



170
AÑOS
de hacer
el bien

R/PA GA
21/01/16
10:05 am

Ministerio de Planificación
Económica y Social
Administración de T.

21 ENE. 2016

RECIBIDO

INFORME DE AUDITORIA INTERNA AI JPS N° 01-2016

AREA ADMINISTRATIVA OPERATIVA

TEMA:

AUDITORIA DE LA ÉTICA DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

PREPARADO POR:

**LICDA. ANAÍ JULIETA VILLALOBOS PÉREZ
PROFESIONAL III**

**LIC. KEVIN RAMOS MARÍN
PROFESIONAL II**

20 DE ENERO DEL 2016

COPIA:

**PRESIDENCIA
GERENCIA GENERAL**

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Objetivo General	1
1.3. Objetivos Específicos.....	1
1.4. Alcance.....	1
1.5. Metodología empleada	1
1.6. Normativa sobre deberes en el trámite de informes de Auditoría.....	3
2. RESULTADOS DEL ESTUDIO	5
2.1. Generalidades del Marco Ético	5
2.1.1. Concepto de ética	5
2.1.2. Ética Pública.....	7
2.1.3. Control Interno y Ética.....	8
2.2. Rol de la Actividad de la Auditoría Interna en la Cultura Ética.....	12
2.3. La ética en la Junta de Protección Social (antecedentes y situación actual).....	15
2.3.1. Antecedentes.....	15
2.3.2. Situación Actual	19
2.4. Modelos de Madurez en la Junta de Protección Social	22
2.5. Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores .	23
3. CONCLUSIONES.....	26
4. RECOMENDACIONES.....	29

RESUMEN EJECUTIVO

Como parte de los procesos de control establecidos por la Contraloría General de la República, dicho Ente emitió la *“Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética”*, que contiene un marco orientador; conceptos, alcances y metodologías para realizar una auditoría de ética en la Institución, dicha auditoría se considera en una sana práctica, en cuanto a lo que compete a la evaluación del componente *“ambiente de control”*.

La indicada Guía contempla variables éticas que se denominan *“Marco institucional en materia ética”*, y se define como el conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión ética en una institución.

El presente estudio tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento del marco institucional, en materia de ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad. Para la realización del mismo, se analizó la existencia de un marco conceptual, desarrollado en la Junta de Protección Social, en cuanto a ética institucional.

Los resultados muestran que, a nivel organizacional no se cuenta con un marco conceptual de ética, debidamente establecido y desarrollado según la *“Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la ética”*; lo anterior a pesar de que la Administración ha realizado algunas acciones relacionadas con el tema de valores institucionales y recientemente, en cuanto a concientizar la población laboral, respecto a la importancia de actuar éticamente en la organización.

Se ha conformado a nivel institucional, una Comisión de Valores, la cual está procurando realizar todo el proceso requerido por la Comisión Nacional de Valores; no obstante, las gestiones se encuentran en un nivel incipiente-novato, por cuanto, a la fecha de la emisión del presente estudio, hay ausencia de interiorización y compromiso por parte de los colaboradores institucionales.

Como parte de los procesos a desarrollar y formalizar en la Junta de Protección Social, se requiere que la Administración Activa establezca y aplique un marco institucional en materia de ética, de manera que propicie, en los colaboradores, acciones que ayuden a fortalecer tanto la misión, visión y el cumplimiento de objetivos. Por ello, se requiere la juramentación de la Comisión de Ética

Institucional, incorporando formalmente, la totalidad de miembros que la deben integrar, de manera que se continúe con las labores asignadas y se logre un modelo de madurez institucional en procura de que los componentes de la ética alcancen etapas de diestro o experto. Asimismo, realizar un análisis FODA institucional que busque soluciones de mejora a las debilidades y mantenerse vigilante ante amenazas donde la Institución está expuesta.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Como parte de los estudios de carácter especial del Programa de Trabajo de la Auditoría Interna de la Junta de Protección Social para el año 2015, se procedió a realizar un análisis para determinar la implementación de la cultura ética a nivel institucional.

Al respecto se debe indicar que, mediante informe AI-JPS-21-2009 del 18 de diciembre del 2009, denominado “*Verificación de la Ética en la Junta de Protección Social*”, se analizó la “...*existencia de un programa ético en la institución debidamente aprobado por la Junta Directiva, así como la estructura establecida para su divulgación, comprensión y adhesión de parte de los funcionarios de los todos los niveles administrativos de la Junta de Protección Social.*”

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

- 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.
- 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

Verificar la existencia de un Programa de Ética Institucional y determinar su nivel de penetración en la población laboral, para tales efectos se considera el periodo comprendido de enero del 2013 a noviembre 2015.

1.5. Metodología empleada

1.5.1. Para la realización de este estudio se consideró la siguiente normativa:

- 1.5.1.1. Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo N° 11.
- 1.5.1.2. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, artículo N° 3.
- 1.5.1.3. Ley General de Control Interno, artículos N°s 10, 13 inciso a) y 21.
- 1.5.1.4. Ley General de la Administración Pública, artículo N° 113.
- 1.5.1.5. Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética emitido por la Comisión Nacional de Rescate de Valores en mayo de 2014.
- 1.5.1.6. Decreto Ejecutivo N° 17908 de 03 de diciembre de 1987 publicado en la Gaceta N° 244 de 22 de diciembre de 1987, artículos N°s 1, 2 y 5. Declara de Interés Nacional Plan Rescate Valores Morales Cívicos y Religiosos. Crea la Comisión Nacional de Formación y Rescate de Valores.
- 1.5.1.7. Decreto Ejecutivo N° 23944, de 12 de diciembre de 1994, publicado en la Gaceta N° 25 del 03 de febrero de 1995. Artículos N°s 2, 3 y 5. Reforma e Integra Comisión Nacional Rescate Valores Morales Cívicos y Religiosos.
- 1.5.1.8. Decreto Ejecutivo N° 33146 publicado en la Gaceta N° 104 del 31 de mayo de 2006. Principios éticos de los funcionarios públicos.
- 1.5.1.9. Norma 2.3 *"Fortalecimiento de la ética institucional"*, de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Publicadas en la Gaceta N° 26 del 06 de febrero del año 2009.
- 1.5.1.10. Guía técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética (GT-01-2008), emitida por la Contraloría General de la República.
- 1.5.1.11. "Código de Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los Jerarcas, titulares subordinados y servidores de la Junta de Protección Social", entregado a los colaboradores durante las charlas de "Ética y probidad en el ejercicio de la función pública", impartidas por funcionarios de la Procuraduría de la Ética, las cuales iniciaron en el mes de septiembre 2015.

1.5.2. Actas de Junta Directiva de la Junta de Protección Social:

- 1.5.2.1. Acta Ordinaria N° 28 del 13 de agosto del 2013, en donde se valoró el Índice de Gestión Institucional de la CGR año 2012.
- 1.5.2.2. Acta Ordinaria N° 32 del 10 de setiembre del 2013, solicitud de auditoría de la Ética presentada por la Gerencia General.
- 1.5.2.3. Acta Extraordinaria N° 17 del 20 de noviembre del 2014, observaciones a la propuesta de Código de Principios y Enunciados Éticos, artículo I.
- 1.5.2.4. Acta Ordinaria N° 39 del 02 de diciembre del 2014, artículo IV, inciso 2), aprobación del Código de Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los Jerarcas titulares subordinados y servidores de la JPS.
- 1.5.2.5. Acta Ordinaria N° 09 del 10 de marzo del 2015, artículo IV, inciso 1) (nombramiento de la Comisión de Rescate y Formación de Valores, Morales, Cívicos y Religiosos).
- 1.5.2.6. Acta Ordinaria N° 31 del 07 de setiembre del 2015, artículo IV, inciso 13), aprobación Taller Congreso Nacional de Gestión Ética.

1.6. Normativa sobre deberes en el trámite de informes de Auditoría

De conformidad con lo que establece la Contraloría General de la República, se transcriben los artículos N° 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 de 04 de setiembre del 2002:

“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 37.- Informes dirigidos al jerarca

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento 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.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios..."

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1. Generalidades del Marco Ético

2.1.1. Concepto de ética

La ética está constituida por la manera en la que juzgamos y valoramos el comportamiento del ser humano y a partir de ahí se formulan principios (comienzo de algo) y criterios acerca de cómo debemos comportarnos y actuar con el resto de la sociedad. Es la parte filosófica que trata de la moral, por lo tanto, existe una ética que se ha adoptado a través del tiempo en cuanto al correcto accionar del ser humano en la sociedad.

Asimismo, a nivel de país se ha emitido una serie de normativa correspondiente a las pautas de desempeño en la gestión pública y cuya prioridad ha sido el inculcar en los servidores públicos; códigos de ética institucionales, tendientes a permeare una cultura ética, que brinde como valor agregado una mejor gestión administrativa a lo interno de la organización y en el trato con terceros interesados ya sea público en general o proveedores.

La falta de ética en la gestión pública conlleva al incremento en los niveles de corrupción, por cuanto se pueden generar abusos potenciales de una persona haciendo uso de las potestades de un cargo público o de información a la cual ha tenido acceso de manera privilegiada. Es por ello que, el servidor público, para cumplir correctamente con las funciones encomendadas debe ser consciente de su razón de ser y propiciar el beneficio de la colectividad ante los intereses personales.

Al respecto, es importante citar el libro denominado "*Ética en la Función Pública*" del Programa para el Desarrollo Legislativo, de la señora Marina Ramírez Altamirano que indica:

“A la vez, la corrupción tiene muy distintas manifestaciones, desde las figuras típicas del derecho penal que sancionan conductas indebidas del funcionario público, tales como el cohecho o el enriquecimiento ilícito, hasta las más sutiles relacionadas con el nepotismo, la venta de influencias o la aceptación de regalías ofrecidas por el cargo y no por la persona misma, pasando por el uso indebido del tiempo laboral o de los recursos que manejan los administradores de la cosa pública. ...

En los mandos superiores, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias, el nepotismo y, en general el abuso de poder, ganan terreno cada día. Por ello vemos los viajes de delegaciones numerosas, para firmas de convenios, documentos, conferencias o negocios públicos, las becas otorgadas a los parientes de los jefes de las oficinas públicas; los nombramientos de personas que no reúnen los requisitos exigidos para los cargos asignados; la constante remodelación de oficinas para adaptarlas al gusto del nuevo funcionario que llega a utilizarlas, el uso abusivo de los vehículos públicos de uso discrecional de los funcionarios; los salarios exagerados de los jefes de las instituciones públicas. ...

“...corrupción hormiga” o corrupción menor, generalizada entre los funcionarios y que consiste en el uso indebido de recursos públicos en beneficio personal y en el incumplimiento de los deberes de eficiencia, es un fenómeno reconocido por todos. Son ejemplos de este tipo de corrupción el mal uso del tiempo laboral, el desperdicio de los recursos de las oficinas públicas, como papelería teléfono, fotocopias, etc. Las falsas incapacidades por enfermedad; el fraude en las marcas de entrada y salida en las oficinas públicas; los permisos constantes para atender asuntos particulares y mucho más.”

Lo antes transcrito, resalta algunos síntomas de corrupción que se presentan en diferentes instituciones, de ahí la necesidad de concientizar a toda la población laboral de la organización, respecto a cuáles conductas son catalogadas como corruptas, lo anterior con la finalidad de corregirlas; dicho proceso forma parte de la cultura de la ética que se debe instaurar a nivel de la Junta de Protección Social, de manera que la misma vaya permeando poco a poco en el quehacer institucional en todos sus niveles, por cuanto es un tema que está presente en cada una de las acciones y gestiones que realiza el ser humano y por ende cuando se está investido como funcionario del sector público.

2.1.2. Ética Pública

La Ética Pública está relacionada estrechamente con la probidad (Honradez, honestidad, integridad y rectitud de comportamiento).¹

En lo que compete al sector público, concierne a la realización de actos concretos ejecutados de manera honesta, honrada y orientados hacia un interés común.

Es por lo anterior que, en el Sector Público, el deber de Probidad es de suma importancia; al respecto la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, lo define bajo el artículo N° 3 el cual cita:

“Artículo 3° – Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.” (El resaltado no es del original).

En relación con este mismo tema, el artículo N° 113 de la Ley General de la Administración Pública, en lo que concierne a servidores públicos, señala:

“Artículo 113.-

- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.*
- 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.*
- 3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”*

¹ <http://www.wordreference.com/definición/probidad>

El interés colectivo es el que prevalece sobre el interés particular, y por ello la función del empleado público debe estar orientada hacia la consecución del fin colectivo o interés común.

Por otra parte, el legislador estableció en el artículo N° 13 de la Ley General de Control Interno N° 8292, artículos relacionados con la conducta ética de los funcionarios públicos, a continuación se cita en lo que interesa:

“Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) 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.”*

La Contraloría General de la República también ha generado como mecanismo de evaluación de la Ética, la “Guía Técnica para el Desarrollo de Auditoría de la Ética, No. GT-01-2008”, la cual contiene una serie de variables que deben ser evaluadas a nivel de la organización, a fin de determinar el marco ético instaurado, de manera que éste sirva como instrumento de medición del estado de la ética en las organizaciones.

2.1.3. Control Interno y Ética.

Tanto el Control Interno como la Ética, están estrechamente relacionados, por cuanto, en la medida que exista una adecuada interiorización de ética por parte de los servidores institucionales, el control interno existente se fortalecerá. El concepto de ética debe ser difundido, desde los puestos más altos de la pirámide administrativa, hacia las bases de la organización, por cuanto, de nada vale el deber de la clase técnica u operativa para con un accionar ético, si el compromiso y ejemplo no se visualiza en los mandos medios y superiores.

Como se ha indicado, la ética está estrechamente relacionada con el control interno; asimismo, el control interno es responsabilidad de la Administración Activa tal y como lo establece en el artículo N° 10 la Ley General de Control Interno N° 8292 que a continuación se cita:

“Artículo 10.- Responsabilidad por el sistema de control interno

Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

Además, a la Auditoría Interna, según el concepto funcional de la Ley N° 8292, le corresponde:

“Artículo 21.- Concepto funcional de auditoría interna

La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.”

Considerando que esta Auditoría proporciona “...a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas” se procedió a valorar la implementación de la ética institucional aplicando la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditoría de la Ética, emitida por la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, en relación al Control Interno y la Ética, las Normas de Control Interno para el Sector Público², es el documento realizado con el afán de contribuir al mejoramiento de los sistemas de control interno institucionales y, por ende, al manejo legal, económico, eficiente y eficaz del patrimonio público; estas Normas de Control se dividen en seis grupos que se grafican a continuación:

² N° 2-2009-CO-DFOE, dictadas por la Contraloría General de la República.

Sistema de Control Interno



Fuente: Elaboración propia

En donde, en el grupo de Ambiente de Control (Grupo N° 01), se dictan las normas referentes a la ética; las cuales se transcriben:

“...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.*

2.3.2. Elementos Informales de la ética institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben vigilar y fortalecer los elementos informales del ambiente ético institucional, a fin de asegurar que apoyen el funcionamiento, en la gestión cotidiana, de los factores formales vigentes. En ese sentido, deben contemplar factores tales como los siguientes:

- a. El clima organizacional.*
- b. El estilo gerencial.*
- c. Los modelos de toma de decisiones.*
- d. Los valores compartidos.*
- e. Las creencias.*
- f. Los comportamientos de los distintos integrantes de la institución, y su ajuste a los valores y demás mecanismos que sustentan la ética institucional.*

2.3.3. Integración de la ética a los sistemas de gestión.

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..."

De la misma forma, en el Anexo N° 01 "Glosario", de las Normas de Control Interno para el Sector Público, define términos de interés para la elaboración del presente informe, los cuales se puntualizan:

"...

Ambiente ético:

Conjunto de factores informales en materia ética vigentes en la organización. Incluye, entre otros factores, los valores compartidos, las creencias, el clima organizacional, el estilo gerencial, los modelos de toma de decisiones, las manifestaciones verbales y los comportamientos de los diferentes miembros de la organización.

Código de Ética:

Documento que detalla formalmente los principios y valores éticos que deben regir los comportamientos de los miembros de la organización, las actuaciones que han de ser evitadas y el modo de resolver determinados conflictos éticos que puedan presentarse.

Ética

Estudio de la moral y de las obligaciones del hombre con apego a una conducta responsable, incluyendo 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. Sus normas pueden ser jurídicas (si se encuentran reguladas por el derecho) o de otra índole (si no han sido reguladas positivamente).

Marco institucional en materia de ética

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.

Programa Ético

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.

Valores

Ideas y principios de naturaleza ética que, de conformidad con la orientación superior, deben guiar la actuación de los miembros de la organización en el desarrollo de la gestión institucional. Constituyen una orientación para que quien toma una decisión determine el curso de comportamiento apropiado..."

Como se puede observar, el concepto de ética está íntimamente ligado al Control Interno de las Organizaciones, puesto que, en cualquier organización, para un adecuado Sistema de Control Interno, los integrantes y responsables del mismo deben actuar en todo momento con un adecuado comportamiento ético, siempre en procura de lograr el bien común o social. Se reitera que las normas descritas, constituyen una normativa de carácter general, que proporciona un esquema básico para la transparencia en la gestión pública en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas.

2.2. Rol de la Actividad de la Auditoría Interna en la Cultura Ética

Como se indicó anteriormente, la Ética está estrechamente relacionada con actos de corrupción, ya que ante la falta de una adecuada cultura ética se pueden generar mayores casos de corrupción, producto de debilidades del control interno.

A la Auditoría Interna de las organizaciones gubernamentales se les ha asignado un rol, y como parte del mismo, debe realizar valoraciones de la cultura ética que ha instaurado la Administración Activa dentro de la organización, el cual, en nuestro caso, debe estar direccionada no solo a sus colaboradores, sino que esa cultura debería ser extensiva a los adjudicatarios de las loterías que comercializan la institución.

Como parte de la normativa que abarca los procesos de auditoría de la ética institucional, es conveniente citar lo que establece el Consejo para la Práctica 2130, misma que se describe en la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008 de la Contraloría General de la República:

“...Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (2100, 2130, 2130 A1) (Instituto Global de Auditores Internos)³

- (...)
- *La auditoría interna debe fiscalizar y hacer las recomendaciones apropiadas para mejorar los procesos de dirección en el cumplimiento del objetivo de promover la ética y los valores apropiados dentro de la organización. (norma 2.2.3)*
- *La auditoría interna debe fiscalizar el diseño, implantación y eficacia de los objetivos, programas y actividades de la organización relacionados con la ética (norma 2.2.3.1)...”*

Consejo para la práctica 2130-1: El Rol de la Actividad de Auditoría Interna en la Cultura Ética de una Organización (Instituto de Auditores Internos)⁴

Destaca la importancia de la cultura de la organización en el establecimiento del ambiente ético de una empresa y sugiere el rol que los auditores internos pueden cumplir en la mejora de dicho ambiente. Específicamente:

- ³ El Instituto Global de Auditores Internos, organización internacional dedicada al desarrollo profesional de la Auditoría Interna, emitió las “Normas para la práctica profesional de la Auditoría Interna”, así como los respectivos “Consejos para la práctica”, documentos que fueron utilizados como base para la elaboración del MEAI. Dichas regulaciones fueron adoptadas por el Instituto de Auditores Internos de Costa Rica.
- ⁴ Los consejos para la práctica consisten en interpretaciones de las “Normas internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna”, y corresponden a sugerencias que los auditores internos deben tener en cuenta con respecto a las distintas normas. Tales sugerencias no pretenden ser exhaustivas, sino que aportan un conjunto de temas a considerar, por lo que su cumplimiento es opcional.

- *Describe la naturaleza del proceso de gobierno.*
- *Enlaza el proceso de gobierno con la cultura ética de la organización.*
- *Indica que todas las personas deben asumir el rol de defensores de la ética.*
- *Enumera las características de una cultura ética enaltecida.*

De las regulaciones referidas, el Consejo para la práctica 2130-1 es el que presenta un mayor detalle sobre el tema. Entre otros indica que: "Como mínimo, la actividad de auditoría interna debe evaluar periódicamente el estado del ambiente ético de la organización y la eficacia de sus estrategias, tácticas, comunicaciones y otros procesos para alcanzar el nivel deseado de cumplimiento legal y ético; para tales efectos se enlistan factores que deben evaluarse, tales como: código de conducta, comunicaciones, estrategias, delegación de responsabilidades, encuestas regulares, etc."

Adicionalmente, en el apartado de "Proceso de Auditoría de la Ética", de los lineamientos citados, señala una serie de consideraciones que se deben observar a la hora de realizar este tipo de investigaciones, los cuales fueron destacados en el Consejo para la Práctica 2130-1:

- " ...
- a- *Código de Conducta formal, que sea claro y comprensible, y enunciados relacionados, políticas (incluyendo procedimientos que cubran el fraude y la corrupción), y otras expresiones de aspiración.*
 - b- *Comunicaciones frecuentes y demostraciones de actitudes y comportamientos éticos esperados por parte de líderes que ejerzan influencia en la organización.*
 - c- *Estrategias explícitas para apoyar y aumentar la cultura ética con programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con una cultura ética.*
 - d- *Formas sencillas y diversas para que la gente informe confidencialmente supuestas violaciones al Código o a las políticas, y otros actos de mala conducta.*
 - e- *Declaraciones regulares por parte de los empleados, proveedores y clientes, afirmando que conocen los requerimientos de conducta ética para efectuar transacciones de negocios con la organización.*
 - f- *Clara delegación de responsabilidades para asegurar que las consecuencias éticas son evaluadas, se brinda consejo confidencial, se investigan las supuestas malas conductas, y los hallazgos son adecuadamente informados.*

- g- *Fácil acceso a oportunidades de aprendizaje que permitan a todos los empleados ser defensores de la ética.*
- h- *Prácticas positivas del personal que alienten a cada empleado a contribuir con el ambiente ético de la organización.*
- i- *Encuestas regulares a los empleados, proveedores y clientes, para determinar el estado del ambiente ético de la organización.*
- j- *Revisiones regulares de los procesos formales e informales dentro de la organización que pudieran crear, potencialmente, presiones y desvíos que debilitarían la cultura ética.*
- k- *Cotejos regulares de referencias y antecedentes como parte de los procedimientos de contratación de empleados, incluyendo pruebas de integridad, análisis de drogas, y medidas similares...”*

Lo antes transcrito, es parte del seguimiento que debe brindar la Auditoría Interna, a la implementación de una cultura ética en la organización. No obstante lo anterior, a nivel de Junta de Protección Social, no se cuenta con la instauración formal de una cultura ética que permita realizar la evaluación de la misma.

2.3. La ética en la Junta de Protección Social (antecedentes y situación actual)

2.3.1. Antecedentes

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 23944-J-C publicado en La Gaceta N° 25 del 03 de febrero de 1995, se dispuso que, en cada institución y ministerio adscrito al Poder Ejecutivo, se conformara a nivel interno, una Comisión de Valores y se instó a la creación de cada una de ellas. Estas comisiones tienen como objetivo: promover, formar y fortalecer la ética en las Instituciones del Estado. En su conjunto todas estas organizaciones constituyen el Sistema Nacional de Ética y Valores (SNEV).

Es así que, la señora Brigitte Ramírez Rodríguez, ex Directora de nuestra Junta Directiva, tuvo la iniciativa de implementar una campaña de valores en la Junta de Protección Social. Para esos efectos, en la sesión N° 41-2004⁵, se tomó el Acuerdo JD-377⁶, donde se dispuso:

⁵ Del 23 de noviembre del 2004

⁶ Correspondiente al artículo II), inciso 4)

“...ACUERDO JD-377

Acoger la iniciativa propuesta por la Sra. Brigitte Ramírez a efecto de implementar un programa de valores en la Institución, a partir del mes de enero del próximo año, para lo cual se le solicita a la Sra. Margarita Barahona coordinar lo que corresponda con la Sra. Brigitte Ramírez. Comuníquese a la Sra. Margarita Barahona...”

En la sesión del 18 de enero de 2005, correspondiente al Acta N° 02-2005, se realizó la primera presentación relacionada con el tema de Rescate de Valores promovido anteriormente. Por parte de la señora Ramírez Rodríguez, se expuso lo siguiente:

“...PROYECTO RESCATE DE VALORES A CARGO DE LA SRA. BRIGITTE RAMIREZ. VALOR DEL MES DE ENERO: JUSTICIA

Tal y como fuera aprobado por la Junta Directiva, la Sra. Brigitte Ramírez inicia el proyecto Rescate de Valores.

Procede a realizar una presentación en la que sobresalen los siguientes aspectos:

Con este proyecto se pretende tratar de inculcar en los funcionarios de la Junta de Protección Social de San José, lo que son los valores éticos, morales, espirituales y profesionales, con el fin de lograr identificar a éstos con la empresa.

Es muy importante que la administración lleve a cabo estudios periódicos sobre el compromiso que han adquirido los servidores de la Junta de Protección Social de San José, con el fin de valorar la aceptación de esta propuesta...”

Posteriormente se tomó el acuerdo JD-89 correspondiente a la Sesión Ordinaria N°07-2005⁷, el cual indicaba:

“...ACUERDO JD-89

Se solicita a la Gerencia ordenar a la Comisión de Valores que integre en la campaña interna de fortalecimiento de los valores institucionales, la campaña de valores propuesta por la señora Directora Brigitte Ramírez, la cual fue aprobada por esta Junta Directiva.

Comuníquese a la Gerencia...”

⁷ Del 22/2/2005

Es a partir de ese momento que inician las gestiones, por parte de la Administración Activa de la Institución, para contar con una Comisión para el Rescate de Valores y Ética.

En el año 2006, la Gerencia General presentó a la Junta Directiva, una propuesta de Reglamento denominado “*Normas de Conducta de los funcionarios de la JPS*”, mismo que nunca adquirió firmeza por cuanto el Cuerpo Colegiado solicitó realizarle modificaciones⁸. Dicha situación quedó plasmada mediante acuerdo JD-210 de la sesión ordinaria N° 17-2006 del 09 de mayo de 2006 y que cita en lo que interesa:

“...ACUERDO JD-210

a) Se solicita a la Administración revisar nuevamente el proyecto “Normas de conducta de los funcionarios de la JPS”, aprobado por la Junta Directiva, a la luz de las observaciones hechas por la Auditoría Interna, la Asesoría Legal y el Dr. Rafael Trejos, las cuales se transcriben seguidamente. En virtud de esta solicitud queda pendiente la firmeza del acuerdo JD-204 de la sesión 16-2006, celebrada el 02 de mayo del 2006...”

Se debe considerar que esta Auditoría Interna, en el año 2009, realizó un estudio que tuvo por objetivo: “*Verificar la existencia de un programa ético en la institución debidamente aprobado por la Junta Directiva, así como la estructura establecida para su divulgación, comprensión y adhesión de parte de los funcionarios de los todos los niveles administrativos de la Junta de Protección Social*”, emitiendo el Informe AI-JPS-21-2009⁹ que incluía recomendaciones que fueron comunicadas en su oportunidad a la Administración, mismas que se detallan seguidamente:

“...IV.- Recomendaciones:

*Al señor Francisco Ibarra Arana
Gerente General*

4.1 Proceder de forma inmediata a remitir a la Junta Directiva, para su aprobación

⁸ A la luz de observaciones realizadas por la Asesoría Legal, Auditoría Interna y Dr. Rafael Trejos Montero, Director de Junta Directiva, en ese momento.

⁹ Del 18/12/2009

- El Reglamento o Código Ético mediante el cual se regule la conducta y las relaciones de los contratistas, proveedores de bienes y servicios o aquellas personas que tiene una relación contractual con la institución y así dar cumplimiento a la recomendación N° 4.11 del Informe AI-03-2006.
- El proyecto del “Reglamento Autónomo de Normas de Conducta de los funcionarios de la Junta de Protección Social” (Ver comentarios en el punto 2.1).

4.2 Antes de proceder a remitir el proyecto de “Reglamento de Normas de Conducta de los funcionarios de la Junta de Protección Social”, se deberá:

- a- Analizar si procede aplicar las observaciones efectuadas por esta Auditoría Interna, la Asesoría Legal y el señor Luis Polinaris Vargas, ex –Gerente, conocidas en las Sesiones N° 42-2005 del 08 de noviembre del 2009, N° 46-2005 del 06 de diciembre 2005 y en la N° 17-2006. De determinarse, que las mismas no proceden emitir una resolución o documento justificante en el cual se deje por escrito el razonamiento para su no aplicación. (Ver comentario punto 2.2.1).
- b- Analizar la viabilidad de modificar los incisos h) y l) del artículo N° 19, esto ya que, el primero, tal y como está redactado, eventualmente podría ir contra el principio de “Solidaridad” y el segundo podría coartar el derecho de toda persona de solicitar becas a nivel personal o familiar, por ejemplo, en embajadas. (Ver comentario punto 2.2.2.i).
- c- Cambiar la palabra “podrán” indicada en el segundo párrafo del artículo N° 29, cuarto renglón”, en relación a la protección de la identificación de los datos del denunciante, por “deberán” y así cumplir con el artículo N° 6 de la Ley General de Control Interno N° 8292 (Ver comentarios 2.2.2.ii).
- d- Establecer los procedimientos para amonestar o establecer las sanciones disciplinarias instaurados en el proyecto, de conformidad con los artículos N°s 13 y 25 del Reglamento de Orgánico de nuestra institución, de forma que se modifique el artículo N° 37 en lo que respecta a que será la Comisión de la Ética la que amonestará por escrito al servidor cuando cometa una falta que no tenga sanción por el ordenamiento vigente y que no se contraponga entre sí, como sucede con el artículo N° 30 y N° 37. (Ver comentario punto 2.2.2 inciso iii).

- e- *Modificar los artículos N°s 35 y 36 del proyecto, de forma tal que a la Comisión de Rescate y Formación de Valores no se le asignen funciones propias de la Comisión de Ética Institucional, lo anterior ya que las mismas tienen diferentes ámbitos de acción, en donde la primera de ellas tiene las funciones definidas por medio del Decreto Ejecutivo N° 23944-J-C y con respecto a ello vale indicar la importancia de que esta Comisión se establezca formalmente, con la finalidad de cumplir con el decreto antes citado. (Ver comentarios punto 2.2.2 inciso iv.).*
- f- *Definir cada uno de los valores declarados en el artículo N° 3 del proyecto del reglamento de normas de conducta, con el objetivo que los mismos no sean interpretados por los funcionarios o servidores de la institución de acuerdo a su criterio personal. (Ver comentarios punto 2.2.3).*

4.3 *Analizar la posibilidad de incluir los valores establecidos, en la Directriz D-2-2004-CO., emitida por la Contraloría General de la República mediante la cual se publica las "Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos a Observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General" y el Decreto Ejecutivo N° 33146 publicado en la Gaceta N° 104 del 31 de mayo del 2006, que no se encuentran contemplados en el proyecto de reglamento de normas de conducta de la Institución descritos en el punto 2.2.4 de este informe. O bien se adicione un artículo en el que establezca la obligación de cumplir no solo con ambas normativas sino con cualquier otra que se emita a futuro. (Ver comentarios punto N° 2.2.4).*

4.4 *Solicitar a la Asesoría Legal que de forma inmediata analice si procede corregir el artículo N° 133, Capítulo XX "Del Comportamiento del Vendedor de Lotería" del Reglamento de la Ley de Loterías, publicado en la Gaceta N° 198 del 27 de noviembre del 2007, de conformidad a lo aprobado por la Junta Directiva, en la sesión 31-2007 del 04 de setiembre del 2007, acuerdo JD-681. De proceder dicha corrección solicitar de forma inmediata su corrección y publicación. (Ver comentarios punto 2.3)..."*

2.3.2. Situación Actual

En el año 2014, la Junta Directiva de la Institución tomó el acuerdo JD-552 correspondiente a la Sesión Ordinaria N° 39-2014 celebrada el 02 de diciembre de 2014, y en lo que interesa dice:

"...ACUERDO JD-552

Se aprueba el Código de Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los Jerarcas titulares subordinados y servidores de la JPS, el cual se adjunta al acta y forma parte integral de este acuerdo.

Se conforma la Comisión Institucional de Rescate de Valores, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 23944-J-C, con un representante de la Asesoría Jurídica, un funcionario de Comunicación y el Contralor de Servicios.

Esta comisión elaborará propuestas y asesorará técnicamente en la institución, respecto a la implementación del proceso de gestión ética, con el acompañamiento de la Comisión Nacional de Rescate de Valores.

Asimismo, se debe alinear la inserción y aplicación de las prácticas éticas y la vivencia de los valores en los sistemas de gestión institucional y elaboración de la propuesta de una Política ética para ser incorporada en el Plan Estratégico Institucional.

Comuníquese a la Gerencia General para que gestione e informe lo correspondiente..."

Posteriormente, se tomó el acuerdo de Junta Directiva JD-121, correspondiente al artículo IV), inciso 1) de la Sesión Ordinaria N° 09-2015, celebrada el 10 de marzo de 2015, donde se nombra la Comisión Institucional de Rescate de Valores integrada por los siguientes funcionarios:

- Sra. Gina Ramírez Mora, Contraloría de Servicios.
- Sra. Xinia Miranda Ruiz, Departamento de Gestión Social.
- Sr. Geovanny Centeno Espinoza, Plataforma de Servicio al Cliente.

Los colaboradores antes citados, emitieron a nombre de la Comisión Institucional de Ética y Valores, los siguientes oficios:

- Oficio **CIEV-001-2015** del 12 de agosto de 2015, en el cual se hizo referencia a aspectos tales como: fundación, integrantes de la comisión, lo actuado y lo pendiente. Del oficio citado, se enfatizó:

“... Lo Pendiente

En la implementación del proceso de gestión ética, las comisiones institucionales que integran el Sistema Nacional de Ética y Valores (SNEV), deben aplicar la metodología y herramientas establecidas para esos efectos; por consiguiente el orden establecido es:

- 1- Elaboración de diagnóstico de oportunidad ética.*
- 2- Principios y valores compartidos. Se obtienen como un resultado del diagnóstico, pero además, se requiere un taller para validar estos valores e identificar las acciones congruentes.*
- 3- Elaboración del Código de Ética y Conducta.*
- 4- Elaboración de la Política Ética y su plan de acción.*

Estas etapas conllevan la comunicación y capacitación específica por parte de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Rescate de Valores, no obstante en la Junta de Protección Social, ya se cuenta con los Valores Compartidos y el Código de Principios y Enunciados Éticos, para los cuales se está contemplando dentro del plan de trabajo de agosto – diciembre 2015, una campaña de valores y una charla en el tema de Ética y Probidad a todos los colaboradores de la Institución, con el propósito de familiarizar y entregar el código. Asimismo, se está recopilando información para la elaboración de una propuesta de política ética.

*No obstante lo indicado y en virtud de que debemos cumplir con lo establecido en los lineamientos para la implementación del proceso de gestión ética, el cual debe ser transversal, considerando a los colaboradores de todos niveles de la institución, se procederá a elaborar un programa de trabajo a mediano plazo, dando inicio en el **2016 con la elaboración del diagnóstico de oportunidades éticas...**” (El resaltado no es del original).*

- **Oficio CIEV-002-2015** de fecha 25 de agosto de 2015, se remite el “**Programa de Trabajo 2015**”, del cual se destaca:

“...A- Productos a alcanzar

1. *Formulación de una meta en el Plan Anual Operativo de la Gerencia General.*

(...)

2. *Divulgación del código de ética y de los valores institucionales.*

(...)

B. Restricciones y limitaciones

(...)

C. Exclusiones...”

Cabe indicar que, con respecto a este Plan de Trabajo, la Administración Activa ha iniciado un proceso¹⁰, en donde se rescata que ya se dio la inscripción de la nuestra Comisión Institucional en el Sistema Nacional de Rescate de Valores, en donde, no solo, los miembros han recibido una inducción sino que están participando en un programa de formación permanente, recibiendo talleres relacionados con el tema de ética.

Asimismo, a lo interno se está en un proceso de capacitación al personal de nuestra Institución y se ha iniciado con charlas en el tema de Ética y Probidad, impartidas a todos los funcionarios, coordinando con personal de la Procuraduría de la Ética en donde se hizo entrega del “*Código de Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados y servidores de la Junta de Protección Social.*”

2.4. Modelos de Madurez en la Junta de Protección Social

En el documento denominado “*Modelo de Madurez sobre la Ética Institucional*”¹¹, se describen las diferentes etapas de madurez que se estima se encuentran los componentes de la ética.

¹⁰ Oficio CIEV-001-2015 del 12/08/2015 de la Comisión Institucional de Ética y Valores.

¹¹ Obtenido de la página de internet <http://www.cgr.go.cr/documentos/manuales-circulares-directrices-cgr/lineamientos-directrices-control-interno/auditorias-etica> el día 23 de noviembre de 2015 a las 09:25 a.m.

Realizando una valoración preliminar a nuestro modelo de ética, la Junta de Protección Social se puede encontrar en las siguientes etapas:

Componente: Programa ético.

Etapas: Novato.

Descripción: Se han definido algunas acciones aisladas para atender las obligaciones que en materia ética establecen el ordenamiento jurídico y técnico.

Componente: Ambiente ético.

Etapas: Novato.

Descripción: Se reconoce la importancia de la ética como un factor a considerar en la toma de decisiones y en la gestión gerencial, por lo que quienes participan en esos procesos muestran interés en el tema.

Componente: Integración de la Ética en los sistemas de gestión institucionales.

Etapas: Incipiente.

Descripción: Se reconoce la necesidad de la ética como un elemento a considerar en las actividades de la unidad de recursos humanos.

Componente: Marco institucional en materia ética.

Etapas: Incipiente.

Descripción: En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución.

De lo anterior se tiene entonces que la Institución se encuentra en la etapa de novato – incipiente.

2.5. Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores

Como se ha mencionado, la Comisión Nacional de Rescate de Valores tiene por objetivo *“Promover, formar y fortalecer la ética, los valores y la gestión ética en las instituciones del sector público, en las organizaciones privadas y en la sociedad costarricense coadyuvando con la probidad, transparencia y rendición de cuentas”*, por lo que ha emitido lineamientos con la finalidad de orientar estas *“Comisiones Institucionales de Ética y Valores”*, en procura de que éstas colaboren en la creación de un ambiente ético en cada organización.

Los lineamientos establecen que, para contar con un proceso de Gestión Ética, se deben cumplir con al menos las siguientes etapas:

Posicionamiento: implica la formalización del compromiso del Jefe, 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.

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 y la Política Ética y su plan de acción.

Comunicación y formación: correspondiente al proceso de comunicación de los valores compartidos, el manual 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.

Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional: el cual consiste en la 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.

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.

En la actualidad, la Junta de Protección Social se encuentra en una etapa de “posicionamiento”, ya que, apenas se está iniciando con la implementación del Programa Ético, por cuanto, a partir del mes de septiembre del año 2015, de conformidad al Programa de Trabajo de la Comisión Institucional de Ética y Valores, se inició con las Charlas de Ética y Probidad en el Ejercicio de la Función Pública, a cargo de funcionarios de la Procuraduría de la Ética. Estas charlas son de carácter obligatorio, según lo comunicado por la Gerencia General en oficio GG-3701-2015, en donde se señaló:

“...Todas las charlas tienen el carácter de obligatoriedad de participación, esto por cuanto nuestra Institución debe remitir copia de las asistencias a la Procuraduría General de la República como requisito para la organización de la actividad citada...”

En razón a lo expuesto en los puntos anteriores, esta Unidad de Fiscalización Superior no puede realizar una Auditoría de la Ética tomando en consideración todos los elementos requeridos por la Contraloría General de la República, por cuanto no se ha instaurado como tal, la cultura de ética institucional. Es cierto que la Administración Activa ha procurado el permear algunos valores a través de diversos mecanismos, por ejemplo, campaña de rescate de valores, iniciando con el valor de **lealtad**, el cual fue comunicado a los funcionarios mediante correo electrónico el pasado 25 de noviembre y por medio del sistema de voceo institucional.

En relación a la generación de cultura institucional, se debe indicar que la Administración Activa no ha realizado acciones concretas tendientes al desarrollo de una cultura ética institucional, a pesar de algunas acciones realizadas tendientes a inculcar valores institucionales. En relación al tema propiamente de valores, (el cual se encuentra estrechamente relacionado con ética), se debe mencionar que en el Acta de Junta Directiva N° 31 del 30 de agosto del 2015, en el artículo V), punto 1) se dejó evidencia de la visita de la Directora de la Comisión Nacional Rescate de Valores, el 29 de agosto del 2011, señora Vera Solís, lo anterior con la finalidad de *“hacer una excitativa para que se reactive la Comisión Institucional de Valores, la cual según información que ella tenía operó hasta el año 2006.”*

3. CONCLUSIONES

Después de realizar el análisis correspondiente se efectúa una conclusión por punto descrito en los “*Resultados del Estudio*”.

3.1. Sobre Generalidades del Marco Ético

3.1.1. Sobre la ética

Se define como la parte filosófica que trata de la moral, está constituida por la manera en la que juzgamos y valoramos el comportamiento del ser humano y a partir de ahí se formulan principios y criterios acerca de cómo debemos comportarnos y actuar con el resto de la sociedad.

3.1.2. Sobre la ética pública

Sobre la ética pública se puede concluir que es la forma correcta de actuar del funcionario público procurando cumplir con el deber de probidad, definido en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422, es decir, procurando orientar su gestión al interés público o bien común.

3.1.3. Sobre el control interno y la ética

Tanto el control interno como la ética se encuentran estrechamente ligados. Para lograr un adecuado control interno, los responsables del mismo, deben actuar en todo momento con ética procurando cumplir con el deber de probidad que todo funcionario público debe de demostrar en sus actuaciones. La interiorización de la ética fortalece el control interno y éste debe ser comunicado desde los altos puestos hasta el personal de puestos más bajos. En el apartado de Ambiente de Control de las Normas dictadas por la Contraloría General de la República, es que se describe el componente de la ética, el cual, debe ser observado y aplicado por todas las instituciones públicas.

3.2. Sobre la ética en la Junta de Protección Social

En el año 1995 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 23944-J-C en donde se solicita a cada Institución conformar una Comisión que permita el rescate de los valores a nivel nacional y es hasta el año 2004, en la sesión de Junta Directiva N° 41-2014, en donde se empieza hablar del tema de valores y ética a lo interno de la Institución.

Para finales del año 2014, se aprueba mediante Acuerdo JD-552 de la Sesión N° 39-2014 el “Código de Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, titulares subordinados y servidores de la Junta de Protección Social”, documento que tiene por objeto establecer formalmente los principios y valores éticos que deben regir los comportamientos de los funcionarios y demás personas que laboren de forma ocasional o permanente para la Junta de Protección Social. Posteriormente en la Sesión N° 09-2015 del 10 de marzo de 2015, se toma el acuerdo JD-121 donde se conforma la Comisión Institucional de Rescate de Valores y ésta ha emitido dos oficios con la situación y planes de acción a realizar, las cuales se encuentran en proceso de ejecución.

3.3. Sobre el modelo de madurez

La Contraloría General de la República emitió una serie de lineamientos, los cuales fueron comunicados a los Auditores Internos, Jerarcas y titulares subordinados de las Instituciones del Sector Público, el 24 de marzo de 2009 mediante nota DFOE-098. Estos lineamientos facultan a las Auditorías Internas realizar un trabajo en relación al tema de ética en cada institución. Uno de los instrumentos suministrado es el de “Modelo de madurez sobre ética institucional”, en donde se describen cuatro componentes (programa ético, ambiente ético, integración de la ética en los sistemas de gestión institucionales y marco institucional en materia ética). Realizando una valoración preliminar, se puede decir que nuestra institución se encuentra en los siguientes estados:

Programa ético: nivel novato, el cual señala:

“Se han definido algunas acciones aisladas para atender las obligaciones que en materia ética establecen el ordenamiento jurídico y técnico.”

Ambiente ético: nivel novato, mismo que indica:

“Se reconoce la importancia de la ética como un factor a considerar en la toma de decisiones y gestión gerencial.”

Integración de la ética en los sistemas de gestión institucionales: nivel incipiente, el cual expresa:

“Se reconoce la necesidad de la ética como un elemento a considerar en las actividades de la unidad de recursos humanos.”

Marco Institucional en materia ética: nivel incipiente, mismo que enuncia:

“En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución.”

Según la herramienta suministrada por la Contraloría General de la República, los estados señalados anteriormente, se encuentran en los primeros niveles de maduración de la ética en las instituciones. Cabe destacar que los modelos según el citado instrumento, son los siguientes: incipiente, novato, competente, diestro y experto. Para ser una Institución modelo en el tema de la ética, se requiere alcanzar el nivel de experto, por lo que, las gestiones administrativas a realizar deben abocarse a consolidar este objetivo.

3.4. Sobre los lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores

Realizando la revisión de los lineamientos emitidos por la Comisión Nacional de Ética y Valores¹², se puede decir que la Junta de Protección Social se encuentra en la etapa de “*Posicionamiento*”, donde implica la formalización del compromiso del Jerarca, el establecimiento de una estructura funcional conformada por la Comisión de Ética y Valores. Cabe agregar que lo óptimo es contar también con la Unidad Técnica. En esta etapa se incluye además la capacitación del personal de estas instancias y la elaboración de su plan de trabajo.

3.5. Sobre la Auditoría de la Ética

En vista que no se ha permeabilizado una cultura de la ética en la Institución, proceso que apenas se encuentra en su etapa de inicio; esta Auditoría Interna no puede realizar el estudio que tiene por objetivo: contribuir al fortalecimiento del marco institucional en materia ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad. Para ello, se debe implantar el programa ético a nivel institucional y solo cuando éste se encuentre consolidado, se podría realizar el citado estudio, lo anterior, de conformidad a los lineamientos de la Contraloría General de la República.

¹² Puede obtenerse de la siguiente página de internet <https://cnrvcr.wordpress.com/descargas/>

4. RECOMENDACIONES

4.1. A la Gerencia General

- 4.1.1. Cumplir con todos los requerimientos de la Comisión Nacional de Ética y Valores y de la Comisión Institucional de Ética establecidos en mayo de 2014¹³. Se debe velar por la juramentación de las personas que conforman dicha comisión, citados en el punto 2.3.2 de los Resultados de este estudio, e informarlo posteriormente a nivel institucional.
- 4.1.2. Realizar las gestiones necesarias con la finalidad de contar con un programa ético de conformidad a los factores formales e informales establecidos en las Normas de Control Interno Para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, a saber:

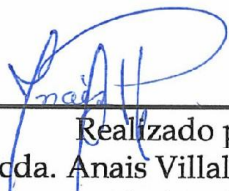
Factores formales de la ética institucional: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a:

- *Declaración formal de misión, visión y valores institucionales.*
- *Código de ética o similar.*
- *Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional o a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.*
- *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*


¹³ Aprobado por acuerdo unánime de la Junta Directiva de la CNRV, en la SO N° 06-2014, celebrada el 13 de mayo de 2014, en artículo Tercero, inciso #3.2, obtenido de la página de internet: <https://cnrvcr.files.wordpress.com/2014/06/lineamientos-para-las-ciev.pdf>.

Elementos informales de la ética institucional: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben vigilar y fortalecer los elementos informales del ambiente ético institucional, a fin de asegurar que apoyen el funcionamiento, en la gestión cotidiana, de los factores formales vigentes. En ese sentido, deben contemplar factores tales como los siguientes

- *Clima organizacional.*
- *El estilo gerencial.*
- *Los modelos de toma de decisiones.*
- *Los valores compartidos.*


Realizado por:
Licda. Anais Villalobos Pérez
Profesional III


Realizado por:
Lic. Kevin Ramos Marín
Profesional II


Revisado por:
Licda. Elizabeth Solís Jinesta
Jefe de Área


Aprobado por:
M.Sc Doris María Chen Cheang
Auditora Interna

