los factores formales y elementos informales de la ética, en el tanto no se realizan consultas al respecto.

La LGCI norma la responsabilidad de la Junta Directiva y de los titulares subordinados de realizar al menos una autoevaluación anual. Las Ncisp dispone sobre valoración del riesgo lo siguiente:

[...]

6.3 Actividades de seguimiento del SCI. Las actividades de seguimiento del SCI, deben incluir:

(...)

b) Autoevaluaciones periódicas en las que se verifiquen el cumplimiento, validez y suficiencia del SCI.

6.3.2 Autoevaluación periódica del SCI. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer la realización, por lo menos una vez al año, de una autoevaluación del SCI, que permita identificar oportunidades de mejora del sistema, así como detectar cualquier desvío que aleje a la institución del cumplimiento de sus objetivos.

Las estrategias y los mecanismos para la autoevaluación periódica, deben estar definidos como parte de las orientaciones a que se refiere la norma 6.2. En todo caso, se debe procurar que sea ejecutada sistemáticamente y que sus resultados se comuniquen a las instancias idóneas para la correspondiente toma de acciones y seguimiento de implementación.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure”.

Conforme lo indicado por la UCI, siempre se capacita a los titulares subordinados respecto a los factores formales y los elementos informales de la ética; y en el seguimiento se refuerzan los mismos; pero reconocen que no se consideraron en forma amplia o detallada dichos factores o elementos. Es por esta razón, en el 2022 se efectuó un cuestionario adicional, respecto a la ética.

Al no contar con un cuestionario amplio y actualizado para efectuar anualmente la autoevaluación que incluya consultas específicas de cada factor formal de la ética y de los elementos informales de la ética, se debilita cualquier estrategia que formalice



el AyA para mejorar el ambiente de control.

2.9 Carencia de indicadores que midan el seguimiento de la gestión y cultura ética.

La UCI con PRE-UCI-2022-00047 del 07-04-2022, indica en relación con los factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, al menos los relativos a Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura:

“[...] No se cuentan con indicadores para dar seguimiento a la cultura, ni se han presentado iniciativas para trabajarlos. (...)”

Las Ncisp en el punto 2.3.1 Factores formales de la ética institucional dispone:

“(...) c. Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento. (...)”

La Guía Técnica para el desarrollo de las auditorías de la ética indica respecto a los indicadores:

“(...) Conviene señalar que los mecanismos que se aplican para poner en conocimiento de las instancias correspondientes inquietudes y supuestas conductas antiéticas y conflictos de intereses, constituyen parte de los elementos que la institución aplica para fortalecer el ambiente ético de la institución. Por su parte, los resultados que se obtienen mediante esos mecanismos, son indicadores de la ética institucional La existencia de indicadores de la ética, con base en los que periódicamente resulte factible hacer mediciones para identificar áreas susceptibles de mejora continua. Dichos indicadores deben ser apropiadamente definidos y ser de conocimiento general”.

La Junta Directiva no ha formalizado los indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento, debido a que institucionalmente no se han definido las responsabilidades en cuanto a que unidad debe llevar en forma sistemática dichos indicadores ya que AyA no cuenta con una Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional.

El AyA al no contar con datos veraces y fiables para medir la gestión y cultura ética institucional, así como la efectividad de los elementos formales y por ende las medidas tomadas por la Junta Directiva, la CIEV, las subcomisiones y los titulares subordinados, no puede fortalecer el ambiente de control, lo cual conlleva a incrementar el riesgo por faltas a la ética.



2.10 Las debilidades en el ambiente ético institucional no se presentan a la Junta Directiva

La CIEV desarrolla las mejoras institucionales que le corresponden en cuanto al tema de ética, que son incluidas en la estrategia metodológica de la autoevaluación de control interno. Además, tiene contemplado en sus planes de trabajo anuales actividades a desarrollar y efectúa los informes de labores con las acciones ejecutadas en el año.

La CIEV respondió con el oficio PRE-UCI-00047 del 7 de abril del 2022 respecto a las acciones realizadas:

[...]

Entre estas acciones se encuentra:

En el año 2018 aprueba una mejora institucional de control interno, asociada a la norma 2.1., donde se utilizan varios instrumentos dispuestos por la Contraloría General de República para realizar Auditorías de Ética.

En el año 2019 aprueba una mejora institucional de control interno, asociada a la norma 2.3.3., donde se solicitó establecer mejoras considerando factores y disparadores de riesgos asociados al componente ético, identificación de sujetos interesados e identificación de riesgos, los cuales se le denominaron riesgos de corrupción.

Las acciones desarrolladas se realizaron coordinadamente con la Comisión Institucional de Ética y Valores.

Durante el año 2020, dentro de la Estrategia Metodológica se solicitó como mejora institucional la aplicación de los modelos de madurez del control interno, sevri y ética, con el objetivo contribuir con la identificación de debilidades y proponer las mejoras para subsanar las debilidades encontradas.

Durante el año 2021 se realizó un ejercicio de percepción de la aplicación de la ética en AyA y se emitió el correspondiente informe. Se adjuntan estrategias, Informe de percepción de la aplicación de la ética en AyA.

No se presentan informes trimestrales: Plan de trabajo 2020, 2021 y 2022, Informe anual de labores 2020 y 2021”.

No obstante, la CIEV reconoce que algunos de estos informes no se presentan a la Junta Directiva, sino a la Dirección Ejecutiva de la CNRV y Presidencia Ejecutiva. En cuanto a los resultados del estudio *“Percepción de la aplicación de la ética en AyA”*, se presentó a la Gerencia General y a la Subsistema Control Estratégico (SCE). Sin embargo, la Gerencia General no brindó decisiones ni la CIEV dio el respectivo seguimiento.

Las Ncisp en el capítulo II Normas sobre Ambiente de Control, lo siguiente:

[...]

2.3 Fortalecimiento de la ética institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación



de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión”.

Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores institucionales en la Gestión Ética, en su punto 3. “Responsables de la gestión ética institucional”, que el jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de:

[...]

Por consiguiente, en el ámbito de responsabilidades por el accionar ético institucional:

•El o la jerarca será el o la principal responsable y líder institucional de la gestión ética.

(...)

*•La Comisión y a la Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional, conducirán técnicamente la gestión ética en la institución **con el liderazgo y la responsabilidad del o de la jerarca**, los y las titulares subordinados y la participación de toda la administración activa.*

(...)

Adicionalmente, el o la jerarca y los y las titulares subordinados tendrán la responsabilidad de:

- Ajustar su gestión al marco institucional en materia ética.*
- Desarrollar y mantener un estilo gerencial congruente con los valores y los principios éticos institucionales.*
- Asumir el compromiso ético en toda toma de decisiones.*
- Vigilar el cumplimiento de las decisiones y la resolución de situaciones de manera que se garantice el accionar ético de la organización.*
- Establecer de forma expresa la asignación de autoridad y responsabilidades, así como la aplicación de los principios y los valores éticos dentro de la estructura organizacional”.**

La CIEV depende de la presidencia ejecutiva y la Junta Directiva no la conformó ni formalizó sus responsabilidades.

Esta situación implica que, al no conocerse los resultados de la aplicación de mecanismos de evaluación, por parte de la Junta Directiva, no se tomen decisiones estratégicas en aspectos éticos lo que conlleva a que la Institución quede expuesta a actos de corrupción, conductas fraudulentas e ímprobos. Tampoco permite a la Junta Directiva que asuma el rol protagónico en el tema, y con ello fortalecer el Gobierno Corporativo de AyA.

2.11 Ausencia de aspectos éticos en la Evaluación de Desempeño

La CIEV del 2020 procedió a revisar y valorar la Guía para la Inserción de la Ética de la Comisión Nacional de Ética y Valores en lo que respecta integración de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos. Se remitió el PRE-CIEV-2020-00005 del 31 de marzo del 2020 a la presidenta ejecutiva las recomendaciones al proceso



de “Dotación de Personal de la Dirección Gestión de Capital Humano” en relación con la evaluación de desempeño:

[...]

1. *Componente 1.1 Perfiles de puesto o cargo:*

a. *Se recomienda incluir competencias que se relacionen con la ética profesional.*

[...]

6. *Componente 1.5. Evaluación del desempeño.*

a. *Con la incorporación de competencias que se relacionen con la ética profesional en los perfiles de cargo que se recomienda en el punto 1.a., es de gran interés para esta comisión que los mismos sean evaluados en la evaluación del desempeño al funcionario”.*

En el año 2021 con el acuerdo No.2021-137 del 5 de abril de 2021, se aprobó la modificación a la Política de Evaluación del Desempeño 2021, en la cual se encuentran integrados los componentes de la evaluación del desempeño: en un 80% por el cumplimiento de objetivos y metas y un 20% por competencias laborales, las cuales son establecidas institucionalmente, en cumplimiento al Decreto Ejecutivo N.º 42087-MP-PLAN Lineamientos generales de gestión de desempeño de las personas servidoras públicas.⁵

Por otra parte, en el periodo 2022 la CIEV le solicita a la DGCH una reunión para definir la estrategia con el fin de evaluar la ética a través de la Evaluación del Desempeño donde se pueda valorar las conductas éticas descritas en el Manual de Principios Éticos y de Conducta del AyA en cumplimiento a la normativa, sin embargo, la DGCH le solicitó a la Comisión una propuesta para la respectiva aprobación de la Administración Superior para cambio de manuales, asimismo, con el PRE-CIEV-2022-00005 del 27-04-2022, la Comisión emitió una propuesta la cual se agregan palabras relacionadas con la ética, en las secciones de “*Compromiso y Calidad Organizacional*” y “*Orientación de Servicio al Usuario*”.

Los Lineamientos Generales de Gestión de Desempeño de las Personas Servidoras Públicas 42087-MP-PLAN, en su artículo 12 dispone lo siguiente:

“Artículo 12 Evaluación de las competencias individuales.

Se evaluarán las competencias individuales de las personas servidoras públicas, para lo cual podrá considerarse lo contenido en el Diccionario de Competencias Esenciales que emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; o bien, en instrumentos propios de la entidad, tales como diccionarios de competencias técnicas o especializadas según la naturaleza del servicio público que brinde la institución. En el caso de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, se aplicará el

⁵ Artículo 11.-**Componentes de la evaluación del desempeño.**

La evaluación del desempeño estará integrada en un 80% por el cumplimiento de objetivos y metas y el 20% restante será evaluado con los criterios previamente establecidos institucionalmente y serán aplicados por la jefatura.



Manual de Competencias que defina la Dirección General de Servicio Civil”.

Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores institucionales en la Gestión Ética, en su punto 4.2. Proceso de gestión ética

[...]

También incluye la inserción de prácticas éticas en los procesos de gestión del recurso humano (reclutamiento, selección, formación, educación moral, evaluación de desempeño) y otros sistemas de gestión institucional como la administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información, prevención de conflictos de intereses, atención de denuncias y otros relevantes, de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan”. (el subrayado no es del original)

La Guía para inserción de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos de la Comisión Nacional de Ética y Valores, en el punto 1.5 indica lo siguiente:

“(...) El proceso de Evaluación del desempeño debe contar con indicadores éticos referentes al proceso evaluativo, a los instrumentos de evaluación y a las personas evaluadoras (...)”

La Ley de Empleo Público norma respecto a la evaluación de desempeño:

“ARTÍCULO 27- Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas. La evaluación del desempeño será un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de las personas servidoras públicas.

Este instrumento de evaluación deberá ser objetivo, sin perjuicio en contra del servidor por injerencia política, persecución, acoso laboral y a la moral y ética, o por eventuales denuncias en contra de sus superiores por posibles faltas en contra de la administración eficiente de los recursos de la Hacienda Pública...”

El Diccionario de Competencias para la Función Pública en el Régimen de Servicio Civil, actual considera los “Valores de la Función Pública Costarricense”, enfatizan en la importancia de resaltar valores esenciales para la Función Pública (ver figura).

La Presidencia Ejecutiva de ese momento instruyó a la DGCH, desde el 2020 para que cumpliera las recomendaciones por el CIEV, sin embargo, la Presidencia Ejecutiva no le dio seguimiento a la instrucción dada.

Al no incluir la ética en la evaluación de desempeño no se propicia el fortalecimiento de la ética en la gestión del recurso humano mediante la mejora en el proceso evaluativo, a los instrumentos de evaluación y a las personas evaluadoras y con ellos, no se fomenta que la evaluación del desempeño de funcionario se realice en una forma integral. La Guía redactada por el Órgano Contralor indica:



“También cabe una responsabilidad a cada funcionario en su condición de servidor público. Teniendo presentes los principios de legalidad y eficiencia consagrados en el artículo 11 de la Constitución Política, la responsabilidad ética del funcionario conlleva su deber de responder por los actos que emprenda como parte de su gestión y de las consecuencias de esos actos. Por consiguiente, como parte de la administración, todos deben acatar las regulaciones en materia ética y contribuir al mantenimiento del ambiente ético en la organización”.

2.12 Debilidades en el control sistemático de denuncias y sanciones

2.12.a Falta de controles sistemáticos de denuncias por faltas a la ética, faltas a la probidad, corrupción o sobornos

La Contraloría de Servicios lleva un sistema de información para el control de denuncias y quejas por prestación de servicios. Con el oficio GSD-UEN-GAR-2022-02587 del Director de la UEN de Gestión de Acueductos Rurales respondió que se lleva un control de las denuncias desde el 2018 al 2022. Respecto, a la presentación de investigaciones preliminares ante el Ministerio Público indicó:

“e- La interposición de denuncias ante el Ministerio Público es materia de la Asesoría Laboral Penal de la Institución, instancia que pertenece a la Dirección Jurídica. Esta gestión no la realiza la Subgerencia de Sistemas Delegados directamente, no obstante, cuando se trata de ASADAS esta Subgerencia aporta el insumo correspondiente para que dicha instancia analice si procede plantear la denuncia ante el Ministerio Público...”

Con el oficio GG-2022-01587 del 28 de abril del 2022, la Gerencia General respondió:

*“En el caso de la Gerencia General, la dependencia no cuenta con la información solicitada, ya que el rol de la Gerencia General en la mayoría de estos asuntos es de tramitador y no resolutorio.
En caso de la Junta Directiva no cuenta con un indicador que registre las denuncias por corrupción o presuntos hechos irregulares contra la Hacienda Pública, ni tampoco llevan un control específico de denuncias”.*

La Gerencia General con el oficio GG-2022-02634 del 4 de julio del 2022, indicó que las denuncias por supuesta corrupción o fraude por funcionario o miembros de las Juntas Directivas de la ASADAS, es recibida por las diferentes Direcciones y todas son controladas por la Gerencia General, pero no se indica la forma en que se controlan. Se indica que en el caso de denuncias penales se interpone la respectiva denuncia ante el Ministerio Público. A su vez, la Gerencia General respecto a la cantidad de comisiones investigadoras preliminares creadas, se indicó con el oficio GG-2022-02634 del 4 de julio del 2022, que solamente se ha instaurado una. A su vez, se indica que no se tiene registradas denuncias del 2019 al 2021 por sobornos o corrupción por disponibilidad de servicios.



Debe recordarse que la Gerencia General según el Reglamento Autónomo de Servicio ostenta el régimen disciplinario, por lo tanto, debería llevar dichos indicadores, porque no solo realiza la imputación de los cargos, sino que emite la resolución al ser órgano decisor.

La Auditoría Interna solicitó dicha información al Director Jurídico. La Dirección Jurídica respondió con el oficio PRE-J-2022-01570 del 25 de abril del 2022:

1. *“¿La Dirección Jurídica cuenta con indicadores en materia de corrupción? ¿Estos indicadores se llevan de forma sistemática? (Remitir los indicadores en caso de contar con estos).*

Debe señalarse que los indicadores en materia de Corrupción es materia de Control Interno que no es competencia de esta Dirección sino de la Administración Superior y Control Interno

2. *¿Se han efectuado procedimientos administrativos disciplinarios relacionados con faltas a la ética y corrupción? (Detallar cuántos procedimientos en los últimos cinco años).* 3. *De estos procedimientos administrativos disciplinarios, ¿cuántos han resultado en el despido de funcionarios?*

*Recordemos que la función de los Abogados de esta Dirección en el Procedimiento Administrativo Disciplinario es de órgano instructor o director que tiene facultades o competencias de **ordenación e instrucción y no de carácter decisorio**. Consecuentemente le corresponde dirigir la instrucción del procedimiento e impulsarlo, esto es, resolver interlocutoriamente y preparar los autos para el dictado del acto final por parte del órgano decisor, sea la Gerencia General.*

Por lo que solicita un pazo mayor ya que debe consultarse información de 5 años para poder dar respuesta a su solicitud”.

Posteriormente, con el oficio PRE-J-2022-01769 respondió con los siguientes datos, pero le queda la duda a la Auditoría Interna si lo lleva en forma sistemática que permita el acceso oportuno y confiable de la información, porque requería días para levantar la información:

Tabla N.º 1

Detalle de indicadores de la Dirección Jurídica

Detalle	Cantidad
Cantidad de despidos sin responsabilidad laboral por actos de corrupción o presuntos hechos irregulares contra la Hacienda Pública en los últimos cinco años	19
Cantidad de juicios laborales en proceso y concluidos con sentencia a favor o en contra por despidos sin responsabilidad laboral por actos de corrupción o presuntos hechos irregulares contra la Hacienda Pública.	17



Ahora bien, es del conocimiento de la Auditoría Interna que la Presidencia coordina con las diferentes instancias del AyA, para obtener los indicadores de AquaRantig⁶, inclusive se coordina con la Auditoría Interna y la Dirección Jurídica. Uno de los temas que evalúa es la Transparencia y protección empresarial frente a la corrupción, para lo cual realiza consultas como las que se detalla en el anexo N.º4. Queda la duda a la Auditoría Interna, si la Administración Activa, simplemente completa los datos, o ha interiorizado las consultas que le permita mejorar en los aspectos de la ética, transparencia y anticorrupción. Es claro que entre las consultas está el registro de las denuncias, pero solo se le consulta a la Auditoría Interna y no la Administración Activa, que también es responsable de su atención y control.

La Administración Activa no tiene clara la responsabilidad legal en cuanto a la atención oportuna de la denuncia. Se evidencia que la Administración Activa no tiene formalmente establecido la instancia que debe llevar el registro y control de las denuncias institucionalmente. Si bien es cierto, la Dirección Jurídica tiene una unidad que colabora con la Junta Directiva y la Gerencia General en la imputación de los cargos, dirección de las comisiones investigadoras preliminares y redacción de resoluciones de los órganos decisores, llama la atención que no se considere como responsable directo de llevar dichos controles. Esa misma unidad de la Dirección Jurídica, es la que brinda la información a los auditores externos para las posibles contingencias legales.

El Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica recomienda “fomentar recolección de datos y transparencia sobre cumplimiento disciplinario”

“La recolección, análisis y comunicación de datos sobre aplicación de la ley puede apoyar al sistema de integridad de múltiples formas. En primer lugar, los datos estadísticos sobre las sanciones disciplinarias impuestas en seguimiento a violaciones de integridad dan información sobre principales áreas de riesgo, lo cual puede alimentar el desarrollo o actualización de políticas públicas específicas, así como estrategias anticorrupción y de integridad. En segundo lugar, los datos pueden nutrir indicadores usados para monitorear y evaluar políticas de integridad y estrategias y pueden ayudar a evaluar el desempeño del sistema disciplinario en su conjunto. En tercer lugar, los datos pueden ser insumos para comunicaciones institucionales, dando cuenta de la acción de cumplimiento a otros funcionarios públicos y al público (OCDE, 2018[14]). Por último, el análisis científico, accesible y consolidado de datos estadísticos sobre prácticas de cumplimiento de la ley facilita la evaluación de la efectividad de medidas existentes y la coordinación operativa entre instituciones anticorrupción (UNODC, 2017[17]). En Costa Rica actualmente no existe un proceso estandarizado con respecto a la recolección de datos sobre la aplicación de la ley y a ninguna entidad

⁶ AquaRating es un sistema basado en un estándar internacional para la evaluación de empresas prestadoras de servicio de agua y saneamiento. Dicho sistema se desarrolló con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. AquaRating está estructurado en 8 áreas de evaluación: Calidad de Servicio; Eficiencia en la Planificación y Ejecución de Inversiones; Eficiencia en la Operación; Eficiencia en la Gestión Empresarial; Sostenibilidad Financiera; Acceso al Servicio; Gobierno Corporativo; Sostenibilidad Ambiental



en específico se le ha asignado la responsabilidad de recolectar datos y estadísticas sobre el sistema disciplinario para todas las 326 instituciones del sector público costarricense. Sin embargo, las funciones específicas de algunas instituciones han permitido la recolección parcial de datos sobre su propia gestión disciplinaria de manera ad hoc. De acuerdo con información recolectada a partir del cuestionario de la OCDE, el Tribunal del Servicio Civil, que es la segunda instancia en el mecanismo de apelación para casos disciplinarios, recolecta los datos siguientes:

- *Número de casos recibidos cada mes.*
- *Tipo de acción (queja o despido).*
- *Casos por institución.*
- *Número casos decididos (por institución, por causa de la acción, por resultado – confirmado o desestimado).*
- *Número de casos cuya decisión fue apelada.*
- *Número de casos devueltos de la apelación y, de estos, cuántos confirmados y cuántos revertidos.”*

2.12.b La Administración Activa no cuenta con espacio en la WEB para presentar denuncias contra la Hacienda Pública en forma separada de las quejas por prestación de servicios.

La Gerencia General respondió con el oficio GG-2022-02634 del 4 de julio del 2022, que en el sitio WEB en la sesión de sugerencias, la Contraloría de Servicios, establece los pasos para presentar una denuncia ante esa instancia.

De la revisión de sitio WEB se determinó que la Contraloría de Servicios tiene un espacio que indica que se pueden presentar denuncias en aquellos casos: *“en que existan posibles actuaciones inadecuadas de los funcionarios de la institución en el ejercicio de sus funciones o cuando existe una posible utilización de los recursos institucionales”*.

Contraloría de Servicios	
Gestiones de la contraloría	Denuncias
Denuncias	Se tramitará una denuncia en aquellos casos en que existan posibles actuaciones inadecuadas de los funcionarios de la institución en el ejercicio de sus funciones o cuando exista una posible utilización inadecuada de los recursos institucionales.
Inconformidades	Es un trámite formal, debe realizarse por escrito, para lo cual debe indicarnos sus datos personales (nombre completo - número de cédula - dirección exacta), medios de contacto (números telefónicos - fax - correo electrónico), número de NIS, y una descripción de la situación a plantear y de ser posible aportar las pruebas pertinentes referentes al caso planteado.
Reportes	
Consultas	
Documentación de la contraloría	Artículo N°8. De la Confidencialidad(Reglamento Interno de funcionamiento de la Contraloría de Servicios) La persona usuaria podrá solicitar a la contraloría que se resguarde su identidad respecto de terceros; esto, implicará que su identidad no trascienda más allá del ámbito propio y específico de la contraloría.
Buzón de sugerencias	La Contraloría de Servicios guardará confidencialidad de la identidad del denunciante atendiendo a lo que establece el artículo N° 6 de la Ley 8292, (Ley General de Control Interno)

Se indican en el espacio de Gestión de la Contraloría los contactos de esta. A pesar de que el trámite se indica que debe ser formal (por escrito) se direcciona a un buzón de sugerencias que establece que “aspectos considera usted para mejorar nuestro



servicio”, no se enfoca explícitamente a los daños a la Hacienda Pública o actos de corrupción:

Ahora bien, en la “*Documentación de la contraloría*” se adjunta la Política de atención de denuncias, que fue formalizada por la Gerencia General con el oficio GG-2020-00180 del 16 de enero del 2020, que detalla los medios de comunicación de la denuncia y los requisitos.

La Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios (N.º9158), norma que las Contraloría de Servicios son responsables de:

*“15) Realizar las investigaciones internas preliminares, de oficio o a petición de parte, **sobre las fallas en la prestación de los servicios, con el fin de garantizar la eficiencia de las gestiones de la organización.** Lo anterior, sin perjuicio de los procedimientos administrativos que la administración decida establecer para encontrar la verdad real de los hechos y que la contraloría de servicios permita a cualquier funcionario involucrado brindar explicaciones sobre su gestión, así como proteger sus derechos fundamentales”.*

Las Contralorías de Servicios se crean para:

“ARTÍCULO 11.- Contralorías de servicios Se crean las contralorías de servicios como órganos adscritos al jerarca unipersonal o colegiado de las organizaciones, según las estipulaciones previstas en el artículo 12 de la presente ley, a fin de promover, con la participación de las personas usuarias, el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brindan las organizaciones. La contraloría de servicios será un órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad en los servicios prestados. Con el fin de lograr el mejor desempeño de sus funciones, las contralorías de servicios podrán contar con personas subcontraloras, de acuerdo con las necesidades de cada organización a la que pertenecen. En el caso de las organizaciones que brindan servicios a nivel regional, se podrán establecer contralorías de



servicios regionales, las cuales dependerán de la contraloría de servicios institucional”.

Por su parte el Reglamento a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios (Decreto Ejecutivo N.º 39096-PLAN)

“Artículo 11.—Funciones de la CONTRALORÍA. Además de las indicadas en el artículo 14 de la LEY, la CONTRALORÍA tendrá las siguientes funciones: 1. Mediar para una solución pacífica de las gestiones presentadas por las PERSONAS USUARIAS relativas a la prestación del servicio, siempre y cuando sea posible de acuerdo con la naturaleza del servicio. 2. Tomar las acciones necesarias a los efectos de que la administración o departamento respectivo le haga llegar a la PERSONA USUARIA la información que solicite relativa a los servicios, normas, procedimientos o demás que se refieran a los servicios que presta la organización respectiva y esta no sea brindada de manera expedita, correcta, actualizada y completa de conformidad con la LEY”.

Con el oficio GG-CS-2022-00360 del 28 de julio del 2022, el Contralor de Servicios confirmó a la Auditoría Interna que sus competencias son exclusivamente en cuanto a la prestación de servicios. Verbalmente reconoce que es importante realizar la aclaración en el sitio WEB, dado que su objetivo es que ingresen quejas y denuncias por prestación de servicios. Por lo anterior, es importante que se aclare en el sitio WEB de la Contraloría de Servicios, que ese canal es solamente para la atención de denuncias relacionadas con la prestación de servicios.

Por lo tanto, se confirma que el AyA no cuenta con un medio para que los funcionarios públicos de AyA puedan cumplir con su deber de presentar las denuncias y los ciudadanos con su derecho de denunciar, para lo cual AyA debe asegurar la protección de la identidad del denunciante y de los hechos denunciados.

Por su parte, la Subgerencia de Gestión de Sistemas Delegados respondió con el oficio GSD-UEN-GAR-2022-02587:

“Si existe, este se encuentra en el sitio web del AyA en el acceso denominado “Formulario de Consultas” situado en el apartado de sistemas comunales ASADAS. Si bien es cierto, este es un sitio dirigido a la atención de consultas, también se reciben denuncias, quejas o inconformidades de las ASADAS o usuarios de éstas. Una vez ingresadas, las mismas son transferidas a la Oficina Regional de Acueductos Comunales que corresponda la atención de la ASADA denunciante o denunciada. En la siguiente imagen se puede visualizar el acceso al formulario”.



2.12.c La Administración Activa no tiene diseñado un control de alarmas que permita identificar en forma preventiva casos de corrupción

La Administración Activa no cuenta con análisis de alarmas o datos relevantes que le permitan identificar en forma preventiva posibles actos de corrupción o falta de ética. Ni existe un plan de sensibilización o capacitación al respecto a titulares subordinados, especialmente quienes están a cargo de procesos de mayor vulnerabilidad en cuanto a la ética.

Es fundamental que la CIEV con el apoyo de otras unidades analice las causas posibles por la que un funcionario público comete una falta a la ética, a la probidad o realiza una actividad corrupta, porque se puede partir de que existe una circunstancia que lo motiva.

Existen señales de alerta o de alarma (conocidas como banderas rojas o “red flags”) que permiten tomar medidas a los titulares subordinados en forma preventiva. Se requiere un monitoreo permanente de esas banderas rojas.

Para construir y fortalecer una cultura ética es necesario que los titulares subordinados obtengan el conocimiento y herramientas necesarias, por lo que es esencial educarlos respecto a los tipos de comportamiento, sobre todo en los procesos más vulnerables. De esta manera les permita identificar en una forma oportuna los riesgos y consecuentemente; diseñar y establecer controles que prevengan la ocurrencia de actos de corrupción, y garanticen el logro de los objetivos del AyA.

2.12.d La Política de atención de denuncias (GG-2020-00180) presenta oportunidades de mejora

La Política de atención de denuncias que fue formalizada por la Gerencia General el 16 de enero del 2020, con el oficio GG-2020-00180 presenta las siguientes oportunidades de mejora:



- a. No define que se entiende por denuncia, específicamente las relacionadas con faltas a la ética, corrupción, faltas a la probidad, sobornos o daños a la Hacienda Pública.
- b. Establece a la Contraloría de Servicios o la Línea 800, como la instancia para la recepción de denuncias, pero no queda claro sobre las denuncias que se reciben en las Oficinas Regionales, Cantonales u otras unidades de AyA, para que se remitan a la Contraloría de Servicios.
- c. No establece la obligación de conformar una comisión investigadora preliminar, no se norma nada respecto al procedimiento de abstención.
- d. No hace referencia a la normativa aplicable, solo detalla algunas, pero no lo adjunta, entre las que se destaca el oficio circular PRE-DF-2016-04348 del 10 de noviembre del 2016.
- e. Se indica respecto a la imprecisión de los hechos: *“En caso de determinar que existe imprecisión de los hechos, se otorgará a la parte un plazo de 3 días hábiles para que el denunciante complete su información o de lo contrario se archivará o desestimaré la gestión, sin perjuicio, de que sea presentada con mayores elementos posteriormente, como una nueva gestión”*. Lo cual es contrario al plazo que norma el Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Decreto Ejecutivo N.º 32333) en el artículo 16 de diez días plazo.
- f. Si bien es cierto, la política norma lo relacionado con la “Confidencialidad del denunciante”, al realizarle la consulta a la Gerencia General respondió con el oficio GG-2022-02634 del 4 de julio del 2022, la política tiene oportunidades de mejora, pero que es clara en cuanto a la confidencialidad.
- g. Es importante, que el Gerente General indica que no cuenta con evidencia respecto a la capacitación brindada a todos los titulares subordinados del AyA, respecto a la política. Con el oficio GG-2022-01587 del 28 de abril del 2022, la Gerencia General respondió que es necesario una revisión exhaustiva de la directriz, con el fin de ajustar este acuerdo de Junta Directiva a los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad.

2.12.e El procedimiento CEG-13-05-P Atención y seguimiento de informes sobre presuntos hechos irregulares y denuncias, incluido en el Sistema de Gestión de Calidad presenta oportunidades de mejora.

Con el oficio GG-2022-01587 del 28 de abril del 2022, la Gerencia General respondió que está declarado y formalizado en el Sistema de Gestión de la Calidad el procedimiento CEG-13-05-P Atención y seguimiento de informes sobre presuntos hechos irregulares y denuncias. Este procedimiento incluye la recepción de informes de relación de hechos (investigaciones preliminares) remitidas por la Auditoría Interna, a la Gerencia General y la recepción de denuncias.

Algunas oportunidades de mejora son:

- a. Para la atención de una denuncia o el informe de relación de hechos se indica que el documento se asigna a un Ejecutivo de la Gerencia el cual lo



analiza, quien comunica los hechos a la Directora de Despacho de la Gerencia General. Posteriormente, se conforma un equipo multidisciplinario. El procedimiento no hace alusión a la conformación de una comisión investigadora preliminar. A esa comisión el Ejecutivo de la Gerencia le expone los hechos.

- b. El procedimiento indica: *“El Ejecutivo de la Gerencia General deberá elaborar un memorando en el SDI, en el cual se remita a la Dirección o Unidad involucrada el informe o denuncia solicitando que emita su criterio y versión de los hechos”*.

Una vez que llega la respuesta se analiza por el equipo y si requiere el apoyo de la Dirección Jurídica se solicita.

Preocupa a esta Auditoría Interna el manejo confidencial de la información y como la Gerencia General no usa la figura de comisión investigadora preliminar.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido abundante jurisprudencia, donde califica asimismo con carácter confidencial, la identidad de las personas denunciadas o eventualmente responsables dentro de la investigación preliminar, en resguardo de sus derechos fundamentales.

- c. Este procedimiento no hace referencia al procedimiento elaborado por la Dirección Jurídica denominado: ADM-92-12 Investigación preliminar.
- d. Este procedimiento no obliga ni al Ejecutivo de la Gerencia General ni al equipo conformado a guardar la confidencialidad con la firma de un documento formal, ni queda claro desde el inicio del procedimiento en el caso que se requiera la abstención.
- e. No hace referencia a la Lccei (Ley N.º8422) y su reglamento (Decreto Ejecutivo N.32333), el Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA y recientemente aprobada “Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés. Acuerdo no 2021-75. (Ref. PRE-J-2021-02927)” que fuera comunicado con el acuerdo de Junta Directiva AN-2021-431-BIS.
- f. Se le consultó al Director Jurídico si algún funcionario de la Dirección Jurídica participó en la redacción o revisión del documento e indicó que no.
- g. Preocupa a esta Auditoría Interna que, ante la consulta realizada a la Gerencia General, en cuanto a las medidas de control que tiene el procedimiento para proteger la identidad del denunciante y la información, se responde con el oficio GG-2020-02634 del 4 de julio del 2022:

“El funcionario tiene derecho a presentar la denuncia en forma anónima y de esta forma estaría protegiendo su identidad...”

El procedimiento como tal no establece expresamente las medidas para proteger al denunciante...

Un expediente disciplinario No es un expediente público, todo lo contrario, el expediente es privado, de acceso únicamente de la parte involucrada y sus representantes.



De lo anterior, se evidencia el desconocimiento del bloque de legalidad, porque el funcionario o el denunciante puede indicar tranquilamente su identidad toda vez, que el bloque de legalidad obliga a la Administración a su protección.

La Ley General de Control Interno (N.º8292) norma respecto a la investigación de denuncias:

“Artículo 6º-Confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos. La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.

La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.

Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República.” (el destacado no es del original)

La Lccej norma en su artículo 8:

“Artículo 8º-Protección de los derechos del denunciante de buena fe y confidencialidad de la información que origine la apertura del procedimiento administrativo (*). La Contraloría General de la República, la Administración y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que, de buena fe, presenten ante sus oficinas denuncias por actos de corrupción.

La información, la documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúen las auditorías internas, la Administración y la Contraloría General de la República, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que consten en el expediente administrativo.

No obstante, las autoridades judiciales podrán solicitar la información pertinente, ante la posible existencia de un delito contra el honor de la persona denunciada.

Las personas que, de buena fe, denuncien los actos de corrupción descritos en



el Código Penal, Ley N° 4573, y en esta Ley, serán protegidas por las autoridades policiales administrativas, conforme a los mecanismos legales previstos para tal efecto, a petición de parte". (el destacado no es del original)

La Procuraduría General de la República en su dictamen C-301-2019 del 31 de julio del 2020. Responde:

1) ¿Puede el Jerarca institucional ordenar investigaciones preliminares a otras instancias distintas a la Auditoría Interna?

Ciertamente puede reconocerse la potestad de los Jerarcas institucionales para disponer la instrucción de una investigación preliminar, competencia que encuentra asidero jurídico en la normativa sobre la materia, y que ha sido respaldada por reiterados pronunciamientos constitucionales. Así, tenemos que el artículo 6 de la Ley General de Control Interno y el artículo 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública...

De la simple lectura de las normas legales que hemos transcrito, se desprende la potestad de realizar investigaciones por parte de tres actores clave en el sistema de control interno, a saber: 1) la Contraloría General de la República, en condición de órgano rector en materia de control interno; 2) la Administración activa, que constituye la entidad responsable, por excelencia, de garantizar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno, mediante la implementación de las acciones necesarias; y 3) la auditoría interna, órgano interno del aparato administrativo, cuya función es evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control que debe implementar, evaluar y ejercer la Administración activa.

Ahora bien, los antecedentes emanados de la jurisprudencia constitucional que pueden encontrarse sobre la materia datan de muchos años atrás, en resoluciones tales como la N° 5796-96, 6066-96, 0676-97, 2397-97, 04746-99, 2000-00236, 2000-03691, 2002-05652, 2002-07003, a partir de las cuales se observa una línea jurisprudencial sólida que refiere la constitucionalidad^[1] de la facultad de los jefes de las instituciones para instruir una investigación preliminar.

Al respecto, resulta provechoso retomar la resolución N° 1030-2006, que consideramos engloba los aspectos más importantes relacionados con el ejercicio de esta potestad. Dicha sentencia desarrolla las siguientes consideraciones:

"...Primero: como su denominación lo indica, una fase que antecede al procedimiento administrativo sancionador, que en ocasiones, es indispensable efectuar, a fin de realizar una serie de indagaciones, que tiene como finalidad determinar si existe mérito o no para iniciar el procedimiento formal que tienda a la averiguación de la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas; por lo que, la Administración, previo a la apertura de ese procedimiento, requiere generalmente de la realización de una serie de investigaciones que le permitan, no sólo individualizar al posible responsable de la falta que se investiga, sino también determinar la necesidad de continuar



con las formalidades del procedimiento, si se encuentra mérito para ello. De tal suerte, la realización de una investigación preliminar está directamente relacionada con la satisfacción de la exigencia de una justicia pronta y cumplida –artículo 41 constitucional–, en el tanto se encuentra sustentada en la conveniencia que permite economizar la energía y recursos de la Administración, que de otra manera se consumirían en un trámite estéril; a la vez que, en los supuestos en que se justifica, permite la satisfacción de la exigencia de la justicia (en este caso, la administrativa);

Segundo: *es una pre-fase del procedimiento administrativo sancionador, que como tal, no tiene el carácter de ser bilateral y contradictoria, en tanto el investigado no tiene ninguna participación en ella, ya que no puede intervenir en la recolección de pruebas y testimonios, sin que ello produzca ninguna situación de indefensión –como se acusa–, porque es hasta el momento en que se da el traslado de cargos que el procedimiento administrativo sancionatorio inicia, en el cual, sí podrá hacer efectivas todas las garantías dispuestas para el efectivo derecho de defensa y del debido proceso. Es en este sentido que se ha estimado que lejos de producir indefensión, "más bien se provee de una mayor garantía para el investigado, quien conoce desde el inicio cuáles son los cargos que existen en contra, y la garantía de que no podrá ser sorprendido por hechos nuevos o diferentes a los ya dados en el traslado de cargos" (sentencia número 2000-03691); y,*

Tercero: *no obstante lo anterior, se ha indicado que el ejercicio de esta potestad administrativa (residenciada en el órgano instructor competente) no puede contrariar el conjunto de derechos y garantías que están cobijados por los institutos de la defensa y del debido proceso. Así, para que la indagación sea correcta y pertinente, es menester que la misma sea necesaria para reunir los elementos de juicio apropiados para descartar o confirmar la necesidad del procedimiento formal, o para permitir su correcta sustanciación. En todo caso se advierte que **es absolutamente inexcusable subsumir dentro de la etapa de investigación un acto o actos propios del trámite formal, lo cual sí comportaría un quebranto indubitable de los principios y derechos considerados infringidos; de donde, no es posible conferir valor jurídico alguno de las probanzas obtenidas en esa fase para acreditar y sustentar el acto final, si para su evacuación no se ha brindado al afectado el debido proceso y el derecho de defensa cuyo ejercicio es garantizado por normas superiores (artículos 39 y 41 de la Constitución Política).** En este sentido, debe recordarse que existen pruebas para cuya evaluación es indispensable la participación de las partes interesadas –así, lo relativo a los testigos o probanzas que son irreproducible–; de donde, para otorgarles valor jurídico, requerirán su repetición en el proceso formal, en presencia del investigado o su representante, a fin de que pueda ejercitar su derecho de defensa..." (el subrayado es propio).*

Asimismo, una revisión de la línea jurisprudencial de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia nos permite advertir la equiparación que se hace entre las investigaciones realizadas por la Administración activa y las investigaciones tramitadas por las auditorías internas, al señalar:



*“... De manera que en principio, la investigación administrativa debe iniciar en el mes siguiente de conocida de la supuesta falta y la sanción adoptada en el mes siguiente ha concluido el expediente correspondiente, so pena de prescribir. En cuanto al conocimiento de los hechos, es posible considerar dos supuestos, pues existen circunstancias donde los hechos a investigar sean notorios, esto es, se revelan espontáneamente al conocimiento del superior jerárquico sin mayor complejidad para su aprehensión o entendimiento, en cuyo caso no ameritan mayor ahondamiento, por lo que deberá adoptar la decisión de iniciar el procedimiento a partir de tal conocimiento y hasta antes de que corra el plazo de prescripción respectivo, de forma tal que si así no lo hace puede prescribir el asunto incluso antes de dar inicio al procedimiento; la otra hipótesis es que los hechos a investigar puede que no sean notorios o sencillamente no son de conocimiento de la jefatura, caso en el cual, el plazo de prescripción empezará a correr hasta que esa jefatura tenga un formal conocimiento de los mismos. **Ya sea porque se entere después de acaecido (no importa el plazo transcurrido, pues no eran de su conocimiento), o bien, puede suceder que aún conociéndolo en el acto de su acaecimiento, revistan cierta complejidad tal que se requiera la realización de una investigación preliminar o un informe administrativo (incluyendo el de Auditoría Interna), caso en el que deberá ordenar el inicio de la misma antes de que concluya el plazo de prescripción correspondiente** (al respecto véase los votos 40-1988 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, reiterado en los Votos 120-1995 y 149- 2001, también de la Sala Segunda). Es de recordar que la investigación preliminar, como acto previo al procedimiento administrativo, tiene por interés evidenciar posibles situaciones que puedan originar responsabilidad administrativa e individualizar e identificar a los presuntos funcionarios responsables...”^[2] (énfasis propio)*

Y es que las investigaciones realizadas ya sea por instrucción del jerarca o por las auditorías internas se dirigen a la misma finalidad: constituir un insumo útil y determinante para que la instancia respectiva valore la procedencia de abrir un procedimiento administrativo, sin perjuicio de otras acciones que desemboquen en responsabilidad civil o penal.

Como se señaló en el acápite anterior, la Contraloría General de la República, en el mes de noviembre de 2019, emitió el documento denominado “Lineamientos Generales para el análisis de presuntos hechos irregulares”, que es de acatamiento obligatorio para las auditorías internas del sector público. En él se explica que “...En la estructura del Estado costarricense, la potestad de investigar administrativamente presuntos hechos irregulares en la función pública, está conferida a los jefarcas y titulares subordinados, así como a la Contraloría General de la República y las auditorías internas del sector público; cada uno de ellos con características y regulaciones propias...”.

Así las cosas, resulta claro que la potestad de los jefarcas de la Administración activa para efectos de instruir una investigación preliminar está contemplada tanto en el ordenamiento jurídico -con normas claras-, así como



respaldada en la jurisprudencia constitucional y administrativa. Incluso, de la simple revisión de los ya citados lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República, que son de conocimiento y acatamiento obligatorio para las auditorías internas, se logra apreciar con facilidad que la primera inquietud planteada en la consulta queda claramente evacuada sin mayor dificultad intelectual”.

(...)

IV. CONCLUSIONES

1. *La Administración activa ostenta potestad para ordenar e instruir investigaciones preliminares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno y el artículo 8 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Administración Pública, potestad que ha sido reconocida en abundantes precedentes jurisprudenciales.*

2. *La jurisprudencia administrativa de esta Procuraduría General vertida en relación con las investigaciones preliminares, resulta de aplicación tanto para las investigaciones llevadas a cabo por las auditorías internas, como las efectuadas por la Administración activa, al compartir la misma base normativa y tener similitud en cuanto al fin público perseguido. Nótese que se trata finalmente del ejercicio de la misma potestad, simplemente asentada en órganos diferentes en cuanto a su origen”.*

Por su parte el Reglamento a la Lcei norma al respecto que pueden presentarse ante la Administración y deberán tener un control:

*“Artículo 11.- **Presentación de las denuncias.** Las denuncias ciudadanas por supuestos previstos en la Ley y demás normativas conexas, podrán presentarse ante la Administración, las Auditorías Internas, la Procuraduría de la Ética Pública y la Contraloría General.*

El órgano competente examinará, dentro de un plazo razonable, la admisibilidad de la denuncia, dictando el acto respectivo, el cual deberá ser comunicado al denunciante que hubiera señalado lugar para oír notificaciones, rechazándola o admitiéndola.

Las denuncias presentadas deberán ser registradas de tal manera que el ciudadano y la Administración puedan identificarlas y darles seguimiento con facilidad y oportunidad”.

*“Artículo 16.-**Contenido de la denuncia.** El detalle y la relación de los hechos denunciados deben ser claros, precisos y con el detalle necesario, de modo que permitan activar una investigación. **En caso de imprecisión de los hechos, se otorgará al denunciante diez días hábiles para que complete la información que fundamenta la denuncia.** Lo anterior bajo apercibimiento de que el incumplimiento de esta prevención facultará el archivo inmediato de la gestión, sin perjuicio de que sea presentada con mayores elementos posteriormente como una nueva denuncia”. (el destacado no es del original)*



La ENIPC establece en el Eje 3. Promoción de la participación y el control ciudadano:

“3.2 Denuncias efectivas y protección de denunciantes: Los objetivos que acompañan la estrategia son, en primer lugar, suministrar los insumos necesarios para presentar denuncias de forma adecuada y con mayor efectividad sobre los presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública; y en segundo lugar, fortalecer y establecer mecanismos de denuncia confidencial para hacer de conocimiento del Ministerio Público presuntos actos de corrupción”.

Las Ncisp norman como un factor formal de la ética institucional los indicadores que permitan el seguimiento de la cultura de la ética y, además:

“2.3.1 Factores formales de la ética institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a:

d. Una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; así como las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención apropiada de las denuncias que se presenten ante la institución en relación con esas conductas, y para tramitar ante las autoridades que corresponda las denuncias de presuntos ilícitos en contra de la Hacienda Pública”. (el destacado no es del original)

Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética norman:

“Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional: Ejecución de la Política Ética y su plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos institucionales, así como la atención oportuna de los hallazgos y deficiencias determinadas con el diagnóstico. Este plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos se inserta en las metas de los Planes Estratégicos y Anuales Institucionales.

También incluye la inserción de prácticas éticas en los procesos de gestión del recurso humano (reclutamiento, selección, formación, educación moral, evaluación de desempeño) y otros sistemas de gestión institucional como la administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información, prevención de conflictos de intereses, atención de denuncias y otros relevantes, de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan.

5. Seguimiento y evaluación: Se relaciona con la revisión de las etapas anteriores y la corrección de las falencias encontradas. Las auditorías de la ética forman parte de la etapa de evaluación.



El proceso de gestión ética es cíclico y permanente para que forme parte de la cultura institucional” (el subrayado no es del original)

Por su parte el Protocolo de entendimiento de las relaciones entre el Estado y las empresas propiedad del Estado, emitió por MIDEPLAN en el 2019, es claro que las empresas propiedad del Estado deben:

“Adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que promueven la integridad y anticorrupción. Estos deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos y buenas prácticas internacionales, en particular las Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas, de la OCDE (2019). Deben ser de aplicación para sus filiales o subsidiarias

Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de integridad y lucha contra la corrupción en las EPEs, así como la adopción de las Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas...”

La Directriz No. 099-MP “Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e instituciones autónomas” norma centre las responsabilidades y funciones de la Junta Directiva:

“8. Vigilar el apego de todas las acciones de la institución al marco legal vigente, asegurando la existencia de políticas y procedimientos para la prevención, detección y combate contra todo tipo de corrupción, fraude e irregularidad.

(...)

- 2. Asegurar la existencia de políticas y procedimientos de denuncia de irregularidades (whistleblowing), así como vigilar su integridad, independencia y eficacia, así como de las medidas de protección y confidencialidad del denunciante”.*

También es importante que la Administración Activa considere sanas prácticas como la ISO 37001:2016 Sistemas de gestión antisoborno — Requisitos con orientación para su uso. Esta norma ayuda a las empresas públicas y privadas con aspectos de corrupción y prácticas antisoborno. También la ISO 31000:2018 Gestión de riesgos — Directrices, puede ayudar a la Administración Activa, en cuanto a la administración de los riesgos por corrupción o sobornos.

La Administración Activa no tiene clara la responsabilidad legal en cuanto a la atención oportuna de la denuncia. Se evidencia que la Administración Activa no tiene formalmente establecido la instancia que debe llevar el registro y control de las denuncias. Si bien es cierto, la Dirección Jurídica tiene una unidad que colabora con la Junta Directiva y la Gerencia General en la imputación de los cargos, dirección de las comisiones investigadoras preliminares y redacción de resoluciones de los



órganos decisores, llama la atención que no se considere como responsable directo de llevar dichos controles. Esa misma unidad de la Dirección Jurídica, es la que brinda la información a los auditores externos para las posibles contingencias legales.

La falta de formalización de responsables es lo que no ha permitido la formalización de un único canal que permita a los ciudadanos poder tener el derecho de denunciar y a los funcionarios públicos de AyA, cumplir con el deber de denunciar.

A su vez, no se ha visto que las denuncias son indicadores muy importantes para la gestión de la ética y que permiten tomar medidas de prevención.

En cuanto a las oportunidades de mejora en los lineamientos y el procedimiento actual, una posible causa es la falta de conformar un equipo interdisciplinario que entienda claramente el bloque de legalidad antes de formular los documentos.

La falta de control en cuanto a las denuncias no solo evidencia un incumplimiento a bloque de legalidad, sino que limita a la Administración a contar con indicadores claves que le permitan evaluar la cultura de la ética y tomar acciones preventivas. El débil manejo de la confidencialidad en la atención de denuncias, según lo normado en el procedimiento podría generar en demandas por parte del denunciante.

2.13 Escasos procesos de sensibilización, capacitación y formación en el tema de ética.

2.13.a Capacitación y sensibilización

Del análisis realizado a las respuestas emitidas en las encuestas aplicadas, se determina que la CIEV, ha realizado un esfuerzo con respecto de promulgar la ética dentro de la institución, sin embargo, las capacitaciones de fortalecimiento de la ética, no se está llevando a todo el personal del AyA, como es el caso de los empleados con funciones operativas (de campo) que no tienen medios electrónicos disponibles para recibir la capacitación en forma virtual. O bien a los funcionarios destacados en la Sedes Regionales, quienes manifestaron en sus respuestas que no han sido tomados en cuenta para recibir algún tipo de capacitación sobre este tema.

Las respuestas emitidas por los titulares subordinados, se logró evidenciar la diferencia de criterios que existe entre los titulares subordinados de la GAM y los de la Sede Central, con respecto a las emitidas por los colaboradores de las Sedes Regionales, los cuales en su mayoría de respuestas hacen énfasis a la falta de capacitación en este tema.

Ante la pregunta ¿Ha participado ese nivel jerárquico (u otra instancia) en actividades de sensibilización de los funcionarios en materia ética? ¿Cuál ha sido la participación? Para los funcionarios de la GAM y Sede Central manifestaron haber participado en charlas, capacitaciones y actividades organizadas por la UCI (capacitador u oyente). Algunos titulares subordinados del Área Regional manifiestan que no han tenido



ninguna participación.

De igual manera sucede con la respuesta obtenida ante la pregunta de ¿Quién ha asumido el liderazgo en el establecimiento del programa ético? Para los de la GAM es la Administración Superior el líder para el establecimiento del programa, en coordinación con cada dependencia. Para los funcionarios del Área Regional, es el jefe cantonal o la persona encargada del control interno de la región. Otros funcionarios a nivel institucional contestaron desconocer quién es el encargado y que contiene este programa.

Las últimas dos preguntas de la encuesta están relacionadas con la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción y sobre el documento denominado Guía Básica para ejercer con probidad la función pública. Los resultados obtenidos en ambas respuestas demuestran un porcentaje alto de funcionarios que contestaron tener desconocimiento, a saber:

Tabla N.º 2

Respuesta de encuesta a titulares

¿Conoce la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción? ¿Se ha divulgado?			¿Conoce el documento denominado Guía básica para ejercer con probidad la función pública de la (ENIPC)? ¿Se ha divulgado a lo interno de la institución?		
SI	NO	Parcialmente	SI	NO	Parcialmente
11 (11.12%)	78 (78.84%)	4 (4.4%)	29 (29.31%)	58 (58.62%)	6 (6.7%)

Sobre estas dos preguntas, algunos de los encuestados manifiestan haber recibido un correo electrónico invitándoles a participar en una charla que se va a impartir próximamente.

Para los encuestados el tema de la ética se debe estar fortaleciendo continuamente por medio de capacitaciones a todo el personal del AyA, desde la administración superior hasta las cuadrillas de campo. Tomando en cuenta el movimiento de personal que ha tenido la institución en los últimos tiempos.

Por otra parte, al formularle a los funcionarios de la institución, la siguiente pregunta: He participado ampliamente en actividades de capacitación, formación y sensibilización en materia ética.

El resultado muestra que la gestión y promoción de las actividades de capacitación no está siendo efectivas (Ver anexo N.5, gráfico N.1)

2.13.b Actuación de la Administración Superior con respecto a la ética

En cuanto al tema del actuar de la administración superior con la Ética, se evidencia



que las acciones de fortalecimiento en el ambiente ético de la institución, por parte de las autoridades superiores no se están llevando a cabo con la frecuencia necesaria (Ver anexo N.5, gráfico N.2)

Las autoridades superiores podrían no estar dedicando el esfuerzo requerido, para obtener un mayor porcentaje de motivación, observancia y seguimiento de la ética institucional, en el conglomerado de funcionarios. (Ver anexo N.5, gráfico N.3)

Se podría decir que el ambiente no es el óptimo. Se debe investigar cuales son los factores ambientales que requieren fortalecimiento y así poder aumentar la visión del empleado con respecto a este tema. (Ver anexo N.5, gráfico N.4)

Existe un grado de desconfianza con respecto a la posición de los niveles superiores ante el tema de la ética institucional. (Ver anexo N.5, gráfico N.5)

Es preocupante la visión que tiene el funcionario del AyA con respecto al rol que siguen las autoridades superiores, en cuanto al actuar de ésta con respecto a los valores y principios éticos institucionales, lo que podría comprometer la credibilidad en los altos mandos. (Ver anexo N.5, gráfico N.6)

Se refleja un serio problema en la recepción y atención a los comunicados que tienen que ver con las conductas antiéticas. Este resultado es preocupante porque contradice la filosofía de carácter ético que se promulga en la institución. (Ver anexo N.5, gráfico N.7)

La ENIPC en el Eje 2. Gestión del talento humano para luchar contra la corrupción, punto 2.3. Inducción y capacitación continua del personal, indica lo siguiente:

[...]

El primer objetivo es incorporar actividades de capacitación permanente para instruir a los funcionarios públicos y otras partes interesadas (ciudadanía, proveedores, etc.) sobre la ética aplicada a la función pública y la gestión ética de lo público. Dicha capacitación consiste en el estudio de los principios éticos y el deber de probidad, para su posterior aplicación en el ejercicio de sus funciones y, de ese modo, minimizar la infracción de los delitos asociados.

El segundo objetivo es promover actividades de sensibilización, formación y capacitación continua sobre las regulaciones disciplinarias que sancionan el incumplimiento de deberes de la función pública, las conductas ímprobas, fraudulentas y corruptas, para asegurar la efectividad en la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios y en la imposición y ejecución de las sanciones con el fin de separar del cargo público a las personas carentes de idoneidad y fomentar mecanismos disuasorios contra conductas contrarias a la probidad”.



Las Ncisp en el capítulo II Normas sobre Ambiente de Control, establece lo siguiente:

[...]

2.4 Idoneidad del personal

El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales”.

Los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores institucionales en la Gestión Ética, en el punto 4.2 Proceso de Gestión ética, detallan:

[...]

3. Comunicación y formación: *Corresponde al proceso de comunicación de los valores compartidos, el manual o código y demás elementos del marco ético institucional, así como la creación de mecanismos de retroalimentación y consulta para las personas funcionarias. También contempla procesos de capacitación y formación en el tema, que deben ser sistemáticos y permanentes en cada etapa del proceso (...)*”.

En el Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA, instruye lo siguiente:

[...]

4.2 Compromisos de los Titulares Subordinados

Los funcionarios y funcionarias que ocupen cargos Titulares Subordinados, además de los deberes y responsabilidades establecidos para los funcionarios de AyA, se añaden los siguientes:

(...)

- Deberán demostrar capacidad para conducir, motivar a los colaboradores, a través de la comunicación, actitud de escucha y de respuesta, promover la participación, y apoyarlos al logro de los objetivos.*
- Deberán demostrar la capacidad para reconocer los méritos por el trabajo de sus colaboradores, como un incentivo de valorar el desempeño en la consecución de los objetivos de la Dependencia.*
- Deberán mantener una actitud proactiva dentro de la dinámica institucional, estar siempre informados, asistir puntualmente a las reuniones a las que se le convoque y ser un eficaz canal de comunicación entre la Administración Superior, otras Dependencias y los colaboradores a su cargo; así mismo, deberán ser innovadores y creativos en el desempeño de sus funciones.*

(...)

- Promoverán la eficaz comunicación interna y harán caso omiso de rumores*



y chismes que puedan afectar la objetividad y equidad en la toma de decisiones.

- Deberán evitar situaciones que puedan hacer uso indebido del cargo asignado y no utilizarán su posición de jerarquía para faltar al respeto, hostigar, amenazar, acosar, solicitar favores económicos o de cualquier índole, a sus colaboradores y usuarios en general.*
- Deberán promover la capacitación y/o formación, inducción, reinducción en sus colaboradores, conforme las necesidades de cada funcionario y considerando los instrumentos que se tengan para detectar las debilidades de estos”.*

La falta de un programa ético y la estrategia que delimite los lineamientos y pasos a seguir referentes al manejo de fraudes, corrupción, tratamiento de conflictos de interés, conductas antiéticas, denuncias, sanciones y demás temas para la definición de un adecuado marco ético, que haga énfasis en la concientización de la importancia de la ética dentro de la institución, tomando en cuenta que entre más alto es el nivel jerárquico, son más altos los riesgos, ya que al tener ellos el poder de decisión pueden a través de éstos generar hechos irregulares en donde se pueden involucrar a otros puestos, además la afectación en la percepción de los encuestados se debe a un clima organizacional afectado, en gran medida por la serie de denuncias y casos de corrupción dados en los últimos tiempos, los cuales han deteriorado la imagen institucional.

A su vez, la CIEV no disponen de un programa de capacitación para el desarrollo de actividades de sensibilización, capacitación y formación en el tema de ética, además, no cuentan con la capacidad instalada para abarcar a toda la población institucional.

La institución puede verse expuesta a generar riesgos importantes que pueden culminar en fraude y corrupción, además de seguir aumentando la pérdida existente del valor de la institución al no haber un compromiso de parte de todos los funcionarios sin importar su rango, que los identifiquen con los valores institucionales y por ende con el país.

C. Integración de la ética en los sistemas de gestión

2.14 Falta de integración de la ética en los sistemas de gestión de mayor sensibilidad y exposición al riesgo:

La auditoría interna evaluó los siguientes procesos institucionales determinando oportunidades de mejorar para integrar los procesos a la ética:



Tabla N.º 3
Procesos evaluados

Macroproceso	Código	Proceso
Administrativo	91	Gestión de compras
	92	Asesoría y gestión jurídica
Gestión de Talento Humano	81	Gestión del presupuesto laboral y planilla
	82	Calificación y valoración de puestos
	83	Gestión del Capital Humano
Gestión de servicios delegado/Gestión Comunitaria del agua	63	Atención de ASADAS
Gestión de nuevos servicios	41	Análisis de disponibilidad de servicios
	42	Incorporación de nuevos usuarios
Gestión Financiera	131	Tesorería

Fuente: Mapa de Procesos (versión 6)

2.14.a. Falta identificar riesgos e indicadores contra la ética, corrupción o sobornos en las fichas de los siguientes subprocesos:

Para los subprocesos evaluados se determinó que la mayoría nos destacan riesgos por prácticas contrarias a la ética, corrupción, conflicto de interés o sobornos. Los subprocesos del Proceso de Tesorería presentan algunos riesgos, pero no se establecen indicadores que permitan medirlos.

En el caso específico de las fichas de los subprocesos denominados **ADM-92-11 Administración disciplinario ordinario** (vigente desde el 29 de enero 2021) y el **ADM-92-12 Investigación preliminar** (vigente desde el 05 de febrero 2021); ambos presentan los mismos indicadores que se detallan en la Figura N.º 3. Por ende, ninguna ficha formalizada indicadores específicos para diferencias investigaciones preliminares o órganos de procedimientos disciplinarios por actos en contra de la ética, falta de probidad, corrupción, conflicto de interés o sobornos.

Figura N.º 3
Indicadores de procedimientos (ADM-92-11 y ADM-92-12)

NOMBRE DEL INDICADOR	META	FRECUENCIA DE MEDICIÓN
Porcentaje de gestiones jurídicas (administrativas y/o judiciales) atendidas dentro de los plazos de ley	Atender el 100% de las investigaciones preliminares cumpliendo con los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico	semestral
Porcentaje de gestiones jurídicas (administrativas y/o judiciales) atendidas con los insumos técnicos requeridos	Atender el 100% de los requerimientos jurídicos, administrativos y/o judiciales, cumpliendo con los insumos técnicos requeridos para la correcta defensa de los intereses institucionales	semestral



Las fichas de los procesos presentan información crítica para que los funcionarios públicos del AyA conozcan del proceso, sus riesgos e indicadores. En el caso de nuevos funcionarios, dichas fichas permiten su inducción, por lo que la información debe ser íntegra e incluir la ética como un aspecto crítico para el AyA. En el Anexo N.º6 se incluye un análisis de las fichas de los subprocesos a los cuales se les determinó oportunidades de mejora.

2.14.b Ausencia de referencia en los procedimientos del bloque de legalidad relacionado con la probidad, la corrupción y el conflicto de interés

La Auditoría Interna evaluó los procedimientos formalizados para los subprocesos que se indican en la Tabla Nro.3 y determinó oportunidades de mejora que permitan integrar el proceso de la ética, como parte de la gestión.

- a. No hace referencia a la Lccei y su reglamento (Decreto Ejecutivo N.32333), el Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA y recientemente aprobada *“Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés. Acuerdo No. 2021-75. (Ref. PRE-J-2021-02927)”* que fuera comunicado con el acuerdo de Junta Directiva AN-2021-431-BIS.

Preocupa que inclusive en el caso específico de los procedimientos denominados ADM-92-11 Administración disciplinario ordinario (vigente desde el 29 de enero 2021) y el ADM-92-12 Investigación preliminar (vigente desde el 05 de febrero 2021); no hacen referencia a la Lccei y su reglamento, ni al Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA, a la reciente aprobada política de conflicto de intereses. Tampoco se hace referencia a los artículos 110, 111 y 112 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuesto Público (Ley N.º 8131).

- b. Los procedimientos no indican indicadores relacionados con la ética.
- c. En cuanto al procedimiento **GSD-63-01 Solicitud de atención de ASADAS**, se hace referencia al instrumento denominado Instrucción de trabajo GSD-063-01-I5 Gestión de Denuncias. El procedimiento no hace referencia a la Lccei y su reglamento, ni al Código de Ética ni la política de conflicto de intereses.
- d. En el caso de la Instrucción de trabajo **GSD-063-01-I5 Gestión de Denuncias**, tiene como objetivo “Atender las denuncias interpuestas por las ASADAS, personas usuarias, desarrolladores y demás interesados, de acuerdo con sus competencias.”

El instructivo norma que se establece un informe único y se remite la resolución al interesado, pero en el instructivo no queda claro las actividades que debe realizar si los hechos resultan ciertos, y pueden existir faltas penales y/o civiles. Este instructivo tampoco incluye referencia alguna al bloque de legalidad aplicable.



El procedimiento denominado GTH-83-01-P Procedimiento: Reclutamiento y Selección de Personal no hace referencia a la Ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito y su reglamento, ni al Manual de Principios Éticos y de Conducta de AyA, a la reciente aprobada política de conflicto de intereses. Ni siquiera refiere a la Política de Reclutamiento y Selección de Personal, revisada y con atención a observaciones del 2008.

2.14.c Ausencia de referencia en algunos reglamentos de los procesos éticos, conflictos de interés o sanciones por prácticas de corrupción o soborno.

Para los procedimientos indicados en la Tabla N.º3 se efectuó una revisión de los reglamentos más importantes relacionados con los subprocesos:

a. El Reglamento de adquisiciones de bienes, servicios y construcción de obras del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados del 2010, incluye varios normativos a destacar como los 10, 43, 58. No obstante, debe recordarse que con la promulgación de la nueva Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986), que tiene vigencia del 01 de diciembre del 2022, se destaca el artículo 10, respecto al actuar ético de la Administración, por lo que es importante que la Administración Activa valore los cambios necesarios del Reglamento interno, para adicionar lo relacionado con la ética de esa nueva ley y su reglamento (próximo a publicarse). Según lo indicado por la Proveedora Institucional, se está efectuando una actualización del Reglamento interno y de los procedimientos, con la colaboración de la Dirección Jurídica.

b. Política de Reclutamiento y Selección de Personal, revisada y con atención a observaciones del 2008, plantea desde su objetivo la ética, probidad y transparencia el cumplimiento de los requisitos de personas que desean ingresar a la Institución a través de las formas permitidas en la normativa vigente, que se definen en los Manuales de Cargos y Clases vigentes, no obstante, deben darse mejor en los procesos de evaluación de desempeño (ver hallazgo 2.11)

c. Reglamento de Prestación de los Servicios de AyA⁷, si bien es cierto norma en su artículo 104 (inciso I), lo relacionado con la responsabilidad que tiene el usuario, no es tan claro en el tema de sobornos. No se norma nada en el artículo 53, con relación a los desarrolladores, en cuanto a la ética. Con el oficio GG-2022.02634 del 4 de julio del 2022, la Gerencia General reconoce que dicho reglamento no tiene artículos específicos para evitar el conflicto de interés de los funcionarios.

⁷ Reforma que fuera publicada el Alcance N.º 29 de la Gaceta N.º27 del 9 de febrero 2021

d. Con el oficio GSD-UEN-GAR-2022-04, el señor José Antonio Jiménez Gómez de la UEN de Gestión de Acueductos Rurales, le indicó a la Auditoría Interna que, entre las directrices o lineamientos dirigidos a las ASADAS en relación con la ética, está el Reglamento de las ASADAS (Decreto Ejecutivo N.º42582-S-MINAE). Se indica que el componente de la ética es un eje transversal.

A pesar de que el artículo 3, refiere a la rectoría técnica y norma los principios de los cuales se base la relación entre el AyA y las ASADAS (participación social, colaboración, cooperación, adaptabilidad o mutabilidad de los servicios, eficiencia, eficacia, fiscalización, control, evaluación normalización, planificación sectorial de los servicios de agua potable y saneamiento de aguas residuales y dirección de la gestión que realizan las ASADAS. No se hace alusión a la ética.

Se destaca como positivo que el artículo 88, queda normado como una causa de la intervención, el inciso f., que incluye las denuncias por corrupción y el artículo 54 norma lo relacionado con las prohibiciones y los conflictos de interés en el caso de las contrataciones. En el artículo 57 norma la gestión financiera-contable y su fiscalización en el artículo 60. En el artículo 67, se norma la transparencia y la rendición de cuentas.

En el sitio WEB en el espacio de Gestión de Asadas se encuentra un documento denominado Transparencia y Rendición de Cuentas, el cual tiene como objetivo facilitar herramientas de trabajo que puedan ser utilizadas por quienes tienen a su cargo la gestión Asadas en Costa Rica, de modo tal que puedan realizar una gestión basada en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

También se localiza la Política de Organización y Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, la cual tiene los siguientes ejes estratégicos:

Figura N.º 4
Ejes estratégicos





En los siguientes ejes se encuentran temas relacionados con el fortalecimiento de la ética y el control interno. No obstante, no se incluye como parte de la política aspectos de la ética y la integridad. Según lo confirmado por la Secretaría de la Junta Directiva dicho documento (que incluye la política) no fue aprobado por jerarca del AyA.

e. Con el acuerdo de Junta Directiva 2021-431 BIS la Junta Directiva aprueba el documento denominado *“Política y procedimiento para el manejo de conflicto de interés”*

De la lectura del documento es claro que, es una política y no un procedimiento. Dicha política no incluye lo relacionado con la abstención, como parte de la probidad, a pesar de que incluye criterios de la Procuraduría General de la República y lo normado en la Ley General de Administración Pública.

Posteriormente, la Gerencia General emitió la Directriz Gerencial para la implementación de la Política y el Procedimiento para el Manejo de Conflictos de Interés.

La Directriz corresponde a un lineamiento y no a un procedimiento. En la OCTAVA disposición se indica norma *“PROCEDIMIENTO DE IMPEDIMENTO, INHIBITORIA, ABSTENCIÓN Y/O RECUSACION EN AYA”*.

La LGCI norma en su artículo 13, la responsabilidad que tiene la Junta Directiva y los titulares subordinados de AyA, en cuanto al ambiente de control, entre las que se destaca: *“Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios”*. A su vez, el artículo 13, norma el deber de tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

Las Ncisp son claras que los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas ante los sujetos interesados. En ese sentido, debe prestarse especial atención a los sistemas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos (norma 2.3 Integración de la ética a los sistemas de gestión). En cuanto a Gobierno Corporativo se norma:

“1.8 Contribución del SCI al gobierno corporativo

*El SCI debe contribuir al desempeño eficaz y eficiente de las actividades relacionadas con el gobierno corporativo, **considerando las normas, prácticas y procedimientos de conformidad con las cuales la institución es dirigida y controlada, así como la regulación de las relaciones que se producen al interior de ella y de las que se mantengan con sujetos***



externos” [el destacado no es del original]

La Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos (N.º 9699) norma en su artículo 8, lo relacionado con el Modelos de organización, prevención de delitos, gestión y control.

Por su parte el Protocolo de entendimiento de las relaciones entre el Estado y las empresas propiedad del Estado, emitió por MIDEPLAN en el 2019, es claro que las empresas propiedad del Estado deben:

“Adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que promueven la integridad y anticorrupción. Estos deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos y buenas prácticas internacionales, en particular las Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas, de la OCDE (2019). Deben ser de aplicación para sus filiales o subsidiarias

Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de integridad y lucha contra la corrupción en las EPEs, así como la adopción de las Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas...”

La Directriz No. 099-MP *“Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e instituciones autónomas”* norma centre las responsabilidades y funciones de la Junta Directiva:

*“8. Vigilar el apego de todas las acciones de la institución al marco legal vigente, asegurando la existencia de políticas y procedimientos para la prevención, detección y combate contra todo tipo de corrupción, fraude e irregularidad.
(...)”*

- f. *Asegurar la existencia de políticas y procedimientos de denuncia de irregularidades (whistleblowing), así como vigilar su integridad, independencia y eficacia, así como de las medidas de protección y confidencialidad del denunciante”.*

La Guía para la inserción de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos, emitida por la Junta Directiva de la CNRV⁸, busca brindar a las organizaciones del Sector Público una serie de guías para la inserción de la ética en los sistemas o procesos de gestión institucional. Esta primera guía tiene como propósito orientar en la inserción de la ética en el Sistema de Recursos Humanos.

Con el oficio GG-2022-01587 del 28 de abril del 2022, la Gerencia General respondió respecto a la consulta si la ética era un componente importante en el Sistema de Gestión de Calidad:

⁸ En la sesión ordinaria N.º 03-2019, celebrada el 04 de marzo de 2019, en Artículo Tercero, Inciso 3.2.b.



“La documentación de los procedimientos institucionales permite ser consistentes a nivel técnico, operativo y administrativo de manera que se asegure el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables al instituto en todos sus procesos y emplazamientos. Asimismo, facilita la capacitación y formación de nuevos colaboradores y promueve la mejora continua de estos”

En cuanto a si existen instrucciones y procedimientos para promover altas normas conductas éticas y para prevenir y detectar comportamientos antiéticos y conflictos de interés se indica:

“A la fecha no existen procedimientos asociados, específicos y exclusivos para promover altas normas de conducta ética y para prevenir y detectar comportamientos antiéticos y conflictos de interés. No obstante, es importante aclarar que la línea y asesoría respecto al Sistema de Gestión de la Calidad es que todos los procedimientos deben incorporar actividades asociadas al control interno, sobre todo procesos sensibles relacionados con el uso de fondos públicos, tales como el proceso ADM-91 Gestión de Compras.

Adicionalmente, se indica que por medio del acuerdo de la Junta Directiva acuerdo 2021-431 BIS se aprueba el documento denominado Política y procedimiento para el manejo de conflictos de interés. No se omite indicar que es necesario realizar una revisión exhaustiva con el fin de ajustar este acuerdo de Junta Directiva a los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad”

A la consulta directa si todos los procedimientos formalizados por el Sistema de Gestión de Calidad, se asegura que existan componentes éticos, controles (previos, concomitantes y posteriores) y criterio de calidad se indica por parte de la Gerencia General:

“Tal y como se indica en el memorando GG-2021-00189 Roles y Responsabilidades SGC (adjunto), la Gerencia General ha designado y comunicado de forma oportuna la responsabilidad tanto de jefaturas, como de encargados de macroprocesos y procesos, la responsabilidad de que todos los procedimientos sean documentados y que cumplan con los requisitos técnicos, normativos y reglamentarios, así como la gestión de los diferentes riesgos que se puedan interferir en el adecuado cumplimiento de los resultados esperados.

Asimismo, recientemente la Gerencia General ha insistido y promovido de forma exhaustiva la revisión de los procedimientos de manera que se asegure que estos cumplan con los criterios de control y calidad necesarios. Un ejemplo específico se encuentra plasmado en el memorando GG-2021-02215 (adjunto).

No se omite señalar que la Gerencia General tiene un rol de asesor, facilitador y promotor del enfoque por procesos, de los requerimientos del estándar de calidad y demás mecanismos para su acatamiento”.



La Auditoría Interna consultó con la Gerencia General respecto a la falta de identificación de riesgos en las fichas, la falta de indicadores y la carencia de referencias específicas en los procedimientos en cuanto a normativa relacionada con la probidad, la ética, conflictos de interés y prácticas anticorrupción y soborno. La Gerencia General respondió al respecto con oficio GG-2022-02634 del 4 de julio del 2022:

“En cuanto a los riesgos establecidos en las Fichas de procesos, los mismos responden a lo solicitado en la norma INTE/ISO 9001:2015 en el apartado

6.1 Acciones para abordar riesgos y oportunidades, que a letra indica;

6.1 Acciones para abordar riesgos y oportunidades

6.1.1 Al planificar el sistema de gestión de la calidad, la organización debe considerar las cuestiones referidas en el apartado 4.1 y los requisitos referidos en el apartado 4.2, y determinar los riesgos y oportunidades que es necesario abordar con el fin de:

a) asegurar que el sistema de gestión de la calidad pueda lograr sus resultados previstos;

b) aumentar los efectos deseables;

c) prevenir o reducir efectos no deseados;

d) lograr la mejora.

6.1.2 La organización debe planificar:

a) las acciones para abordar estos riesgos y oportunidades;

b) la manera de:

1) integrar e implementar las acciones en sus procesos del sistema de gestión de la calidad (véase 4.4.);

2) evaluar la eficacia de estas acciones.

Consecuentemente, el objetivo de identificar riesgos radica en evitar la materialización de eventos que puedan impedir el cumplimiento de los resultados esperados del proceso, lo que quiere decir que esto incluye cualquier tipo de riesgo, según sea la clasificación (tecnológico, ambiental, legal, financiero, etc). No obstante, el SGC no hace un énfasis en riesgos por faltas a la ética, soborno o corrupción.

No omito manifestar, que como es de su conocimiento, el Instituto cuenta con el modelo del SEVRI que contiene riesgos clasificados por dependencia y proceso, por lo que, se recomienda se consulte a la Unidad de Control Interno los registros de aquellos riesgos clasificados por falta a la ética, soborno o corrupción, ya que el SGC no administra esta información.

Respecto al planteamiento de los indicadores, se aclara que dentro del Sistema de Gestión de la Calidad los mismos son definidos en función de la eficacia y eficiencia del resultado obtenido para cumplir con el objetivo del proceso. En este sentido, los indicadores reportados hasta la fecha no se encuentran planteados para medir las faltas a la ética, soborno o corrupción.

Las referencias indicadas en los procedimientos responden únicamente a la Normativa nacional o internacional, así como la información documentada aprobada por el Instituto que debe ser aplicada en la realización de las actividades del proceso. En cuanto a la consulta debemos señalar que los procedimientos no incluyen en el acápite de referencia, elementos del



componente ético”

No obstante, la Gerencia General y el equipo a cargo del Sistema de Gestión de Calidad deben recordar lo que indican las Normas de Control Interno para el Sector Público:

“1.9 Vinculación del SCI con la calidad

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben promover un compromiso institucional con la calidad y apoyarse en el SCI para propiciar la materialización de ese compromiso en todas las actividades y actuaciones de la organización. A los efectos, deben establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para gestionar y verificar la calidad de la gestión, para asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo”

“4.2 Requisitos de las actividades de control

Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

a. Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos...”

“4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.” [el destacado no es del original]

En este sentido la misma Norma INTE/ISO 9001:2015 establece que dos beneficios que tiene una organización de implementar un sistema de gestión de la calidad basado en esta Norma Internacional son:

- *“la capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables;*
- *(...)*
- *abordar los riesgos y oportunidades asociadas con su contexto y objetivos”*



Ahora bien, la ISO 9001:2015 especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad cuando una organización:

- “a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar de manera consistente productos y servicios que cumplan con los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, y*
b) tiene como objetivo mejorar la satisfacción del cliente a través de la aplicación efectiva del sistema, incluidos los procesos para la mejora del sistema y la garantía de la conformidad con el cliente y los requisitos legales y reglamentarios aplicables”. [los destacados no son del original]

En el Sector Público no se puede separar la calidad del cumplimiento del bloque de legalidad, al ser constitucional. Y en ese bloque de legalidad no podemos olvidar la normativa relacionada con la ética y la probidad en la función pública. El AyA busca la mejora de los procesos, pero no puede desvincular la ética y la probidad para brindar realmente servicios de excelencia y calidad, porque se requiere generar confianza a la ciudadanía, a sus clientes y demás, partes interesadas.

Una adecuada definición de procedimientos permitirá que éstos se constituyan en una guía de trabajo, para que las actividades se ejecuten de una forma más eficiente; asimismo proporcionan uniformidad en la interpretación y aplicación del bloque de legalidad, permiten la coordinación y revisión constante sobre lo que se hace y facilitan la labor de supervisión y capacitación de las tareas. Por lo tanto, es importante, que el AyA, formule los procedimientos uniformes para toda la institución a partir de un análisis del proceso, del bloque de legalidad, las particularidades que puedan tenerse y la incorporación de controles (previos, concomitantes y posteriores) en materia de ética, prácticas anticorrupción y conflicto de intereses y prácticas antisoborno en los procesos que presenten mayor exposición de riesgo o por su naturaleza sean más vulnerables. A su vez, debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. El no contar con este tipo de procedimientos, refleja una debilidad del sistema de control interno, específicamente en el componente de actividades de control.

La falta de incorporación y fortalecimiento de los contenidos de integridad, ética pública y lucha contra la corrupción en las actividades de control (lineamientos, procedimientos, instructivos, manuales, reglamentos, entre otros) que formalice el AyA, impide la detección de conductas ilícitas, la incorporación de prácticas de transparencia y la integración de funcionarios públicos idóneos al AyA con apego a la ética y la gestión pública de calidad, con lo cual se agrega valor a los procesos institucionales. Respecto a la protección de los fondos públicos, los procesos de contratación administrativa y el otorgamiento de permisos; por su vulnerabilidad, se requiere que los controles formalizados sean aplicados por profesionales probos, caracterizados por altos principios y valores éticos. Debe procurarse que todo trámite administrativo debe atenderse de manera oportuna, efectiva y teniendo prácticas



antisoborno, anticorrupción o prácticas antiéticas.

2.15 Falta de actualización del Reglamento Autónomo de Servicios y falta de divulgación de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción

El Reglamento Autónomo de Servicio del AyA norma en el Capítulo VI las obligaciones y prohibiciones del servidor y en Capítulo XXIII lo correspondiente al régimen disciplinario. No obstante, AyA tiene un Reglamento Autónomo que carece de una orientación e información más cercana y descriptible, para que las actuaciones que se dan en la función pública cumplan con los deberes éticos, pero también vinculándolos con el deber de probidad exigible a cualquier persona que se haya comprometido con el servicio público. Este Reglamento Autónomo de Servicio fue aprobado por la Junta Directiva con el acuerdo 2004-465 y comunicado el 5 de agosto del 2004⁹.

El artículo 13, inciso a) de la LGCI, establece como deber de los jefes y titulares subordinados, tomar acciones para promover la integridad y el cumplimiento de los valores éticos de la función pública a nivel institucional.

La CNRV y la Procuraduría de la Ética Pública en conjunto propusieron en junio del 2021, un modelo para actualizar el Reglamento Autónomo de Servicio con la Norma modelo sobre regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas ímprobas, fraudulentas y corruptas. Este documento incluye una propuesta para las instituciones autónomas, para incluir un capítulo de “Regulaciones disciplinarias relacionadas con las conductas ímprobas, fraudulentas y corruptas”

La modificación de los Reglamentos Autónomos de Servicios es una potestad de los órganos de máxima jerarquía de cada institución y debe seguir el procedimiento institucional que al respecto exista. La propuesta normativa es un insumo para que, a lo interno de cada institución, se pueda iniciar el trámite, se le hagan los ajustes propios, se amplíe o se mejore según las particularidades institucionales, es decir, requiere un proceso de incorporación y adaptación a las normas institucionales.

A su vez, la CNRV remitió a la Junta Directiva y a la Comisión Institucional de Ética y Valores el 24 de junio del 2021, el oficio CNVN-2021-182, en el que se indican una serie de aclaraciones sobre las disposiciones y acciones para el fortalecimiento de la ética institucional para la prevención, detección y sanción de la corrupción, entre las que se destaca:

[...]

“Tal como se establece en los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética, aprobados mediante acuerdo del artículo tercero, inciso segundo de la sesión N° 06-2014 del 13 de mayo de 2014; actualizados y ratificados en el artículo segundo, inciso primero, de la sesión N°05-2018, del 14 de mayo de 2018, esta

⁹ Publicado en La Gaceta N° 162 del jueves 19 de agosto del 2004



Comisión Nacional les asigna a las comisiones y unidades la tarea de conducir técnicamente la gestión ética en sus respectivas instituciones con el liderazgo y la responsabilidad del o de la jerarca, los y las titulares subordinados y la participación de toda la administración activa”.

“Los lineamientos supra citados establecen que “la gestión ética es preventiva (previa a la acción) y busca el fortalecimiento de las prácticas éticas de las personas en el ejercicio de sus funciones. Por ese motivo, lo referente al régimen disciplinario y sancionatorio (correctivo) corresponde al ámbito legal - administrativo y debe estar debidamente regulado; pero es distinto al campo de la ética (preventivo)””.

“La Norma modelo sobre regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas ímprobos, fraudulentas y corruptas emitida en conjunto por la Comisión Nacional de Ética y Valores y la Procuraduría de la Ética Pública establece que la positivización de las regulaciones disciplinarias de este tipo de conductas puede hacerse en los Reglamentos Autónomos de Servicios, aun cuando el deber de probidad ya existe en la legislación y su observancia resulta de aplicación directa para todo el Estado”

“Lo relativo a conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas (sic) y el manejo de conflictos de interés, está normado en los diferentes cuerpos legales y por ser del ámbito legal-administrativo, en caso de no contarse con normativa institucional al respecto, debe ser incluido en el Reglamento Autónomo de Servicios Institucional, conforme la Norma modelo sobre regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas ímprobos, fraudulentas y corruptas emitida en conjunto por la Comisión Nacional de Ética y Valores y la Procuraduría de la Ética Pública, remitida al jerarca de cada institución, recién remitida al jerarca institucional”

“El término “antiéticas”, en el contexto de las normas señaladas se refiere solamente a aquellas conductas “contrarias a la ética” que también constituyen violaciones a las normativas legales, reglamentarias y disciplinarias vigentes, es decir, conductas ímprobos, presuntamente corruptas y/o fraudulentas. Razón por la cual es técnicamente preferible no referirse a estas como conductas antiéticas”.

“Ya que la Norma 2.3 sobre el Fortalecimiento de la Ética incluye disposiciones y acciones en dos áreas, a saber, a) el fortalecimiento de la ética y b) la prevención, detección y sanción de la corrupción; las diversas acciones corresponden en un caso y deben ser asignadas en el otro a las siguientes instancias: a. Comisión Institucional de Ética y Valores: conducción técnica de la gestión ética con el liderazgo y la responsabilidad del o de la jerarca y titulares subordinados y la participación de toda la administración activa.

b. Área Técnica Jurídica institucional que corresponda: conducción técnica de la Prevención, detección y sanción de la corrupción, con el liderazgo y la responsabilidad del o de la jerarca y titulares subordinados y la participación de toda la administración activa”.

“Por todo lo anteriormente expuesto, siendo que la Norma 2.3.1 sobre Factores



formales de la Ética (Programa Ético) establece disposiciones y acciones en dos áreas; unas dirigidas al fortalecimiento de la ética y otras a prevenir, detectar y sancionar la corrupción; en la elaboración de los componentes se requiere, además del aporte de la Comisión de Ética y Valores en el fortalecimiento de la ética, se encargue al Área Técnica Jurídica institucional que corresponda en lo relativo a la prevención, detección y sanción de la corrupción, específicamente la elaboración, revisión o actualización de las propuestas de las siguientes herramientas del ámbito legal administrativo disciplinario, mismas deberán ser aprobadas por el jerarca institucional:

a. Regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas improbas, fraudulentas y corruptas a incluir como un capítulo en el Reglamento Autónomo de Servicios Institucional.

b. El Reglamento para la Recepción y Atención de la Denuncia Administrativa conforme lo establece el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

c. Los Procedimientos administrativos en relación con investigaciones, sanciones y acciones disciplinarias”. (el destacado no es del original)

Se le consulto a la Directora de Control Interno al respecto quien indicó que desconocía las razones por las cuales no se cumplió con la norma propuesta. A su vez indicó que nunca se ha considerado a la Comisión Institucional de Ética y Valores, para una propuesta de iniciativa.

En consulta realizada al Gerente General indicó que desconoce las razones por las cuales no se actualizó el Reglamento Autónomo. El Gerente General indicó en el oficio GG-2022-01587 del 20 de abril del 2022 que no conoce la ENIPC, por lo tanto, no se ha remitido a la Junta Directiva ni se ha divulgado a lo interno de la institución. Tampoco la Gerencia General conoce el documento denominado Guía básica para ejercer con probidad la función pública de la ENIPC, por lo tanto, no se ha remitido a la Junta Directiva ni se ha divulgado a lo interno de la institución.

Con el oficio AU-2022-00798 del 23 de junio del 2022, se le consultó al presidente ejecutivo:

- a. Si el AyA conocía la propuesta de una norma “modelo” sobre relaciones disciplinarias relacionadas con las conductas improbas, fraudulentas y corruptas
- b. Si existe una iniciativa de parte de la Presidencia, Gerencia General o la Comisión Institucional de Valores para remitir a la Junta Directiva, como máximo jerarca una propuesta de mejora del Reglamento Autónomo de Servicios para incorporarle un capítulo de “Regulaciones disciplinarias relacionadas con las conductas improbas, fraudulentas y corruptas”.

Con el oficio PRE-2022-00593 del 4 de julio del 2022, el presidente respondió que se instruyó a la Dirección Jurídica para que presente una propuesta de revisión del Reglamento Autónomo de Servicios y una propuesta institucional del marco de regulación de recepción y atención de denuncias.



Una posible causa es el poco protagonismo de la CIEV para que brinde aportes en el fortalecimiento de la ética (por su escasa capacidad), para lo cual se requiere el apoyo de la Junta Directiva como su superior directo. La CNRV desde junio del 2021 indicó que la Dirección Jurídica no asume su rol en lo relativo a la prevención, detección y sanción de la corrupción, específicamente la elaboración, revisión o actualización de las propuestas de las siguientes *“herramientas del ámbito legal administrativo disciplinario, mismas deberán ser aprobadas por el jerarca institucional: a. Regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas ímprobas, fraudulentas y corruptas a incluir como un capítulo en el Reglamento Autónomo de Servicios Institucional”*.

Con la desactualización del Reglamento Autónomo, el AyA no puede incrementar el régimen preventivo y orientar el cumplimiento del deber de probidad que rige la función pública, resulta necesario establecer disposiciones que contemplen una adecuada identificación y gestión de las conductas, en atención a las particularidades institucionales. Consecuentemente se evidencia no solo un incumplimiento del bloque de legalidad, sino una exposición del AyA a posibles conductas antiéticas que podrían provocar graves perjuicios a la Hacienda Pública, al Sistema de Control Interno y al interés público con la consecuente pérdida de credibilidad en la Institución, en la de sus jerarcas, titulares subordinados y demás funcionarios.

2.16 No existe una investigación preliminar ni medidas de control, si una situación de atención urgente por medio de un procedimiento de contratación administrativa fue provocada por una mala gestión

Según lo indicado por la Proveedora Institucional y el Director del Área de Contratación Administrativa con el oficio PRE-J-2022-02537 del 28 de junio del 2022:

“Los procedimientos de Urgencia se encuentran regulados en el artículo 80 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y de ambos artículos se desprende que esa valoración la realiza Contraloría General de la República y en caso de que el ente contralor determine una mala gestión por parte de la Administración esta lo señala expresamente en su autorización.

No está normado en la norma interna del AyA, que la amenaza de desabastecimiento de suministros o servicios esenciales constituye una falta grave, ya que se encuentra establecido en el párrafo tercero del artículo 140 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

*La **unidad solicitante** es la responsable para asegurar que el procedimiento de contratación por urgencia no corresponde a una mala gestión, siendo que es la Contraloría General de la República quien la analiza y emite su criterio al otorgar la autorización del permiso. La unidad solicitante debe presentar su solicitud de Procedimiento por Urgencia de conformidad con los requisitos que se ubican en la siguiente página: Verificación de requisitos, sin embargo la Proveeduría Institucional verifica que se cumplan con los requisitos señalados anteriormente, caso contrario se devuelve sin tramitar.*



La (SIC) sanciones normadas en el Capítulo XIV del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa contra los particulares se llevan en forma sistemática en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), a partir del primer día hábil del 2020, que fue la fecha en que el AyA ingreso en SICOP, de conformidad con el artículo 223 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Y antes del 2020 los procedimientos contra las empresas se llevaban en expediente físico y se incorporaban a cada uno de los expedientes de las contrataciones una vez resuelto, así mismo se hace la observación que la ley no exige el levantamiento sistemático de estos indicadores.

La utilización de mecanismos de excepción para casos de urgencia se encuentra regulada en el artículo 80 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) el cual establece lo siguiente:

“Artículo 80.—Supuestos. En casos de urgencia y para evitar lesiones del interés público, daños graves a las personas y daños irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación; incluso podrán dictarse procedimientos sustitutivos. En estos supuestos y para el control y la fiscalización correspondiente, la administración estará obligada a solicitar, previamente, a la Contraloría General de la República, la autorización para utilizar este mecanismo. La petición deberá resolverse dentro de los cinco días hábiles siguientes. El silencio del órgano contralor no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud. La autorización podrá ser requerida y extendida en forma escrita o verbal, según lo regule la Contraloría General de la República”.

A partir de lo anterior, resulta necesario citar lo que al efecto dispone el artículo 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el cual señala:

“Artículo 140.—Procedimientos de urgencia. Cuando la Administración enfrente una situación cuya atención sea calificada de urgente, indistintamente de las causas que la originaron, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación, o crear procedimientos sustitutivos de estos, con el fin de evitar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Para utilizar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere previamente la autorización de la Contraloría General de la República. La petición respectiva debe formularse con aporte de la información pertinente ante el órgano contralor, el cual deberá resolverla dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación. En casos calificados la autorización podrá ser extendida por la vía telefónica, fax o correo electrónico, para lo cual, la Contraloría General de la República deberá instaurar los mecanismos de control que permitan acreditar la veracidad de una autorización dada por esa vía. El silencio de la Contraloría General de la República no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud. Si la situación de atención urgente es provocada por una mala gestión se deberán adoptar las medidas sancionatorias y correctivas que procedan; considerándose, a esos efectos, que la amenaza de desabastecimiento de suministros o servicios esenciales constituye una falta grave. El cartel así como



la adjudicación fundados en esta causal no tendrán recurso alguno y tampoco será necesario el refrendo del contrato, aunque sí se debe dejar constancia de todas las actuaciones en un único expediente, de fácil acceso para efectos del control posterior.”

El Órgano Contralor ha indicado en forma reiterada que la aprobación de un procedimiento por urgencia por parte de la Contraloría General de la República no prejuzga las responsabilidades personales de los funcionarios involucrados y presuntamente responsables de estado de emergencia o urgencia. Es la institución la que inclusive debe asumir la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización del Órgano Contralor; así como, sobre la validez de toda la documentación remitida que sustentan las justificaciones brindadas.

En el oficio 04306 del 14 de mayo de 2008, la Contraloría General de la República indica:

“De los artículos anteriores, se desprende con claridad que la Contraloría General está facultada para autorizar a los entes y órganos públicos la aplicación de procedimientos de urgencia en el ámbito de la contratación administrativa. Para tales efectos, la Administración debe fundamentar y este órgano contralor valorar, la existencia de una situación cuya atención sea calificada de urgente, es decir, que pueda provocar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, en caso de que no se adopte de inmediato medidas pertinentes.

Es importante subrayar que de conformidad con las normas en comentario, lo que genera la posibilidad de aplicar procedimientos de urgencia, es la verificación práctica de una situación de urgencia. No interesa a los efectos de las normas que nos ocupan, las razones que generen la situación de urgencia en cuestión, pues incluso ésta pudo haber sido el producto de una gestión pública deficitaria, por ejemplo por mala planificación, gestión financiera y presupuestaria insuficiente u omisión de decisiones oportunas, escenarios en los cuáles el artículo 132 del Reglamento simplemente refiere al ámbito del Derecho Administrativo sancionador. De esta manera, es claro que las normas bajo examen están orientadas a tutelar no el interés administrativo, sino el interés público, que no puede verse sacrificado aún en virtud de una mala gestión de los asuntos públicos por parte de la Administración.

(...)

En lo que respecta propiamente a la valoración que aquí hacemos y a las cantidades de productos que la Administración debe adquirir, se ha partido de los datos e informes incorporados por la Administración en la documentación que ha acompañado este trámite. Dada la brevedad de este procedimiento de autorización, está claro que la Contraloría General no puede realizar una verificación de campo de la información y hechos aportados por la Administración como sustento de su petición. Por lo tanto, cualquier incorrección en los documentos que han servido de base para nuestro análisis en este caso, ya sea que se detecte en una eventual fiscalización posterior o en un estudio de la Auditoría Interna del Instituto, estará sujeta al régimen sancionador vigente...”



Inclusive la nueva Ley General de Contratación Pública (Ley N.º9986) norma claramente respecto a esta misma figura:

“ARTÍCULO 66- Contrataciones de urgencia

Cuando la Administración enfrente una situación urgente, independientemente de las causas que la originaron y para evitar lesiones al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá recurrir a la contratación de urgencia, conforme a los parámetros definidos reglamentariamente.

(...)

La Administración deberá incorporar el expediente electrónico de la contratación, una justificación detallada a partir de la cual se determinó la procedencia de utilizar este procedimiento especial, así como el mecanismo mediante el cual se pretende seleccionar al contratista, el cual deberá considerar al menos tres oferentes. Excepcionalmente, la situación podrá ser atendida con una única propuesta, dejando acreditadas las razones especiales, lo cual deberá ser suscrito por funcionario competente.

(...)

Si la situación urgente es provocada por mala gestión se deberá dar inicio a la investigación correspondiente a fin de determinar si procede establecer medidas sancionatorias contra los funcionarios responsables, conforme a lo previsto en el artículo 125, inciso r), de esta ley.

En la contratación de urgencia no procederá recurso ni refrendo alguno”.

“ARTÍCULO 125- Causales de sanción a funcionarios públicos y prescripción

Serán objeto de sanción las siguientes conductas:

(...)

r) Provocar una situación de urgencia debida a su deficiente gestión y que esta origine el desabastecimiento de bienes o servicios necesarios para la institución o dejar caducar el contrato, siempre que en tal caso con su omisión se haya dado lugar a ello.

La responsabilidad de los funcionarios prescribirá en un plazo de cinco años, contado a partir del acaecimiento del hecho”.

Se evidencia de las respuestas de la Administración que se supone que el Órgano Contralor debe validar si se está ante una urgencia provocada por una mala gestión; cuando la Contraloría General de la República, es clara que ese análisis es responsabilidad de la Administración Activa, quien tiene que investigar si existe responsabilidad.

La falta de análisis de las causas de la urgencia por parte de la Administración Activa, conllevan a que no se investiguen las posibles responsabilidades y por tanto no se aplique el régimen disciplinario correspondiente.



D. Modelo de Madurez

La Gerencia General remitió el 5 de mayo del 2022, con el GG-2022-01716 el Modelo de Madurez de la Ética, a partir de la herramienta facilitada por el órgano contralor, la cual se adjunta en el Anexo N.º7.

No obstante, a partir de los resultados obtenidos en el presente informe la Auditoría Interna aplicó la herramienta y tuvo que bajar la calificación realizada por la Administración Activa (Ver Anexo N.º 8). A continuación, se muestra en forma resumida los resultados comparativos:

Tabla N.º 4

Comparativo del Modelo de Madurez

Componente /Etapa	Gerencia General	Auditoría Interna	Observaciones de la Auditoría Interna
Programa ético	Novato	Novato	La declaración de valores propuesta en la estrategia aprobada por la Junta Directiva no consideró los aportes de la Comisión Institucional de Ética y Valores. La nueva misión, visión y valores no se han comunicado. No existen indicadores de gestión de la ética formalizados y llevados en forma sistemática. La estrategia que debería desarrollar entre otros los compromisos, política y programas para renovar el compromiso de AyA con la ética no está debidamente actualizada, aprobada por el Jerarca e implementada con una sistemática participación de todos los titulares subordinados de AyA.
Ambiente ético	Competente	Novato	El tema de la ética no está interiorizado como una responsabilidad de todos los integrantes del AyA. Tampoco se ha interiorizado el tema de conflicto de interés y el deber de los funcionarios públicos de presentar y atender con oportunidad las denuncias asegurando la confidencialidad de los datos de los denunciantes y la información. No se lleva un control sistemático de las denuncias presentadas como un indicador de la ética.
Integración de la ética en los sistemas de gestión institucionales	Novato	Novato	Los procesos y sistemas de gestión institucionales de mayor riesgo y vulnerabilidad NO tienen integrados en su diseño y funcionamiento factores y controles relevantes en materia ética, los que son aplicados de manera correcta y consistente.
Marco institucional en materia ética	Novato	Novato	El marco institucional en materia ética debe actualizarse para estar conforme el bloque de legalidad aplicable, que contemple un programa ético formalmente establecido y divulgado, así como la integración de los valores y principios a los procesos institucionales de mayor vulnerabilidad y riesgo, y la toma de conciencia entre todos los participantes de la institución respecto de la responsabilidad por el mantenimiento de la ética institucional. No están claramente definidas las responsabilidades en materia de la ética.



3 CONCLUSIONES

3.1 AyA no ha formalizado el Programa Ético. Tampoco se han formalizado las estrategias, políticas y acciones, por cuanto tampoco se han definido y asignado los responsables y la forma en que estos deben rendir cuentas sobre su implementación y a quién deben estar dirigidas.

Se considera importante el resultado obtenido en el Estudio de Clima Organizacional 2021-2022, en el cual el nivel de conocimiento que presentan los funcionarios respecto a la misión, visión y valores, el cual corresponde a un 60%.

Por otra parte, pareciera que aún no está claro, que la definición de las políticas y estrategias relativas a la ética es responsabilidad del Jerarca, Administración Activa y titulares subordinados, siendo que, de acuerdo con respuesta dada por la DGCH, esta considera que corresponde a la CIEV. Sin embargo, la normativa es clara en que la responsabilidad de la comisión es conducir técnicamente la gestión ética en la institución con el liderazgo y la responsabilidad del o de la jerarca, los y las titulares subordinados y la participación de toda la administración activa.

3.2 La institución cuenta con el Manual de principios éticos y de conducta de AyA, el cual fue aprobado mediante acuerdo No. 2019-063 del 08 de marzo de 2019. No obstante, en el periodo 2021 fueron aprobados por parte de la Junta Directiva el Marco Estratégico institucional 2022-2030, en este se actualizan los valores institucionales. Por otra parte, ese mismo año la CIEV emite el Manual para la elaboración de códigos de ética y de conducta en el sector público costarricense. Por lo anterior, se considera que el manual institucional se encuentra desactualizado respecto a ambos documentos.

Asimismo, se observa que no existe coordinación entre las direcciones que tienen a cargo el proceso de planificación institucional y la CIEV, lo cual de acuerdo con la normativa y lo que dictan los Lineamientos para las Comisiones y las Unidades Técnicas de Ética y Valores Institucionales en la Gestión Ética, siendo que esta última debe velar por la inclusión de la ética en dichos procesos y a la vez asesorar técnicamente lo relativo a la declaración de valores institucionales, mismos valores que deben formar parte del código o manual de ética de la institución.

3.3 La Junta Directiva no aprobó con un acuerdo formal la conformación de CIEV y las subcomisiones. La no representación de áreas que resultan críticas o de gran importancia en la gestión institucional, podría afectar la inserción de la ética en los distintos procesos que se llevan a cabo en estas áreas como lo es la planificación, la definición de estrategias institucionales, así como procesos de alto riesgo o estratégicos.

3.4 Como se logró verificar, la CIEV no forma parte de la planificación institucional en temas relacionados con la ética, como lo es la definición de los valores, políticas y



estrategias para su implementación.

Asimismo, esta comisión no presenta el requerimiento de recursos ante la Junta Directiva, así como no cuenta con un presupuesto propio, si no que utilizan el presupuesto asignado a la Dirección de Comunicación Institucional para efectuar las actividades programas en su plan de trabajo anual.

3.5 La CIEV cumple parcialmente con conducir técnicamente la gestión ética en la institución, siendo que no puede cumplir con todas las responsabilidades que establecen los Lineamientos para las comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética. Lo anterior, al contar con limitación de recursos que impide su accionar, debido a que los integrantes no se dedican a tiempo completo a las labores que se generan en ética, por cuanto la misma comisión considera necesario la creación de una unidad específica para atender el componente ético.

El AyA tampoco cuenta en su estructura con dos unidades técnicas, que se encuentran normadas: la Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional y un Encargado para supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del modelo facultativo de organización, prevención de delitos, gestión y control.

3.6 La CIEV no cuenta con un reglamento para su organización, funcionamiento y acatamiento dentro de la Administración conforme lo establecen los lineamientos emitidos por la CNRV, que regule las actividades y el accionar de la comisión y sus miembros, así como las responsabilidades de las subcomisiones, Jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios de la institución en relación con la gestión ética.

3.7 AyA no cuenta con procedimiento formalizado para el manejo de conflictos de interés, que incorpore una declaración para que los funcionarios se abstengan en el caso de conflictos de intereses, que permita un entendimiento claro de cómo se debe proceder ante esas situaciones.

3.8 El cuestionario que se usó como herramienta para la autoevaluación del 2021, no presenta en forma detallada consultas específicas para cada factor formal o elemento informar de la ética.

3.9 No se cuenta con indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética, como parte de los factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, asimismo, de acuerdo con las respuestas recibidas no se han presentado iniciativas para proponerlos a la Junta Directiva.

3.10 La CIEV ha desarrollado evaluaciones y diagnósticos en cumplimiento a la normativa conforme a sus planes de trabajo y actividades que le corresponden en los planes de mejora de la autoevaluación de control interno en relación con materia ética. Sin embargo, no son de conocimiento de la Junta Directiva.

3.11 La DGCH no dio respuesta a las recomendaciones brindadas por la CIEV desde el año 2020, además, en el periodo 2021 se aprobó la modificación de la Política de



Evaluación del Desempeño, con el acuerdo No.2021-137 del 05 de abril del 2022, sin la integración de temas éticos.

En el periodo 2022, la CIEV, con el PRE-CIEV-2022-00005 del 27-04-2022, emite una propuesta la cual agregan palabras relacionadas con la ética, en las secciones de “Compromiso y Calidad Organizacional” y “Orientación de Servicio al Usuario” y estas modificaciones fueron adaptadas al diccionario de competencias los cuales fueron de conocimiento y aprobados por la Junta Directiva mediante acuerdo 2022-356 del 04 de agosto 2022.

3.12 El AyA presenta varias debilidades en cuanto a la atención de denuncias, con lo cual desaprovecha un indicador importante que le permite tomar medidas preventivas:

- La Administración Activa no lleva en forma sistemática los controles de denuncias por faltas a la ética, faltas a la probidad, corrupción o sobornos
- La Administración Activa no cuenta con espacio en la WEB para presentar denuncias contra la Hacienda Pública o la ética, en forma separada de las quejas por prestación de servicios. Se indica por parte de la Gerencia y las Políticas de atención de denuncias que corresponde a la Contraloría de Servicios, con lo cual podrían estar confundiendo las competencias de dicha instancia. La Subgerencia de Gestión de Sistemas Delegados cuenta con espacio en la WEB y durante los últimos años ha llevado algunos controles.
- La Administración Activa no tiene diseñado un control de alarmas que permita identificar en forma preventiva casos de corrupción
- La Política de atención de denuncias (GG-2020-00180) presenta oportunidades de mejora
- El procedimiento CEG-13-05-P Atención y seguimiento de informes sobre presuntos hechos irregulares y denuncias, incluido en el Sistema de Gestión de Calidad presenta oportunidades de mejora.

3.13 Del análisis realizado a las respuestas emitidas en las encuestas aplicadas, se determina que la CIEV, ha realizado un esfuerzo con respecto de promulgar la ética dentro de la institución, sin embargo, las capacitaciones de fortalecimiento de la ética, no se está llevando a todo el personal del AyA.

Es evidente y preocupante la percepción de los funcionarios de AyA, ya que los mecanismos utilizados no han sido suficientes para una adecuada comprensión e interiorización de la ética, asimismo, se necesita mayores esfuerzos para motivar al personal y así mejorar el ambiente ético y con respecto a la relación entre el personal y superiores, es fundamental reforzar los canales de comunicación de forma asertiva, directa, respetuosa y proactiva.

3.14 AyA tiene oportunidades de mejora para asegurar un alineamiento e inserción de la ética y la probidad en los sistemas de gestión institucionales, para lo cual se requiere cumplir con lo recomendado por la CNRV desde junio del 2021.



La Institución está en un proceso de implementación de los factores formales y elementos informales de la ética que ha sido lento y que además requiere de un mayor trabajo y organización, con un involucramiento de la Junta Directiva, del nivel político y de todos los titulares subordinados de AyA, para asegurar una inserción a corto plazo de la ética y la probidad en los sistemas de gestión de AyA, teniendo claro que no puede referirse a calidad, cuando existe un incumplimiento del bloque de legalidad y prácticas que afectan la cultura de la ética y la imagen institucional.

3.15 El AyA no cumplió con la propuesta de la CNRV y la Procuraduría de la Ética Pública del 2021, para actualizar el Reglamento Autónomo de Servicio con la Norma modelo sobre regulaciones disciplinarias relacionadas con conductas ímprobos, fraudulentas y corruptas. Este documento incluye una propuesta para las instituciones autónomas, para incluir un capítulo de “Regulaciones disciplinarias relacionadas con las conductas ímprobos, fraudulentas y corruptas”.

3.16 Existe una incorrecta apreciación de lo normado en el artículo 80 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 140 de su reglamento, respecto a la investigación que debería realizar la Administración Activa, para asegurar que no se provocó la situación de urgencia por una mala gestión.

3.17 Con el presente informe la Auditoría Interna agrega valor en el tanto, emite recomendaciones a la Junta Directiva y al resto de la Administración Activa, para que fortalezca el ambiente de control y con ello, buscar la mejora del sistema de control interno.

4 RECOMENDACIONES

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten las siguientes recomendaciones que se deberán cumplir dentro del plazo conferido. El incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, así como valorar si pudiera existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado, según lo normado en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N. 8292.

Para el cumplimiento de las recomendaciones se deberá atender lo solicitado en el oficio AU-2021-083 del 15 de febrero del 2021, en cuanto a remitir la certificación de cierre o de su avance.

A la Junta Directiva

4.1 Instruir a la Gerencia General para que, en coordinación con la Comisión Institucional de Ética y Valores, se presente para aprobación del jerarca una propuesta en la que se formalice el programa ético, que contenga la estrategia de



implementación que defina claramente las políticas, acciones y la definición de las responsabilidades que le competen a cada uno de los actores que intervienen en lo que se refiere a la materia ética institucional, así como los indicadores que permitan su seguimiento y evaluación. A su vez deberá definirse la periodicidad en la rendición de cuentas del programa ético. Remitir a la Auditoría Interna copia de los acuerdos del jerarca con los cuales conoce, analiza y aprueba el programa ético y el acuerdo con el que se conoce y aprueba el primer seguimiento (**Hallazgo 2.1**).

4.2 Instruir a la Gerencia General para que en coordinación con la Dirección Jurídica y la Comisión Institucional de Ética y Valores realicen una propuesta integral institucional para actualizar: el Reglamento Autónomo de Servicio (a partir del modelo propuesto por la Comisión Nacional de Rescate de Valores y la Procuraduría de la Ética Pública), el Manual de Principios Éticos y de Conducta (que incluya la integridad), la Política y Procedimiento¹⁰ (SIC) para el manejo de conflicto de interés, la Directriz Gerencial para la implementación de la Política y Procedimiento¹¹ para el manejo de conflicto de interés (SIC), y el Marco Estratégico Institucional 2022–2030 (en cuanto a los valores) a partir de las reformas al bloque de legalidad aplicable (incluyendo lo normado por la Comisión Nacional de Rescate de Valores, los aportes de la Procuraduría de la Ética Pública y la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción y la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos (N.º9699), que incluye a las instituciones autónomas); asegurando la inserción institucional de prácticas éticas y de integridad, probidad, anticorrupción, conflicto de interés y antisoborno, y la administración de riesgos al respecto. Remitir a la Auditoría Interna copia de los acuerdos de Junta Directiva cuando aprueba los documentos en sus nuevas versiones (**Hallazgos 2.2 y 2.15**).

4.3 Nombrar los representantes de la Comisión Institucional de Ética y Valores y de las subcomisiones, para lo cual deberá asegurar la representación de áreas que resultan críticas, vulnerables o de gran importancia en la gestión institucional. Deberá evaluarse la participación de los titulares subordinados o sus representantes: de la Dirección Jurídica, Dirección de Planificación Estratégica, de la Dirección de Finanzas, Control Interno, titular de la Gerencia General que lidera el Sistema de Gestión de Calidad, Dirección Gestión Capital Humano, Dirección Sistemas de Información, Dirección Comunicación Institucional. Aprobar el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Institucional de Ética y Valores y las subcomisiones. Considerar como parte de la reestructuración institucional el contar en el AyA con una Unidad Técnica de Ética y Valores Institucional y un Encargado para supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del modelo facultativo de organización, prevención de delitos, gestión y control.

Remitir copia de los acuerdos: nombramiento de la Comisión Institucional de Ética y Valores y de las subcomisiones, formalización de las funciones de la Comisión Institucional de Ética y Valores y de las subcomisiones regionales, copia del acuerdo

¹⁰ El documento aprobado por la Junta Directiva con el acuerdo 2021-431BIS no incluye el procedimiento

¹¹ El documento aprobado por la Junta Directiva con el acuerdo 2021-431BIS no incluye el procedimiento



con el que se instruye para el análisis de la creación de la Unidad Técnica de Ética y Valores y del cargo de Encargado para supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del modelo facultativo de organización, prevención de delitos, gestión y control y de los acuerdos de creación de dicha unidad técnica y del cargo (**Hallazgos 2.3, 2.5 y 2.6**)

4.4 Aprobar un presupuesto a la Comisión Institucional de Ética y Valores y de la Unidad Técnica de Ética y Valores (lo cual depende del cumplimiento de la recomendación **4.3**) e instruirlos para que presenten informes de rendición de cuentas del Plan Presupuesto en forma trimestral. Remitir a la Auditoría Interna los acuerdos de instrucción de la Junta Directiva, de la aprobación del Plan para el año 2023 y el acuerdo con el que el jerarca aprueba el informe de rendición de cuentas de la liquidación de presupuesto (**Hallazgo 2.4**)

4.5 Aprobar la propuesta de indicadores presentada por la Comisión Institucional de Ética y Valores para evaluar y dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales y de las medidas tomadas por la Junta Directiva, la Comisión Institucional de Valores, las subcomisiones y los titulares subordinados. Una vez formalizados dichos indicadores instruir a la Gerencia General para que todos los titulares subordinados lleven en forma sistemática y permanente los mismos. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo con el que la Junta Directiva aprueba los indicadores e instruye a la Gerencia General para su levantamiento y seguimiento permanente. (**Hallazgo 2.9**).

4.6 Instruir a la Comisión Institucional de Ética y Valores para que, presente de conocimiento de la Junta Directiva como máximo jerarca y responsable de la conducción técnica para el fortalecimiento de la ética institucional, los planes de trabajo anuales integrando lo relativo a la participación, divulgación, implementación, gestión, aplicación, mantenimiento y mejora del proceso de gestión ética, además, rendir los informes de labores finales con los resultados obtenidos oportunamente y cualquier otro informe relacionado con estudios de diagnósticos respecto a la madurez de la ética en el AyA. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo de instrucción y el acuerdo con el que conoce y aprueba el primer informe de rendición de cuentas (**Hallazgo 2.10**).

4.7 Instruir a la Dirección Gestión de Capital Humano para que, en coordinación con la Comisión Institucional de Ética y Valores, se mejore la propuesta de inserción de ética en el diccionario de competencias para incluir prácticas éticas, en concordancia con el programa ético y adherido con los principios éticos institucionales. Además, es necesario contar con indicadores acordes a dichas prácticas éticas para el proceso evaluativo. Remitir a la Auditoría Interna el oficio o directriz con el que se integran y se formalizan las prácticas éticas en el diccionario de competencias para la evaluación de desempeño (**Hallazgo 2.11**).

4.8 Instruir a la Gerencia General y a la Dirección Jurídica para que presente unos lineamientos de atención de denuncias por presuntos actos de corrupción o faltas a la



ética, a partir de lo normado en el bloque de legalidad; incluyendo que no se puede trasgredir las competencias y responsabilidades de la Contraloría de Servicios, el canal oficial para presentar las denuncias y las responsabilidades de la Junta Directiva, Gerencia General en la instrucción de comisiones investigadoras preliminares y el rol de la Dirección Jurídica en cuanto a las comisiones investigadoras preliminares y los procedimientos de abstención. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo de Junta Directiva con la aprobación de los lineamientos (**Hallazgo 2.12**).

4.9 Instruir a la Gerencia General, a la Dirección Jurídica y a la Dirección de Sistemas de Información para que formalicen un canal seguro para que los ciudadanos puedan tener su derecho de presentar denuncias y a los funcionarios públicos de AyA poder cumplir con su deber de denunciar por actos de corrupción o contrarios a la ética o la probidad. Implementar un sistema de información que permita registrar la denuncia contra la Hacienda Pública, por actos de corrupción o contrarios a la ética o la probidad (recibidas por cualquier instancia de la Administración Activa) y direccionarla para validar su admisibilidad y en el caso que sea admitidas realizar la investigación preliminar, asegurando el cumplimiento del bloque de legalidad en cuanto a la confidencialidad la identidad del denunciante y de la información. El sistema de información debe permitir la trazabilidad de información y que permita la generación de indicadores para su análisis permanente por parte de la Administración Activa. Remitir a la Auditoría Interna una certificación suscrita por la Gerencia General, la Dirección Jurídica y la Dirección de Sistemas de Información, asegurando el cumplimiento de lo recomendado (**Hallazgo 2.12**).

4.10 Instruir a la Comisión Institucional de Ética y Valores, para que mantenga una capacitación permanente de los titulares subordinados de las alertas de fraude y corrupción (banderas rojas) que le permita una identificación de eventos de riesgos, sus causas y las medidas de administración. Remitir a la Auditoría Interna una copia del acuerdo con el que la Junta Directiva conoce un informe las acciones implementadas para cumplir con la recomendación (**Hallazgo 2.12**).

4.11 Instruir a la Dirección Gestión de Capital Humano para que, en coordinación con la Comisión Institucional de Ética y Valores, establezcan dentro del programa ético un planeamiento de campañas de divulgación, sensibilización, capacitación y formación profesional; y estos se incluyan en el Programa de actividades de formación, capacitación y desarrollo humano de la Dirección Gestión Capital Humano, para toda la institución; en los factores formales y elementos informales de la ética, asimismo, se imparta conjuntamente a todo el personal de la Institución para que se apropien de los valores y principios éticos.

Dentro del programa de capacitación se debe incluir capacitaciones específicas a los Titulares Subordinados y los integrantes de las Comisiones Regionales de ética y valores, para que, en cumplimiento de sus competencias, fomenten en las reuniones internas la importancia de los factores formales y elementos informales de la ética. con el propósito de fortalecer la ética en la gestión.



A su vez, mantener en forma sistemática los indicadores relacionados con la capacitación, formación, divulgación y sensibilización; y efectuar evaluaciones respecto a la calidad de las capacitaciones y formaciones.

Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo de instrucción de la Junta Directiva y el acuerdo con el que la Junta Directiva conoce el Programa y el informe de capacitación, divulgación y sensibilización para los años 2023 y 2024.

Remitir a la Auditoría Interna una certificación que acredite el seguimiento sistemático de los indicadores respectivos (**Hallazgo 2.13**).

4.12 Instruir a la Gerencia General para que se realice una actualización de los procedimientos, fichas de proceso y reglamentos de los procesos y subprocesos de AyA que presenten mayor vulnerabilidad y exposición al riesgo por falta de ética, corrupción, conflicto de interés y/o sobornos, para lo cual deberá considerar el análisis de los procesos realizados por la Auditoría Interna en el hallazgo 2.14 del presente informe. Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo de la Junta Directiva con el que se realizan la aprobación de las reformas a los reglamentos y una certificación de parte de la Gerencia General con el detalle de los procedimientos y las fichas de los procesos vulnerables que fueron modificados, asegurando la inserción de prácticas éticas y la integridad, la referencia a la normativa relacionado con la ética, la integridad y la administración de riesgos al respecto en las fichas de los procesos y subprocesos de gestión del recurso humano (reclutamiento, selección, formación, educación moral, evaluación de desempeño) y otros sistemas de gestión institucional como la administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información confidencial, prevención de conflictos de intereses, atención de denuncias y otros relevantes (**Hallazgo 2.14**).

A la Junta Directiva y al Máster. Jorge Zapata Arroyo, Gerente General o quien ocupe el cargo:

4.13 Como órganos decisores de los órganos de procedimientos administrativo-disciplinarios llevar un registro confidencial del análisis de las resoluciones de los órganos de procedimientos administrativos disciplinarios, que permita emprender oportunamente las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el Sistema de Control Interno, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales. Así también, deben verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del Sistema de Control Interno. Remitir a la Auditoría Interna una certificación en la que se detalle la fecha de implementación del registro confidencial, del análisis sistemático de la información y el seguimiento de las acciones para mejorar el Sistema de Control Interno (**Hallazgo 2.12**).



A Máster Roberto Guzmán Gutierrez, Presidente Ejecutivo y Jorge Zapata Arroyo, Gerente General o quienes ocupen el cargo

4.14 Instruir al Director Jurídico y a la Proveedoradora Institucional, respectivamente para que actualicen el reglamento interno y se formalice un procedimiento conforme lo normado en los artículos 66 y 125, inciso r) de la nueva Ley General de Contratación Pública (Ley N.º9986). Remitir a la Auditoría Interna copia de la reforma al Reglamento de Contratación de Bienes y Servicios del AyA y el procedimiento debidamente formalizado y comunicado por el Sistema de Gestión de Calidad (**Hallazgo 2.16**).

4.15 Instruir al Director Jurídico y a la Proveedoradora Institucional, respectivamente que lleven un control de las denuncias e investigaciones preliminares por supuestos incumplimientos según lo normado en el artículo 125, inciso r) de la nueva Ley General de Contratación Pública (Ley N.º9986). Remitir a la Auditoría Interna una certificación suscrita con los controles establecidos en cada instancia (**Hallazgo 2.14**).

A los integrantes de la Comisión Institucional de Ética y Valores

4.16 Remitir una propuesta de indicadores¹² a la Junta Directiva para evaluar y dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales y de las medidas tomadas por la Junta Directiva, la Comisión Institucional de Ética y Valores, las subcomisiones y los todos los titulares subordinados. Remitir a la Auditoría Interna copia del oficio de remisión de la propuesta (**Hallazgo 2.9**).

A Jorge Zapata Arroyo, Gerente General o quien ocupe su cargo:

4.17 Elaborar, formalizar y divulgar el procedimiento para el manejo de conflictos de interés, que incorpore una declaración para que los funcionarios se abstengan en el caso de conflictos de intereses, que permita un entendimiento claro de cómo se debe proceder ante esas situaciones. Remitir a la Auditoría Interna copia del oficio con el que formaliza el procedimiento. Además, una certificación donde declare la divulgación del procedimiento a todos los funcionarios de la institución (**Hallazgo 2.7**).

4.18 Instruir al equipo que dirige el Sistema de Gestión de Calidad, para que en coordinación con la Comisión Institucional de Ética y Valores y la Dirección Jurídica mejoren los procedimientos: CEG-13-05-P Atención y seguimiento de informes sobre presuntos hechos irregulares y denuncias y ADM-92-12 Investigación preliminar. En el caso del procedimiento CGE-13-05-P, debe quedar como un procedimiento de atención de denuncias por corrupción o faltas a la ética del AyA, debe considerarse las oportunidades de mejora identificada en el presente informe y lo lineamiento que apruebe la Junta Directiva. Remitir a la Auditoría Interna el oficio con el que se formaliza las nuevas versiones de los procedimientos (**Hallazgo 2.12**).

¹² Deben analizar los indicadores de *aquaraiting* como insumo



4.19 Instruir al el equipo a cargo del Sistema de Gestión de Calidad para que en coordinación con la Comisión Institucional de Ética y Valores, se incorpore un proceso de gestión ética¹³ que incluya las siguientes etapas (Posicionamiento, Diagnóstico y definición del marco ético, Comunicación y formación, Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional, Seguimiento y evaluación), en el cual se consideren prácticas éticas en los procesos de gestión institucional que aseguren razonablemente el fortalecimiento del ambiente ético. Remitir a la Auditoría Interna el oficio con el que se formaliza el proceso de gestión ética en el mapa de procesos (**Hallazgo 2.14**).

4.20 Instruir a la Dirección Gestión de Capital Humano para que, en forma coordinada con la Comisión Institucional de Ética y Valores y el equipo a cargo del Sistema de Gestión de Calidad, presenten un plan de acción de las mejoras que pueden realizar a partir de lo normado en la Guía para la inserción de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos, emitida por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Ética y Valores¹⁴, para la inserción de la ética y la integridad en los sistemas o procesos de gestión institucional. Remitir a la Auditoría Interna copia del plan de acción y una certificación de la Gerencia General con el detalle de las mejoras realizadas sistemas o procesos de gestión institucional (**Hallazgo 2.14**).

4.21 Coordinar con la Dirección Jurídica para que presente una propuesta a la Junta Directiva de lineamientos para abstención de los funcionarios de AyA en participación de comisiones de investigación preliminar y órganos de procedimiento administrativo. A su vez, formalizar el procedimiento respectivo. Remitir copia del acuerdo de Junta Directiva con el cual aprueba los lineamientos y el oficio con el cual se formaliza el procedimiento (**Hallazgo 2.14**).

A Sonia Murillo Hurtado, Unidad Control Interno o quien ocupe el cargo

4.22 Ampliar con el apoyo de la CIEV las consultas del cuestionario de autoevaluación en materia de la ética, para que incluya al menos:

1. Las Normas de Control Interno para el Sector Público en cuanto a la responsabilidad que tienen la Junta Directiva y los titulares en el fortalecimiento de la ética, factores formales de la ética y los elementos informales.
2. Consultar a los titulares en cuanto a integración de la ética a los sistemas de gestión (en esta última pueden hacerse consultas para cada proceso y subprocesos del AyA que presenta mayor vulnerabilidad).
3. Ampliar la escala para las respuestas negativas para tomar acciones conforme el avance.

¹³ En un futuro conforme la recomendación de la OCDE puede ser el Modelo de Integridad

¹⁴ En la sesión ordinaria N.º 03-2019, celebrada el 04 de marzo de 2019, en Artículo Tercero, Inciso 3.2.b.



**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA**

4. Asegurar que los titulares a pesar de que tengan una calificación del 100% consideran siempre medidas de sensibilización en el tema ético, con el apoyo de la Comisión Institucional de Valores y las subcomisiones.
5. Consultas de normativa específica en materia de ética (leyes, decreto o normativa interna).

Remitir a la Auditoría Interna un informe que permita validar la mejora en los cuestionarios de autoevaluación y medidas permanentes de sensibilización para de todos los titulares subordinados (**Hallazgo 2.8**).

Jacqueline Vargas Rodríguez
Auditora Encargada

Ana Rita Rojas Espinoza
Auditora Encargada

Ing. Juan Luis López Murillo
Auditor Asistente

Lic. Marco Palma Carvajal
Auditor Asistente

Licda. Karen Espinoza Vindas, Mcp, MAP
Auditora Interna