

Auditoría Interna

17 de julio de 2020
AI-Ad-07-2020

Señor
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre el “Proceso de implementación del Modelo de Gestión Ética Institucional”

Estimado señor:

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna analizó el “Modelo de Gestión Ética” en la Institución con el fin de comprobar el avance del proceso de implementación. De la revisión realizada se determinó lo siguiente:

1. El ICT aún no completa la implementación del “Modelo de Gestión Ética”

En marzo de 2009, la CGR publicó la “*Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética*” (en adelante Guía), en este documento se define el “Marco Institucional en Materia de Ética” compuesto por el “programa ético”, el “ambiente ético” y la “integración de la ética en los sistemas de gestión”. Dicho marco se complementa o se integra con el modelo de gestión ética, el cual se detalla en el párrafo siguiente.

En mayo de 2014, la Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV) emitió los “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética” (Lineamientos), éstos establecen la implementación de un modelo de gestión ética en las instituciones del sector público, integrado por las siguientes etapas: posicionamiento, diagnóstico y definición del marco ético, comunicación y formación, alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional y seguimiento y evaluación.

En junio de 2016, la Auditoría Interna emitió el Informe AI-C-10-2016 denominado “Informe de la auditoría de cumplimiento sobre el Modelo de Gestión Ética Institucional”, concluyendo que, la Institución no cuenta con un modelo de gestión ética formalmente establecido, razón por la cual se recomendó a la Gerencia:

Auditoría Interna

*“4.4 Gestionar en un plazo de seis meses un análisis sobre la normativa mencionada en este informe y otra relacionada con la materia ética, **con la finalidad de establecer claramente lo que se requiere para implementar el modelo de gestión ética institucional.** Además, tramitar lo correspondiente ante la Junta Directiva de manera que con el apoyo de los titulares subordinados y el resto de los funcionarios lidere dicho proceso, asimismo proceda con la aprobación de los documentos que el mismo genere.” (Énfasis agregado)*

En el año 2017, esta Auditoría dio por cumplida la recomendación, pero advirtió que: **“...corresponde a la Administración, establecer y aprobar lo que se requiere para implementar el modelo, lo relacionado con el liderazgo del proceso, y que el Plan de Trabajo de la Comisión esté ligado con la ejecución de cada una de las etapas...”**.

Ante consulta de la Auditoría, la Gerencia detalló las actividades que ha venido realizando la Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV):

“Programa Ético: (...) elaboró el plan de trabajo 2020, que comprende al menos ocho actividades que se desarrollaran durante el año en curso.

Ambiente Ético: (...) trabajó en la elaboración del Reglamento de funcionamiento de la Comisión Institucional de Ética¹, así como en el Manual de ética², los cuales fueron aprobados mediante el acuerdo de Junta Directiva SJD-351-2017 y fueron divulgados a los funcionarios mediante correo electrónico el 14 de junio de 2018.”

Es importante indicar que estas últimas actividades corresponden al programa ético y no al ambiente ético.

Agregó la Gerencia que, en el año 2016 se entregó a los funcionarios un separador de libros con el fin de tener presentes los valores y en el 2018 se realizó una actividad llamada *“nomina al compañero (a) que vive nuestros valores institucionales”*, y además se pasó vía correo electrónico los valores institucionales durante una semana.

¹ En adelante Reglamento.

² En adelante Manual.

Auditoría Interna

En relación con el componente “Integración de la ética en los sistemas de gestión” la Gerencia indicó:

“...la Comisión de Ética, no tiene controles, sin embargo; ésta Comisión está en la mejor disposición de implementar este componente en el desarrollo del plan de trabajo.”

De lo expuesto anteriormente, se observa que, aunque se cuenta, entre otras acciones, con la CIEV, el reglamento de ética, el manual y el plan de trabajo 2020, el ICT no ha implementado completamente el Modelo de Gestión Ética según sus etapas; además, en los planes de trabajo anuales de la CIEV, no se han incluido las acciones suficientes para su implementación.

En consonancia con lo anterior, las Normas de Control³ definen el Programa Ético como el: *“Conjunto de los factores formales en materia ética establecidos en la institución. Incluyen la declaración formal de valores, el código de ética o su similar, la visión y la misión y la estrategia de implementación para el fortalecimiento de la ética.”*

Asimismo, según los Lineamientos⁴, cada institución para contar con un Proceso de Gestión Ética, como mínimo deberá incluir las siguientes etapas: Posicionamiento, Diagnóstico y Definición del Marco Ético, Comunicación y formación, Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional, Seguimiento y evaluación; cada una de ellas con una serie de acciones a realizar para su implementación.

También el lineamiento 5.4, establece las funciones de las CIEV para promover y conducir técnicamente la Gestión Ética, una vez implementado el proceso con todas sus etapas.

Por su parte, el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión institucional de ética y valores del ICT (Reglamento), consideró las funciones establecidas en el lineamiento citado anteriormente.

³ Glosario de términos de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

⁴ Lineamiento 4.2, Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética (CIEV), de la Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV)

Auditoría Interna

Complementariamente, la Guía Técnica⁵ señala que, el marco institucional en materia ética consiste en 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 y define los componentes que lo conforman.

Con respecto a la gestión ética institucional, la Ley General de Control Interno (LGCI) y las Normas de Control interno para el Sector Público (NCISP) establecen obligaciones al jerarca y a los titulares subordinados.⁶

2. Oportunidades de mejora identificadas en el funcionamiento de la Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV)

En las actas de las sesiones realizadas por la CIEV, del 08 de agosto 2016 al 21 de agosto 2019, se observó lo siguiente:

- Ha disminuido la cantidad de sesiones, según se observa en el siguiente cuadro:

Cantidad de sesiones CIEV	
AÑO	SESIONES
2016	7
2017	7
2018	4
2019	1
Total	19

- No ha habido una participación constante por parte de algunos miembros en las sesiones, pues en el 42% se han ausentado⁷.

Sesiones de la CIEV con al menos un miembro ausente			
AÑO	SESIONES	AUSENCIAS	
2016	7	2	
2017	7	4	
2018	4	2	
2019	1	1	
Total	19	8	42%

⁵ Apartado 3.1, Guía Técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética. (en adelante Guía), Contraloría General de la República.

⁶ NCISP 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3

⁷ Según comentario en las actas, en que la ausencia no tenía justificación "por motivo de vacaciones".

Auditoría Interna

- El siguiente cuadro muestra las sesiones donde hubo miembros ausentes y en el caso de las sesiones 11 y 19 se tomaron acuerdos sin haber quórum, pues solo asistieron dos miembros a cada una.

Cantidad de miembros ausentes en sesiones de la CIEV		
# Sesión	Fecha	Cantidad ausentes ⁸
5	24/10/2016	1
6	7/11/2016	1
8	16/1/2017	1
11	4/4/2017	4
13	25/9/2017	1
14	16/12/2017	1
15	23/4/2018	1
18	22/10/2018	1
19	21/8/2019	4

- No se identificó al responsable de llevar el seguimiento de los acuerdos tomados por la CIEV, con la finalidad de que los mismos se cumplan.

Con respecto al Reglamento y Manual:

- El artículo 1 establece que la CIEV está subordinada a la Gerencia, lo cual es contrario con los Lineamientos, pues éstos señalan que estará subordinada al máximo jerarca.
- El artículo 5 indica que la custodia documental de la gestión de la CIEV, será responsabilidad de la Gerencia; no obstante, no se identificó un responsable designado formalmente.
- No se ha designado formalmente la persona que colabore con la gestión técnica de la CIEV, según lo establece el artículo 5 del Reglamento.
- El artículo 6 establece que la Junta Directiva, designará una persona para que ejerza la coordinación de la CIEV, al respecto, mediante acuerdo SJD-283-2019 (14/8/2019) se nombró como representante de la Junta Directiva ante la Comisión, a la señora María Amalia Revelo, por lo que, debido a su renuncia, la CIEV no cuenta con coordinador.

⁸ Según comentario en las actas que no indicaba que el funcionario estaba ausente por vacaciones.

Auditoría Interna

- El Reglamento no contempla la conformación de subcomisiones para las oficinas regionales, situación que es contraria con el punto 5.2 de los Lineamientos.
- No se observó la designación de la unidad encargada de verificar todo lo relativo a la implementación, gestión, aplicación, consultas, mantenimiento y proceso de mejora del Manual de Ética del ICT⁹.

Según la LGCI y las NCISP, el jerarca y los titulares subordinados tienen los siguientes deberes:

- Contemplar el conjunto de factores organizacionales que propicien una actitud positiva y de apoyo al SCI, incluyendo el fortalecimiento de la ética institucional.¹⁰
- 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 gestión¹¹;
- Establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, asimismo, con respecto a la gestión documental.¹²
- Asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.¹³

⁹ Apartado VI, inciso c) Manual de Ética del Instituto Costarricense de Turismo

¹⁰ NCISP 2.1

¹¹ Norma 2.3, Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP),

¹² NCISP 4.5

¹³ NCISP 5.4

Auditoría Interna

Las condiciones determinadas en el estudio y detalladas en los puntos anteriores se deben a que:

- La CIEV no tiene coordinador, no ha funcionado de forma adecuada y no tiene claro cuáles son las acciones que debe realizar para que el ICT cuente con el modelo de gestión ética.
- Las acciones realizadas por la CIEV y la Administración no se han enfocado en la implementación del modelo.
- Falta de apoyo y colaboración de la Administración Activa a la gestión de la CIEV.

Que el Instituto no cuente con el “Modelo de gestión ética” debidamente implementado, aunado a la débil gestión de la CIEV, no contribuye significativamente con el fortalecimiento de la ética en el ICT, por lo tanto, no se está promoviendo y creando una cultura de integridad, probidad, transparencia, control interno y rendición de cuentas, pues el modelo permite construir los referentes éticos, para planear y ejecutar las acciones necesarias que permitan incorporar y fortalecer actitudes y prácticas éticas en el cumplimiento de la función pública de cada colaborador del Instituto, lo cual podría aumentar el riesgo de fraude.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se comunica según lo determinado en el estudio que:

1. A más de 11 años de emitida la normativa y haberlo recomendado la Auditoría, el ICT aún no completa la implementación del “Modelo de Gestión Ética” (Marco Institucional en Materia Ética en un inicio),
2. Contar con esta importante herramienta resulta de mucho aporte en la gestión ética del Instituto.
3. La Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV) no ha cumplido con todas las funciones que establece la normativa.
4. Es importante que se gestione ante la Junta Directiva, la designación del representante para que ejerza la coordinación de la Comisión.

Un aspecto a considerar para tomar las decisiones correspondientes, son las causas que están provocando las condiciones comunicadas.

Lo anterior, con la finalidad de que se contribuya significativamente con el fortalecimiento de la ética en el ICT, se promueva y se crea una cultura de

Auditoría Interna

integridad, probidad, transparencia, control interno y rendición de cuentas, construir los referentes éticos, para planear y ejecutar las acciones necesarias que permitan incorporar y fortalecer actitudes y prácticas éticas en el cumplimiento de la función pública de cada colaborador del Instituto.

Se solicita a ese Despacho, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la norma 1.1.4 de las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. Junta Directiva ICT
Comisión de Ética Institucional
Consecutivo

FRS / src