

## **INFORME DE LOS RESULTADOS OBTENDIDOS EN LA EVALUACION DEL MARCO INSTITUCIONAL EN MATERIA ETICA**

### **1. INTRODUCCION**

#### **1.1. Origen del estudio**

El estudio al que se refiere el presente informe se llevó a cabo de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2011, fundamentado en la importancia del tema en su relación con la transparencia y el control interno.

#### **1.2. Objetivo general**

Contribuir al fortalecimiento del marco institucional en materia ética y del sistema de control interno.

#### **1.3 Alcance del estudio**

El estudio consistió en evaluar el marco institucional en materia ética existente en el IMAS y su cumplimiento, que si bien toca los diferentes componentes (Programa Ético, Ambiente Ético, e integración de la Ética en los sistemas de gestión), se centralizó en el análisis del componente conocido como “Programa Ético” y comprendió del 1 de enero del 2010 al 31 de diciembre del 2010, y se extendió en los casos que se consideró necesario.

#### **1.4 Consideraciones Generales sobre la Ética en la Administración Pública y su marco regulatorio.**

Según la guía técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética, en el contexto de la gestión pública, *“la ética comprende las pautas de desempeño de los servidores con miras a la prestación de un servicio congruente con la naturaleza institucional frente a la ciudadanía, ... Esto incluye la disposición interna de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir cabalmente con los postulados y mandatos de la Constitución y la Ley acerca de cómo debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.”*<sup>1</sup>

El Artículo 11 de la Constitución Política establece el denominado principio de legalidad de la actuación administrativa, según el cual los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y por lo tanto no pueden actuar más allá de lo que ésta les permita. Asimismo, establece la

---

<sup>1</sup> GT-01-2008 Guías Técnicas para el desarrollo de la Auditoría de la Ética de la División de Fiscalización de Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República

obligatoriedad de la Administración Pública de rendir cuentas. Dicha norma Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Los elementos referidos anteriormente, se han plasmado en diversas leyes que tal vez, sin hacer referencia directa a la ética, disponen formas de actuación que deben regir la función pública, así como medidas para asegurar la gestión apegada a la ética, como lo es la Ley General de la Administración Pública (LGAP)<sup>2</sup> y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCEIFP)<sup>3</sup>, así como la Ley General de Control Interno.

Con fundamento en esta normativa, la Contraloría General de la República, emitió las “Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general”<sup>4</sup>. Estas directrices comprenden trece principios rectores para la gestión ética de la administración activa (jerarca, titulares subordinados y otros funcionarios).

Posteriormente, tomando como referencia las directrices de la Contraloría General de la República, el Poder Ejecutivo estableció mediante Decreto Ejecutivo<sup>5</sup>, ocho principios éticos que los funcionarios públicos deben observar, y a la vez definió la obligación de declarar eventuales conflictos de intereses, así como de recusarse cuando éstos se presenten y de separarse del cargo cuando se les investigue por supuestos delitos de la función pública.

## **1.5 Comunicación verbal de los resultados y recomendaciones**

Los resultados y recomendaciones del presente informe fueron expuestos el 12 de abril del 2012, a la Licda. Mayra Díaz Méndez, Gerente General, quien realizó observaciones que fueron consideradas en el documento que se emite y solicitó un plazo de 6 meses para poner en práctica las recomendaciones.

---

<sup>2</sup> Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978, publicada en La Gaceta N° 102 del 30 de mayo de 1978.

<sup>3</sup> Ley N° 8422 del 6 de octubre de 2004, publicada en La Gaceta N° 212 del día 29 de ese mismo mes.

<sup>4</sup> D-2-2004-CO, Resolución del 12 de noviembre de 2004 y publicadas en La Gaceta N° 228 del día 22 de ese mismo mes.

<sup>5</sup> DE-33146-MP de 24 de mayo de 2006, publicado en La Gaceta N° 104 de 31 de mayo de 2006.

## 2 RESULTADOS.

### 2.2 Sobre la gestión de la Administración Activa del IMAS en materia de ética, valores y el desarrollo de un programa ético institucional.

El artículo 13, inciso a), de la Ley General de Control Interno<sup>6</sup> ha definido las obligaciones que, en materia de control interno, corresponden a diversos actores institucionales, y como parte de ello, establece para el jerarca y los titulares subordinados, lo siguiente:

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.

De manera coherente con la disposición jurídica citada, los puntos 2.3 y 2.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>7</sup>, en su terminología y conceptualización, vinculan el Programa Ético, con el conjunto de factores formales en materia de ética, determinados en una institución<sup>8</sup>:

**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**<sup>9</sup>. (El destacado en negrita es de la Auditoría)

**Norma 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.

<sup>6</sup> Publicada en La Gaceta 169 – Miércoles 04 de setiembre del 2002

<sup>7</sup> N-2- 2009-CO-DFOE, aprobadas mediante resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009 y publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

<sup>8</sup> Glosario de Términos de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

<sup>9</sup> Sistemas y procedimientos utilizados en el desarrollo de los diferentes procesos y actividades de una organización

Asimismo, para la Contraloría General de la República<sup>10</sup>, el programa ético está compuesto por una serie de factores formales establecidos en la organización, tales como: declaración de valores; código de ética; visión y misión; indicadores de gestión y estrategias de implementación (compromisos, políticas<sup>11</sup> y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética).

En razón de lo anterior, las instituciones del Estado tienen la obligación, no solo de establecer sistemas de control interno adecuados, que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales y el correcto uso de los recursos públicos que les son encomendados, sino también de aplicar un régimen de responsabilidad regulado por la normativa vigente, en el caso de que las actuaciones de los funcionarios públicos debiliten o vulneren el control interno o causen daño al patrimonio público.

De conformidad con este marco jurídico y reglamentario, el presente estudio permitió evidenciar con el análisis realizado a los instrumentos de planificación institucional<sup>12</sup> y a las acciones efectuadas por la Comisión Institucional de Valores Ética y Transparencia (CIVET)<sup>13</sup> en materia de ética, que en el IMAS, si bien no existe un programa ético formalmente establecido como tal, no obstante, se han desarrollado varios de los factores que lo conforman, en los cuáles han participado el jerarca institucional y los titulares subordinados según sus competencias, a saber: declaración de valores, establecimiento del Código de Ética, declaración de la visión y misión institucionales, sin embargo, no se han desarrollado indicadores<sup>14</sup> que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento, así como 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, tal y como se muestra en el Anexo N° 1.

De lo expuesto anteriormente, se infiere la necesidad de que la Administración Activa del IMAS, realice las acciones necesarias para la elaboración de un programa ético integral, que refuerce el sistema de control interno institucional y que coadyuve al establecimiento de un marco institucional en materia de ética,<sup>15</sup> que conlleven la integración de la ética a los sistemas y procedimientos utilizados en el desarrollo de los diferentes procesos y actividades de una organización (sistemas de gestión), considerando indicadores de gestión y mecanismos que permitan evaluar la efectividad de

---

<sup>10</sup> GT-01-2008 Guías Técnicas para el desarrollo de la Auditoría de la Ética de la División de Fiscalización de Operativa y Evaluativa.

<sup>11</sup> Las políticas contempladas en la estrategia de implementación están referidas, al menos, a los siguientes temas: divulgación del marco ético, acciones y responsables, revisión actualización y seguimiento del programa, manejo de fraude y corrupción, tratamiento de conflictos de interés, manejo de conductas presuntamente antiéticas y gestión del recurso humano.

<sup>12</sup> Plan Estratégico 2007-2011; Plan Estratégico 2011-2014, POI 2010, Plan Trabajo y Informe de Labores CIVET 2010

<sup>13</sup> Conformada en el año 2006, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 23944-J-C del 12 de diciembre de 1994.

<sup>14</sup> Medidas específicas y objetivamente verificables de los avances o resultados de una actividad. Circular No. 8270 DFOE-343 de 17 de agosto de 2000, pág. 38.

<sup>15</sup> Conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos en una institución. Está compuesto por el programa ético, el ambiente ético, y la integración de la ética en los sistemas de gestión institucionales.

dicho marco ético, así como identificar oportunidades de mejora continua, en procura de cumplir con los objetivos institucionales y el fortalecimiento del sistema de control interno.

### 2.3 Sobre la estrategia institucional y su relación con el establecimiento de un programa ético.

Del análisis efectuado al Plan Estratégico Institucional 2011-2014, para identificar estrategias alineadas con el bloque de legalidad vigente en materia de ética, se evidenció, y es importante rescatar, que en el IMAS se ha ejecutado a través de la CIVET, una estrategia para desarrollar actividades de fortalecimiento e interiorización de los valores institucionales, ejecutada mediante los Planes Anuales realizados por esta Comisión interna del IMAS, inherente a sus funciones como parte de la Comisión Nacional de Valores (Ver Anexo N° 2). Sin embargo, no se cuenta con una estrategia institucional claramente definida para la elaboración de un programa ético institucional, que incluya políticas<sup>16</sup> que guíen y regulen la gestión en materia de ética, para contar con un escenario claro en la aplicación de los procesos de evaluación, vinculados con el establecimiento de un marco institucional en materia de ética<sup>17</sup>. Ver Cuadro N° 1:

**Cuadro N° 1**  
**Perspectivas aprendizaje Crecimiento en materia de Ética**  
**PEI 2011-2014**

PEI 2011-2014						
Mapa Estratégico / Persp. Aprendizaje y Crecimiento				Plan de Acción		
<b>8. Objetivo estratégico: Desarrollar un proceso de formación personal y de promoción de valores para fortalecer el Modelo de Atención Integral de las familias en situación de pobreza o riesgo y vulnerabilidad social.</b>						
Metas Globales	Línea de Base	Responsables	Indicadores	Iniciativas	Presupuesto	Actividades
8.2 Al menos el 90% de los funcionarios (as) que participan de los procesos relacionados con los programas sociales continúan en actividades de fortalecimiento e interiorización de valores institucionales.	377	CIVET	Porcentaje de funcionarios que muestran actitudes consecuentes con los valores institucionales, en relación con los funcionarios (as) que participan en la ejecución de programas sociales en el IMAS.	Promover una práctica apegada a los valores institucionales determinantes de una actuación con transparencia, espíritu de servicio y solidaridad.	Compartido 6.000.0 miles	Fortalecer el plan de divulgación de valores que promueva el intercambio y retroalimentación entre funcionarios(as) de las diferentes áreas institucionales.  Desarrollar una estrategia para identificar y medir la práctica de valores y aplicar las medidas correctivas al respecto.

Fuente: Plan Estratégico Institucional 2011-2014

<sup>16</sup> Políticas: Criterios o directrices de acción elegidas como guías en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional. Sirven como base para la implementación de los procedimientos y la ejecución de las actividades de control atinentes. Glosario de términos y conceptualización del Normas de control Interno. Divulgación del programa ético, acciones y responsables, revisión, actualización y seguimiento, manejo de fraude y corrupción, tratamiento de conflictos de interés, manejo de conductas presuntamente antiéticas, cero tolerancia a conductas antiéticas, fraude y corrupción a nivel del IMAS.

<sup>17</sup> Conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos en una institución. Presenta los siguientes componentes: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión.

Como se puede observar, en dicho Plan se establecen una serie de acciones incluidas en la Perspectiva Aprendizaje y Crecimiento<sup>18</sup>, específicamente en las actividades del Plan de Acción, asociadas al objetivo estratégico N° 8 (Ver cuadro anterior), en las cuales se propone el desarrollo de una estrategia para identificar y medir la práctica de valores y aplicar las medidas correctivas al respecto; sin embargo, esta actividad no es fácilmente identificable con el objetivo definido, ni se puede medir efectivamente con el indicador asociado a la meta global, ya que este requiere afinarse para que la medición no involucre personal administrativo, situación que incide en el efectivo cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos, así como de la normativa 2.3.1 antes indicada.

En ese sentido las Normas de Control Interno 1.1 y 2.3 establecen en lo de interés:

1.1 Sistema de control interno (SCI) El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.....

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.

#### **2.4 Asignación de responsabilidades en materia ética a nivel institucional.**

En el campo normativo, la Ley General de Control Interno, en el artículo N° 10 dispone que los jefes y titulares subordinados deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, que será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Por su parte, el punto 1.4, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica en lo de interés, que en materia de control interno el jerarca y los titulares subordinados tienen, entre otros, los siguientes deberes:

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI: La responsabilidad por **el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.**/ En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines Institucionales. (Destacado es de la Auditoría)

<sup>18</sup> Según la lógica vertical de la metodología de Cuadro de Mando Integral (CMI), empleada para el desarrollo del PEI 2011-2014, la comprensión de la estrategia implica su interpretación detallada de abajo hacia arriba determinando como inicio, la influencia que ejercen los temas de la perspectiva de aprendizaje y crecimiento sobre los ubicados en los niveles superiores.

En relación con lo anterior, y el análisis realizado a la planeación estratégica vigente<sup>19</sup>, se determinó que la Administración Activa del IMAS, asignó responsabilidades sobre las actividades asociadas con la iniciativa estratégica en materia ética, detallada en el punto 2.3 de este informe, a la Comisión Institucional de Valores Ética y Transparencia (CIVET); sin embargo, esta Comisión no tiene claramente establecidas las competencias para desarrollar esta estrategia a nivel institucional, en concordancia con el cumplimiento y efectividad del bloque de legalidad vigente, lo que afecta el avance de las metas establecidas y el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.

En ese sentido, las sanas prácticas emitidas por la Contraloría General de la República, indican, lo que de interés se indica:

En el ámbito de responsabilidades por la ética dentro de una institución, cada participante tiene una responsabilidad distintiva, lo cual se comenta seguidamente:

- En general, la administración activa debe establecer el programa ético, promover su observancia y fortalecer los demás componentes del marco institucional en materia ética; **el jerarca debe convertirse en el líder de este esfuerzo** y apoyarse en los titulares subordinados.
- Como complemento, es recomendable **señalar un agente catalizador (tal como las comisiones de valores u otra instancia institucional con funciones similares), que coadyuve en la motivación de los diferentes participantes institucionales** y sujetos interesados hacia los esfuerzos relativos a la definición, la observancia y la implementación del programa ético. (El destacado en negrita es de la Auditoría)

Respecto de la implementación de la citada actividad, según señaló la Licda. Xinia Bolaños Arguedas, Coordinadora de la Comisión Institucional de Valores, Ética y Transparencia, no se ha desarrollado debido a que “... *la CIVET podría orientar y acompañar a la Administración, la cual deberá disponer mecanismos para la construcción de una Política de Gestión Ética, en la que se establezca mediante un diagnóstico institucional, el grado de corrupción existente, en el caso de que exista y los indicadores de los principales problemas de conducta, en la construcción de esta Política jugarán un papel predominante los jefes y las jefaturas institucionales y en este se establecerán las acciones a seguir y las medidas correctivas que deberán aplicar los órganos competentes de la Institución, como son Desarrollo Humano y otras instancias institucionales*”.

Del mismo modo, y en cuanto a la acción estratégica desarrollada por la CIVET, asociada al fortalecimiento e interiorización de los valores institucionales<sup>20</sup>, en concordancia con las funciones asignadas por la Comisión Nacional de Valores, según el Informe de Labores que detalla las acciones realizadas, para el cumplimiento de las actividades programadas para el año 2010, esta información no es concordante con las actividades planificadas originalmente (Ver Anexo N° 3), y tampoco se remitió al nivel superior para su análisis y retroalimentación sobre la gestión ética

<sup>19</sup> Plan Estratégico Institucional 2011-2014

<sup>20</sup> La implementación de las actividades asociadas con la ética derivadas del PEI Estratégico 2007-2011

institucional, de lo cual se desprende que no se verifica el cumplimiento de las responsabilidades asignadas ni se mide la efectividad de las acciones realizadas.

Entre las causas determinadas por esta Auditoría, que pudieron incidir en que no se remitieran los informes de la CIVET al nivel superior de la Institución, destaca principalmente que no se cuenta con un documento que regule entre otros aspectos, el objetivo y organización de la Comisión, como el nombramiento y campo de acción, actividades o funciones a cargo de sus miembros.

## **2.5 Mecanismos para determinar la prevención y el manejo de conflictos de interés y de conductas antiéticas en el IMAS.**

De acuerdo al análisis realizado, se determinó que no existen mecanismos claramente definidos para prevenir y manejar conflictos de interés y conductas antiéticas, asociados a una política que sirva de base para la implementación de los procedimientos y la ejecución de actividades de control: sin embargo, existe una diversidad de normativa a nivel institucional, que puede contener elementos importantes como insumo en el desarrollo de esta materia. Dentro de esa normativa, la Auditoría identificó aspectos tales como las prohibiciones a los servidores del IMAS, contempladas en el artículo 110 del Reglamento Autónomo de Servicios y el artículo 72, del Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios.

En ese sentido, las Normas de Control Interno para el sector público, en el punto 4.1 establece:

**4.1 Actividades de control.** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y **los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI** y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Asimismo, sobre este particular es importante recordar lo establecido en el punto 1.4 de las citadas Normas de Control Interno para el Sector Público, transcrita anteriormente.

Lo anterior infiere la necesidad de que la Administración Activa del IMAS, realice un diagnóstico institucional, para identificar la normativa existente aplicable a la prevención y el manejo de conflictos de interés y conductas antiéticas en el IMAS y su efectividad, los cuales deben ser incorporados en un documento que facilite su conocimiento general, e instaurar aquellos que se identifiquen necesarios, para garantizar la incorporación de controles en materia ética, en los sistemas y procedimientos utilizados en áreas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos, para fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional.

## **2.6 Mecanismos para dar seguimiento a la eficacia del control interno asociado a la ética y a la existencia de condiciones que puedan afectar negativamente la cultura ética**



De conformidad con el análisis realizado a los instrumentos de planificación institucional, se determinó que en el IMAS no existen mecanismos para medir el efectivo funcionamiento del control interno asociado a la materia ética, que contemple diagnósticos, encuestas de percepción, opinión u otros tipos de análisis de prácticas organizacionales, para evaluar las actitudes y percepciones sobre el estilo administrativo de la organización, su clima ético, su código de conducta y su sistema para reportar desviaciones, entre otros. No obstante, se han realizado algunos esfuerzos por parte de la Contraloría de Servicios, la CIVET y en las Autoevaluaciones de Control Interno, durante el año 2011.

En ese sentido, el punto 6.2, de las Normas de Control Interno para el sector público, establece:

**6.2 Orientaciones para el seguimiento del SCI:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir **las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI**. Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCI, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente. Como parte de tales orientaciones, entre otros, **se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI**, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados.

Lo anterior, refleja un debilitamiento del Control Interno aplicable al seguimiento de las acciones establecidas en materia de ética institucional, ya que no se garantiza adoptar sobre la marcha las medidas correctivas, que permitan asegurar la efectividad de las estrategias desarrolladas en materia ética, para fortalecer el ambiente de control, base fundamental del sistema de control interno.

## **2.7 Nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna y disposiciones de la Contraloría General de la República:**

Siendo el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones de control interno, un deber del jerarca y de los titulares subordinados, según se establece en el artículo 12 de la Ley General de Control Interno, y siendo la disposición para atender tales mejoras un aspecto importante dentro del ambiente de control, que permite una administración escrupulosa en la Administración Pública (Ver inciso e), del artículo 2, de la Ley General de Control Interno), se considera importante incorporar en el presente documento la información relacionada con el nivel de cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones del período 2010, que corresponde al periodo de este estudio.

En cuanto al estado de las disposiciones de la Contraloría General de la República<sup>21</sup>, en el siguiente cuadro se presenta el nivel de cumplimiento referido en el precitado informe:

---

<sup>21</sup> DFOE-SD-0161 del 02 de febrero del 2011 en donde se informa sobre el estado de cumplimiento al 31 de diciembre del 2010, de las disposiciones emitidas en los informes de fiscalización elaborados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Órgano Contralor

**Cuadro N° 2**  
**Resumen del nivel de cumplimiento de las disposiciones emitidas por la**  
**Contraloría General de la República**

N° Informe	N° Disposición	Estado de Cumplimiento	Absoluto	Relativo
DFOE-SO-17-2008	4.3 y 4.5	Cumplidas	2	17%
DFOE-SOC-24-2009	a) y c)	En proceso de cumplimiento	2	17%
	b)	Cumplida	1	8%
DFOE-SOC-IF-37-2010	a), c), d) y g)	Cumplidas	4	33%
	a), e) y f)	En proceso de cumplimiento	3	25%
<b>Total</b>			<b>12</b>	<b>100%</b>

Según se observa en el cuadro N° 2, de las 12 disposiciones emitidas por la Contraloría General de República en los 3 informes incorporados en el oficio de cumplimiento de ese Órgano Contralor DFOE-SD-0161, 7 estaban cumplidas para un 58.33%, mientras que 5 estaban en proceso de cumplimiento, para un 41.66%.

Asimismo, producto de la actividad programada de “seguimiento de recomendaciones”, durante el año 2010, la Auditoría Interna realizó un total de dieciocho estudios, de los cuales, al 31 de diciembre del 2010, se habían remitido a la Administración catorce informes de esta materia, en los cuales se evaluó el estado de cumplimiento de un total de doscientas una (201) recomendaciones y/o disposiciones, las cuales mostraban el siguiente resultado, según el informe denominado “Informe de Rendición de Cuentas de la Auditoría Interna sobre las labores ejecutadas en el año 2010<sup>22</sup>”:

**Cuadro N° 3**  
**Resumen del nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la**  
**Auditoría Interna y por los Despachos de Auditoría Externa**

Estado de Cumplimiento	Absoluto	Relativo
Cumplidas	153	76%
Parcialmente cumplidas	31	15%
No cumplidas	17	9%
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>100%</b>

<sup>22</sup> Evaluación de las labores ejecutadas por la Auditoría Interna durante el año 2010.

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la Auditoría Interna sobre las labores ejecutadas en el año 2010.

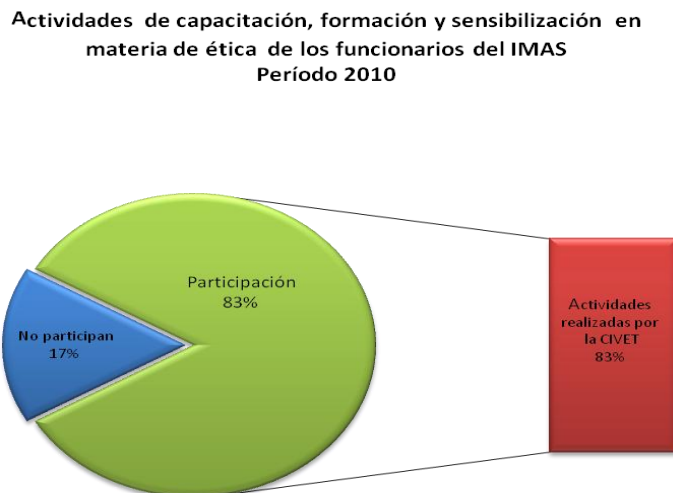
De acuerdo al cuadro anterior, el cumplimiento de las recomendaciones formuladas alcanzó el 76%. Adicionalmente, un 15% de las recomendaciones emitidas se encontraban en una condición de parcialmente cumplidas, por requerir de un proceso más extenso y complejo para implementarlas totalmente. Una vez que esos procesos se concluyeran, el nivel de cumplimiento alcanzaría aproximadamente el 91%, lo que se considera positivo y demuestra el interés de la Administración, durante el citado periodo, por el fortalecimiento del sistema de control interno.

## 2.8 Otros Resultados

Como parte del estudio realizado, esta Auditoría aplicó una entrevista a 34 titulares subordinados, respecto de su percepción, sobre la ejecución de algunas actividades relacionadas con aspectos éticos, la cual fue atendida por 19 de ellos, obteniéndose los siguientes resultados:

### a. Sobre la capacitación de los funcionarios del IMAS en materia de ética:

Al consultar sobre las personas que habían recibido alguna capacitación, charla o motivación sobre ese tema y quien la había brindado, indicaron lo siguiente:

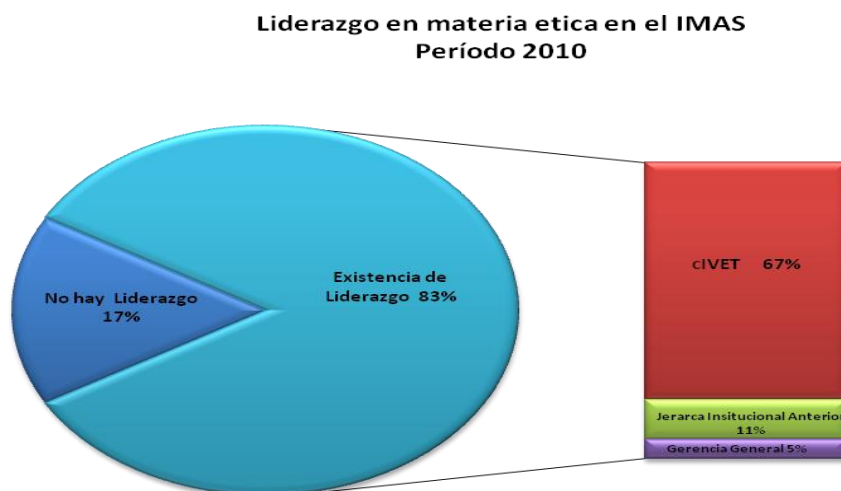


De las 19 respuestas recibidas, 16 funcionarios que equivalen al 83% de los que respondieron, manifiestan haber participado en actividades de capacitación, formación y sensibilización en materia ética, a través de las actividades realizadas por la Comisión Institucional de Ética Valores y Transparencia (CIVET), lo que demuestra que es a través de esta Comisión, que se ha centralizado

dicho proceso y quien ha realizado esfuerzos, por fortalecer la ética asociada a los valores Institucionales.

#### b. Liderazgo en materia ética:

De igual forma, se consultó quién consideraba que había asumido el liderazgo en el establecimiento del programa ético del IMAS, de lo cual se obtuvo el siguiente resultado:



Igualmente, 16 funcionarios que respondieron la consulta manifestaron que existía liderazgo en materia ética en el IMAS, de los cuales 11 considera que es a través de la CIVET y 5 lo asocian con el Jerarca Institucional y con la Gerencia General; los otros 3 funcionarios que conforman el grupo de 19 que respondieron, no pudieron identificar quien ejerce el liderazgo sobre la ética en el IMAS o bien que no existe.

### 3 CONCLUSIONES

**3.1.** En el IMAS no se ha desarrollado un programa ético, enfocado al establecimiento del marco institucional en materia de ética, que propicie a nivel institucional y en cada uno de los funcionarios, actuaciones que contribuyan a la satisfacción de la misión, la visión y los objetivos organizacionales, en procura de una gestión pública apegada al marco de legalidad y de los más altos valores, para el cumplimiento de los objetivos del IMAS. Además, partiendo de que la base fundamental de todo sistema de control interno es el ambiente de control, en el que uno de sus componentes esenciales es la ética, esta materia amerita una atención especial y el compromiso de las autoridades superiores, de los titulares subordinados, así como de todos los funcionarios, para contribuir al fortalecimiento del sistema de control interno institucional. No obstante, se reconoce que en el IMAS se han desarrollado algunos elementos que se pueden integrar a ese programa ético.

#### 4. RECOMENDACIONES

##### Disposiciones Legales sobre recomendaciones

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar a la Licda. Mayra Díaz Méndez, Gerente General, que de conformidad con el artículo 36 de la Ley N°8292, cuenta con diez días hábiles para ordenar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

Con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N° 8292 del 4 de setiembre del 2002, se procede a transcribir lo dispuesto en sus artículos N° 36, 38 y en lo que interesa el artículo N° 39:

Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:/ a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados./ b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes./ c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38.- Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas./ La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.../ Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las

acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente./...

## **A LA GERENTE GENERAL**

**4.1.** Realizar un diagnóstico Institucional sobre la normativa asociada a la materia ética, con la finalidad de complementarla, con la que se requiera para establecer formalmente un programa ético institucional, el cual debe ser sometido a conocimiento y aprobación del Consejo Directivo, que contenga de manera integrada, al menos los siguientes factores: (Ver punto 2.2)

- 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 por presuntos ilícitos, en contra del Patrimonio Institucional.

**4.2.** Realizar una revisión del Plan de Acción del Plan Estratégico Institucional en materia de ética, para que este se defina de forma clara, y en armonía con el bloque de legalidad vigente en esta materia. (Ver punto 2.3)

**4.3.** Analizar los controles existentes en materia ética a nivel institucional, para medir la eficacia del programa ético. (Ver punto 2.3)

**4.4.** Realizar las gestiones necesarias para contar con un documento que regule, entre otros aspectos, el objetivo, organización, nombramiento o selección de los miembros de la CIVET, así como el establecimiento de sus funciones y responsabilidades. (Ver punto 2.4)

**Hecho por**  
**Licda. Mayra Gamboa Valverde**  
**PROFESIONAL EJECUTORA**

**Revisado y Aprobado por**  
**Lic. Enrique Aguilar Rivera**  
**COORDINADOR**

**AUDITORIA INTERNA**  
**ABRIL, 2012**