
AUDITORIA INTERNA DE LA IMPRENTA NACIONAL

ÁREA AUDITADA: TODA LA INSTITUCIÓN

INFORME – AU- 006 -2015

INFORME SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA EN LA IMPRENTA NACIONAL

2015

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Origen	3
1.2. Objetivo.....	3
1.3. Alcance.....	3
1.4. Normativa relacionada.....	3
1.5. Comunicación de resultados.....	4
1.6. Aspectos generales	4
2. RESULTADOS.....	8
2.1. Avance del Proceso de Gestión Ética.....	8
2.2. Plan de Trabajo presentado a la Dirección para el 2015.....	9
2.3. Autoevaluación del Control Interno.....	11
2.4. El Jerarca	12
2.5. Sobre los nombramientos a la CIRV.....	13
2.6. Código de Ética	15
3. CONCLUSIONES.....	17
4. RECOMENDACIONES	18
4.1. Al señor Ministro de Gobernación y Policía/ Junta Administrativa	18
4.2. Al Director General de la Imprenta Nacional.....	18
4.3. A la Comisión Institucional de Rescate de Valores	18

Informe AU- 006 -2015

INFORME SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA EN LA IMPRENTA NACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen

Este estudio fue desarrollado con atención al Plan de Trabajo Anual 2015 de esta Auditoría Interna.

1.2. Objetivo

Contribuir al fortalecimiento de la Imprenta Nacional en materia de ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad

1.3. Alcance

El estudio cubrió las actividades realizadas por la Comisión Institucional de Rescate de Valores de la Imprenta Nacional en el periodo que va de Enero 2014 a Marzo 2015. Asimismo, es importante mencionar que el proceso fue llevado a cabo con atención a la normativa para el ejercicio de la Auditoría Interna y a la “Guía técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República”.

1.4. Normativa relacionada

A fin de prevenir efectos negativos por inobservancia de la legislación vigente, a continuación se transcriben los artículos de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), que regulan los deberes del jerarca y titulares subordinados en materia de control y atención de informes.

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.”

Artículo 12. — Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. “...c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que corresponde...”

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 implementación 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 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.//El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.//(…) 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...”

1.5. Comunicación de resultados

Los resultados y recomendaciones que contiene este informe fueron comunicados el 30 de octubre del 2015 al Director General, Planificador Institucional y Miembros de la Comisión de Rescate de Valores, en sesión convocada por esta Auditoría Interna, después de la cual se les otorgaron 3 días para realizar sus comentarios al borrador del informe.

1.6. Aspectos generales

a. Sobre la Auditoría de la ética

La Guía GT-01-2008 “Guía Técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética”, emitida con oficio DFOE-098 (N°. 03303) del 24 de marzo de 2009 por la Contraloría General de la República, establece que este tipo de auditorías consisten en el proceso sistemático, objetivo y profesional que estudia el funcionamiento y la efectividad del marco institucional en materia ética, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento; seguidamente añade que: “las acciones que sobre el particular se emprendan, deben someterse a un proceso de evaluación que permita asegurar la efectividad de dichos marcos, así como identificar oportunidades de mejora continua”.

Esta Guía señala como normativa que sustenta la actividad a la “Ley General de Control Interno” N°. 8292, que específicamente en su artículo 21, alude a la contribución que brinda la Auditoría Interna al logro de los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de dirección; las normas 2.2, 2.2.3 y 2.2.3.1 del Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, y el consejo para la

práctica 2130-1 “El Rol de la Actividad de Auditoría Interna en la Cultura Ética de una Organización”, emitido por el Instituto de Auditores Internos.

b. Base legal y normativa relacionada

- Constitución Política de Costa Rica:

Nuestra Carta Constitutiva establece en el artículo N°. 11 que los principios de legalidad y eficiencia, son el sustento de la rendición de cuentas, a saber: *“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. [...] 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 [...]”*. Así las cosas, este grupo de principios fundamentan el modelo actual del comportamiento ético que es exigible a todos los habitantes de la República.

- Ley General de Control Interno, N°. 8292¹

La LGCI establece en su artículo 13, inciso a) que el jerarca y los titulares subordinados deben:

“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”.

- Ley General de la Administración Pública N°. 6227²

La LGAP establece algunos elementos relacionados con la ética, entre ellos:

El artículo N°. 18 que establece que:

“1. El individuo estará facultado, en sus relaciones con la Administración, para hacer todo aquello que no le esté prohibido.// 2. Se entenderá prohibido todo aquello que impida o perturbe el ejercicio legítimo de las potestades administrativas o de los derechos del particular, así como lo que viole el orden público, la moral o las buenas costumbres”.

En el artículo N°. 199 establece que

“1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.” Por su parte, el artículo N°. 210, dicta que: “- 1. El servidor público será responsable ante la Administración por todos los daños que cause a ésta por dolo o culpa grave, aunque no se haya producido un daño a tercero.”

¹ Ley N°. 8292 del 30 de julio de 2002, publicada en La Gaceta N°. 169 del 4 de setiembre de 2002.

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

- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N°. 8422³

De conformidad con el artículo 1, esta Ley fue promulgada con el fin de “prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública”, por lo cual está estrechamente relacionada con el tema de la ética. Seguidamente el artículo 3 define el deber de probidad al indicar que:

“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.”

De manera subsiguiente el artículo 4 destaca la importancia del deber de probidad al establecer que:

“Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal”.

También el Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N°. 32333⁴, define como deber de probidad la:

“Obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público, el cual se expresa, fundamentalmente, en las siguientes acciones: (...) b) Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; (...) d) Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente; // e) Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley.”

- Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Imprenta Nacional N°. 35598⁵

Este reglamento incluye dos artículos que hacen alusión a la ética, el primero es el N°. 5 y en él se lo define como parte de los: Principios y propósitos:

“Son principios que inspiran este Reglamento y que deben orientar las labores de la Imprenta Nacional y sus servidores, el servicio al usuario, la armonización de los procedimientos, la simplificación, flexibilidad, eficacia, trabajo en equipo y el apego a las más estrictas normas de ética en el ejercicio de la función pública, así como el respeto a dignidad y a los derechos del trabajador, con acato riguroso del principio de legalidad y los principios generales del Régimen de Servicio Civil”.(el subrayado no es del original)

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

⁴ Reglamento N°32333, publicado en el Alcance 11 a La Gaceta N°. 82 del 29/04/2005

⁵ Reglamento N°.35598, publicado en La Gaceta N°. 223 del 17/11/2009

Por otro lado, en el artículo N°. 13 también se refiere a la ética, a saber: "Obligaciones de los funcionarios".

Además de lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto de Servicio Civil y 50 de su Reglamento, 71 del Código de Trabajo, 113 de la Ley General de la Administración Pública, en las disposiciones del presente Reglamento, y demás normativa conexas, son además obligaciones de los funcionarios: [...] f) Observar dignidad en el desempeño de sus cargos y en todos sus actos, mantener una conducta conforme con las reglas de la ética y buenas costumbres en resguardo del buen nombre y el prestigio de la Imprenta Nacional." (el subrayado no es del original)

- 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 D-2-2004-CO⁶

El órgano contralor 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**". Dichas directrices comprenden trece principios rectores para la gestión ética de la administración activa (jefe, titulares subordinados y otros funcionarios), a saber: legalidad constitucional, igualdad, regularidad, eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia, lealtad, probidad, responsabilidad, integridad, honestidad y liderazgo.

Adicionalmente se abordan otras regulaciones específicas para las auditorías internas y el personal de la Contraloría General de la República (CGR), relacionadas con objetividad e imparcialidad, neutralidad política, conflicto de intereses e independencia.

- Principios éticos que deberán seguir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, Decreto N°. 33146-MP⁷

Este decreto, publicado en La Gaceta N°. 104 del 31 de mayo de 2006 emite en el artículo N°. 1 los principios que deberán observar quienes ejerzan cargos de la función pública: afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo.

A continuación en el artículo N°. 2 se incluyen procedimientos para asegurar la vigencia de los principios anteriormente enunciados, a saber:

- "a) Declarar previamente, y por escrito, ante la autoridad competente, cualquier conflicto de interés por razones familiares, afectivas, laborales, profesionales, comerciales o empresariales, que pueda afectarles al tomar o participar en decisiones propias de su cargo;**
- b) Abstenerse de promulgar, autorizar, suscribir o participar con su voto favorable, en decretos, acuerdos, actos y contratos administrativos que otorguen, en forma directa, beneficios para sí mismo, para su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad o para las empresas en las que el funcionario público, su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de**

⁶ D-2-2004-CO, emitidas mediante resolución del 12 de noviembre de 2004 y publicadas en La Gaceta N° 228 del día 22/11/2004.

⁷ DE-33146-MP de 24 de mayo de 2006, publicado en La Gaceta N° 104 de 31 de mayo de 2006.

consanguinidad o afinidad posean participación accionaria, ya sea directamente o por intermedio de otras personas jurídicas en cuyo capital social participen o sean apoderados o miembros de algún órgano social. c) Separarse de su cargo en el evento de que un tribunal penal dicte auto de enjuiciamiento o elevación a juicio en su contra, por la supuesta comisión de cualquiera de los delitos contra los deberes de la función pública, contemplados tanto en el Libro Segundo, Título XV, Secciones I, II, III, IV y V del Código Penal -Ley N° 4573-, como en el Capítulo V de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública -Ley N° 8422-. Lo anterior no excluye la aplicación de otras medidas cautelares acordadas por las autoridades administrativas o judiciales competentes.”

También, se establece en este Decreto una Comisión Ética encargada de asesorar al Presidente de la República en la tramitación de las denuncias que se presenten contra funcionarios públicos, por violación de las regulaciones contenidas en ese mismo decreto.

- Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética⁸

Este documento explica el génesis de las comisiones de rescate de valores dentro de las instituciones, asimismo establece la normativa, los objetivos, el proceso de gestión ética y hasta las actividades que han de emprender para finalizar con el Programa Ético dentro de las mismas.

2. RESULTADOS

2.1. Avance del Proceso de Gestión Ética

De conformidad con la revisión que esta Auditoría Interna realizó del proceso de trabajo realizado por la Comisión Institucional de Ética y Valores, se establece que el avance alcanzado al mes de Mayo del 2015 es insuficiente o nulo, situación que al ser expuesta y contrastada con el documento denominado “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores de la Gestión Ética”, se extrae como resultado que a la fecha ya debería haber avances importantes en el desarrollo del proceso, pues dichos lineamientos datan de mayo del 2014, mientras en la Imprenta Nacional ni siquiera se ha alcanzado al primer peldaño del proceso denominado: “Posicionamiento”.

Según las “Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el numeral 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, establece que **“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional [...]”**, situación que contrasta en la institución, pues no se tiene claro en la Comisión el norte que se ha de seguir.

Es importante mencionar, que el documento específico establecido para la gestión de estas comisiones denominado: “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores de la

⁸ Aprobado por acuerdo unánime de la Junta de la Comisión Nacional de Rescate de Valores, en la Sesión Ordinaria N°. 06-2014, celebrada el 13/05/14, en art. 3ero, inciso N°. 3.2

Gestión Ética”, establece cinco grados para el proceso de Gestión Ética que deben irse alcanzando secuencialmente, a saber:

- 1- Posicionamiento,
- 2- Diagnóstico y Definición del Marco Ético,
- 3- Comunicación y Formación,
- 4- Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional y finalmente,
- 5- Seguimiento y Evaluación.

Según la revisión practicada, corresponde al primer nivel tener lo siguiente: 1- La formalización de un compromiso con el Jerarca // 2- El establecimiento de una estructura funcional conformada por la Comisión Ética y Valores (óptimo contar con una Unidad Técnica)// 3- Capacitación del personal // 4- Elaboración del Plan de Trabajo.

Así las cosas, de lo anterior la Comisión solamente ha logrado hasta el punto número dos, pues la mayoría de los integrantes de la comisión son nuevos excepto dos personas (ya para la redacción de este informe la titular Lourdes Hernández Sansó se había acogido a la pensión).

Esta situación, se debe a la falta de supervisión adecuada y escaso apoyo del Nivel Superior, por parte del Jerarca Jorge Vargas Espinoza, así como a la ausencia de planificación y organización por la responsable Licda. Lourdes Hernández Sansó.

A la fecha, según se pudo verificar, las reuniones de la Comisión se realizan semana a semana, pero no existe claridad de las actividades que se están desarrollando, no se establecen plazos o responsables, tampoco existen acuerdos, entre otros; situación que de continuar así traerá la caída de la Comisión ante la falta de credibilidad en las actividades de la misma.

2.2. Plan de Trabajo presentado a la Dirección para el 2015

El plan de trabajo 2015 desarrollado por la Comisión Institucional de Ética y Valores fue aportado a la Dirección General de la imprenta Nacional mediante un oficio sin número hasta el día 15 de abril de 2015. Este documento fue suscrito por todos los integrantes de la comisión, consta de una sola página y en él se establecen 3 objetivos generales y 9 objetivos específicos, sin más detalle (no menos importante indicar que se omitió hasta la Valoración del Riesgo).

Las Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE⁹, establecen en el numeral 3.3 Vinculación con la planificación institucional:

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros,

⁹ Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009, Publicado en La Gaceta N°. 26 del 6 de febrero, 2009

medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.”

Por otro lado, la norma 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, establece que: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional [...]”, situación de la cual existe una duda razonable de que en este caso no se han dado, tanto de parte de la titular responsable como del mismo Jerarca ante la ausencia de materia comprobatorio.

Los “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética”¹⁰, de mayo 2014, establecen en el numeral 4.2 Proceso de Gestión ética, que en el proceso de posicionamiento corresponde desarrollar una serie de actividades y que termina con la redacción del Plan de trabajo.

Entre los elementos básicos e indispensables para un plan de trabajo (generalmente aceptado) se encuentran las actividades, per se de la definición de los objetivos, actividades, los responsables y los recursos implicados y la cronografía, entre los aspectos más básicos y/o generales¹¹, aspectos que eventualmente son fundamentales tanto para la ejecución, supervisión y control.

Esta situación se presenta ante la deficiente dirección y supervisión del Director General respecto de la gestión de la Comisión Institucional de Ética y Valores en manos de su responsable Lourdes Hernández Sansó (actualmente pensionada).

Al igual que el punto anterior (v. 2.1), existe un avance insignificante (casi nulo) por parte de la Comisión Institucional de Rescate de Valores, asimismo los elementos existentes no responden a los términos fijados en los “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética”, mayo 2014; y de continuarse esta situación, el proceso de maduración de esta comisión se distraerá de los objetivos y fines previstos en el Decreto N°. 23944-J-C¹² del 12 de diciembre de 1994 (que dispuso la creación de las Comisiones Institucionales de Valores).

Para esa situación, es fundamental remitirse a las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)¹³ (en adelante NCISP), establece dentro de la norma 1.2 Objetivos del SCI, que:

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ *V. et.* <https://aulavirtualinbaccienciaseconomicas.wikispaces.com/file/view/PLANIFICACI%C3%93N.pdf>

¹² *Publicado en La Gaceta N°. 25 del 03/02/95*

¹³ *Supra Cit.*

“El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos: [...] b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales. // c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones.”

De conformidad con las NCISP, la Administración en general debe atender las disposiciones de la Contraloría General de la República (CGR), ente que actúa en salvaguarda del Erario Público y del administrado; pues, es a través de la estrategia normativa que requiere a la Administración la evolución a diferentes objetos, mediante el desarrollo de actividades que salvaguarden, en este caso particular: el objeto institucional, que se atiendan los criterios de confiabilidad y oportunidad, asimismo los principios de eficiencia y eficacia sobradamente expuestos y conocidos a lo largo de la historia del Ente Contralor de la República e inclusive dentro del capítulo de la norma en supra citada denominado Actividades de Control.

2.3. Autoevaluación del Control Interno

A requerimiento de la Auditoría Interna se solicitó a la Licda. Lourdes Hernández Sansó, titular de Planificación Institucional, la remisión de la Autoevaluación de Control Interno de la Comisión, sin embargo se remitió la Guía para la autoevaluación del Sistema de Control Interno de la Institución, la cual fue presentada al entonces Director General Jorge Vargas Espinoza, y este a la Licda. Lilliam Jarquín, Jefe de Planificación Institucional del Ministerio de Gobernación y Policía el 4 de Marzo de 2015 en su Oficio N°. INDG-043-03-2015.

Este documento, pese a no ser el requerido, manifiesta en el ítem 1-A1 que no **“Se realizan actividades con el personal a cargo para promover la ética y los valores establecidos en el Código de Ética o documento similar”**, sin embargo, consta la existencia de la Comisión Institucional de Ética y Valores, lo que resulta ambiguo, pues es en el mismo instrumento que también se marcara positivo el rubro 2-A2 que indica que **“Se cuenta con el apoyo del Jerarca y los titulares subordinados en la divulgación de las medidas de control establecidas, así como el respaldo para implementarlas”**, pues se confirmó, que a la fecha no se ha desarrollado ni siquiera la fase de posicionamiento según los lineamientos establecidos, pasados ya un año de la promulgación de los lineamientos¹⁴.

Por otro lado, se menciona en el ítem 3-A3 que se **“Han incorporado controles para asegurar comportamientos éticos en la gestión institucional, tanto a nivel operativo como estratégico”**, donde se responde que sí, siendo que ni siquiera se ha logrado implantar el código de ética.

¹⁴ *“Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética”, supra cit.*

Para realizar el análisis de esta situación las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)¹⁵, establecen dentro de la norma 1.2 Objetivos del SCI, que:

“El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos: a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo. // b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.// c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones.”

Tomando como fundamento del análisis los argumentos del control interno expuestos por el órgano Contralor, después de analizar toda la información facilitada, sólo puede entenderse que la situación actual de la Comisión Institucional de Rescate de Valores dentro de la Imprenta Nacional, es el resultado del menoscabo general (pues toda la institución es responsable) de los procesos de sistema de control interno en el entorno institucional, primero tomando como base que nunca se ha realizado una autoevaluación en el seno de este grupo, segundo en que el instrumento general (institucional) aportado contempla datos no fidedignos y que hace suponer una situación totalmente diferente de la realidad (o distorsión de la realidad).

Esta situación de continuarse, traerá como resultado que la cultura de control interno no podrá experimentar arraigo, asimismo pone en riesgo el que verdaderamente la institución responda en vez de los intereses generales (objeto del servicio público) a situaciones particulares.

2.4. El Jerarca

Para el desarrollo del estudio de Auditoría de la Ética en la Imprenta Nacional no se contó con la participación del Director General, pese a nuestra insistencia, situación que deja en blanco una parte importante del análisis de este trabajo, pues corresponde a una de las superficies de la estructura del problema que pretendía abordarse para obtener un criterio amplio respecto del por qué este proyecto tan importante no ha logrado el desarrollo esperado.

Es importante acotar que el resultado de la aplicación del “*Modelo de madurez del sistema de control interno*” (instrumento que se originó en la Contraloría General de la República) y que fue aplicado por esta Auditoría en el seno de la Comisión Institucional de Ética y Valores apunta a que existen

¹⁵ Supra Cit.

deficiencias serias, pues su calificación (escala de 1 a 100) es de un **47,85** puntos, lo que evidencia deficiencias de fondo.

Puede entenderse también, que como se ha abordado en los puntos anteriores, ni siquiera el plan de trabajo ha sido desarrollado satisfactoriamente en concordancia con los lineamientos de la Comisión Nacional de Rescate de Valores. Sin embargo, es claro también, que en óptica específica, la evaluación reúne un grupo de elementos que interrelacionados establecen la sincronía y persiguen la visualización del objeto, que en este caso no se ha logrado por las circunstancias y factores ya sobradamente analizados.

Según la Ley General de Control Interno N°. 8292 establece en el artículo 13.- Ambiente de control, que:

“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. // b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno. // c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. // d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. // e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

Así las cosas, puede establecerse nuevamente, al igual que el punto anterior, que la resistencia institucional para la implantación, desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno en la Imprenta Nacional impide e impedirá la operación y desarrollo de la labor de la Comisión Institucional de Ética y Valores, y más aún, que esa resistencia se origina desde el mismo Director General, y subsecuentemente al resto de la estructura.

2.5. Sobre los nombramientos a la CIRV

Existen nombramientos realizados a algunos funcionarios, por parte de la Dirección General, para que se integren a la Comisión Institucional de Ética y Valores, de los cuales posteriormente, también algunos fueron reconsiderados, y se nombraron otras personas; sin embargo dichos documentos nunca fueron enmendados o dejado sin efecto (revocados).

Esta Auditoría Interna constató que ninguno de los nombramientos de los funcionarios de la Comisión Institucional de Rescate de Valores realizado por la Dirección General, se archivó en los

expedientes personales habidos en la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (tampoco se encontró algún lineamiento al respecto de qué debe y no debe archivar en los expedientes de personal).

Consultados a este respecto del qué pasó con esas personas que fueron nombradas y posteriormente revocados sus nombramientos, aunque fuera sólo de viva voz, se mencionó que no hubo anuencia a que estas personas participaran de las actividades por motivo de la interrupción que ello provocaba en los procesos productivos, por eso se propusieron otras personas. Aunado a esto, también se mencionó las múltiples interrupciones de reuniones por motivo de las “múltiples ocupaciones y responsabilidades que día a día deben atenderse”, asunto que también ha sido justificación para dejar los cargos por parte de otros ex miembros de la Comisión.

Es en este punto donde es importante reflexionar sobre qué miran los funcionarios en el trabajo desarrollado por la CIRV, un gasto o una inversión, se están fomentando los valores del control interno, la ética y los valores o se está aprovechando este recurso para la ejecución de actividades distintas a las dispuestas?.

Sobre este particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el numeral 2.5.1. Delegación de funciones, que: **“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes”.**

Para esta situación, es claro que el acto de nombramiento por parte de la Dirección General se dio efectivamente, sin embargo, los actos de revocación de nombramientos no fueron debidamente documentados, situación por la cual, los mantiene vigentes. A este respecto, cabe también la reflexión, sobre la efectividad de los nombramientos, pues bajo este análisis es claro que requerimiento definido como “responsabilidad correspondiente” en este caso tampoco fue alcanzado, y en el caso de la “asignación de autoridad”, igual. Tampoco pudo comprobarse que se le realizara alguna acción de supervisión por parte del Jerarca.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Imprenta Nacional N° 35598-G, establece en el artículo 98 que: **“Custodia de los expedientes de todo funcionario. La Sección de Recursos Humanos mantendrá en custodia el expediente personal de cada funcionario de la Imprenta Nacional. Dicho expediente deberá contener todos aquellos documentos y datos que sirvan para determinar el historial del servidor.”**

En este caso el reglamento establece que el mantenimiento de los expedientes es responsabilidad de la Sección de Recursos Humanos, sin embargo la documentación corresponde a las Jefaturas, en este caso a la Dirección General, que es la entidad que no ha remitido copia de las diligencias al expediente de cada uno de los funcionarios de la CIRV.

Las situaciones antes comentadas responden al descuido de la Dirección General en cuanto al no documentar los nombramientos de la Comisión Institucional de Rescate de Valores, la negligencia en el ejercicio de la supervisión y dirección que le asiste, aspectos que junto a la gestión de producción, no son menos importantes para cultivar el quehacer de la Imprenta Nacional, la gestión transparente y el sano ambiente laboral.

De continuarse esta situación dentro de la Imprenta Nacional se cierra la posibilidad de establecer si alguno de ellos ha pertenecido a algún grupo interno o comisión, lo anterior ante la ausencia de información; por otro lado, si el Director General sigue omitiendo su deber de supervisión y dirección se pone en riesgo la concreción del Plan Anual de Trabajo, la gestión de la transparencia, la ética y el rescate de valores que hablan por sí solos dentro de una organización.

Cabe otra observación, dado que la situación encontrada permite establecer la existencia de un insuficiente control de los documentos emitidos por la Dirección General, dado que al momento de nuestro análisis hay órdenes giradas por este órgano sin cumplir, situación que, podría crear inseguridad respecto de los actos administrativos vigentes y/o realizados.

2.6. Código de Ética

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público emitido por la Contraloría General de la República y publicado en La Gaceta No. 26, del 06-02-2009, incluye dentro del componente Ambiente de Control, la norma 2.3 “Fortalecimiento de la ética institucional”; en la cual se establece que 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 e informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento, la ética y los incorporen a los sistemas de gestión.

Dentro de los instrumentos formales, a tomar en cuenta, la norma menciona como mínimos los siguientes:

1. La declaración formal de la visión, la misión y los valores institucionales.
2. **Un código de ética o similar.**
3. Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.
4. 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; 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 actos ilícitos en contra de la Hacienda Pública.

Sobre los elementos informales, esa misma norma estipula que corresponde a la vigilancia en: 1. Clima organizacional, 2. El estilo gerencial, 3. Los modelos de toma de decisiones, 4. Los valores compartidos, 5. Las creencias, 6. Los comportamientos de los distintos integrantes de la institución y su ajuste a los valores y demás mecanismos que sustentan la ética institucional.

Agregándose que los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una adecuada 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.

Considerando lo citado, se advierte sobre la importancia de que se giren instrucciones escritas a quienes corresponda, para que a la mayor brevedad:

- i. Se inicie la elaboración, oficialización y divulgación de un Código de Ética.
- ii. Se determinen por escrito los indicadores que permitan monitorear la cultura ética institucional y dar seguimiento a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.
- iii. Se establezcan por escrito las políticas y procedimientos, para los siguientes aspectos:
 - o El tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o anti-éticas.
 - o Manejo de conflictos de interés y la atención de las denuncias que se reciban, en relación con esos actos.
 - o Trámite ante las autoridades que corresponda, de las denuncias por presuntos actos ilícitos en contra de la Hacienda Pública.
 - o La vigilancia en el clima organizacional, estilo gerencial, modelo de tomas de decisiones, valores compartidos, las creencias y el comportamiento de los distintos integrantes de la institución y su ajuste a los valores y demás mecanismos que sustentan la ética institucional.
- iv. Se prepare una estrategia de implementación, por escrito, que formalice los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética.

A pesar de que por medio del Oficio AU-131-2013 del 25 de setiembre del 2013, ya se había advertido sobre esta problemática, hasta la fecha no se ha cumplido con los requerimientos mínimos, requeridos por la normativa de marras. Tampoco se ha comunicado a esta Auditoría de

medidas tomadas al respecto. Esta situación, confirma la inactividad de la administración, la cual en un lapso de más de 2 años no ha realizado ningún tipo de acción para cumplir con lo solicitado por esta Auditoría Interna.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. Institucionalmente existe una realidad documental sobre el entorno del Sistema de Control Interno y existe otra que es la realidad evaluada, y entre ambas no existe congruencia.
- 3.2. El Jerarca ha dejado de lado su deber de dirigir y supervisar las actividades desarrolladas por la Comisión Institucional de Ética y Valores, situación que ha provocado que éste órgano se distraiga de los fines previstos, asimismo que inclusive opere al margen de los lineamientos técnicos emitidos por el ente rector.
- 3.3. No existe certeza del rumbo e itinerario con que navega actualmente la Comisión Institucional de Ética y Valores, y el grado de avance es ínfimo, poniéndose en juego la credibilidad en esta organización en esta materia.
- 3.4. El Jerarca ha dejado de lado su deber de supervisar las actividades desarrolladas por la Comisión Institucional de Ética y Valores, situación que ha provocado que éste órgano se distraiga de los fines previstos, asimismo que inclusive opere al margen de los lineamientos técnicos emitidos por el ente rector.
- 3.5. La Imprenta Nacional no cuenta con ningún lineamiento interno que oriente a las diferentes dependencias, en este caso a la Dirección General, respecto qué debe o no, ser sujeto de archivo dentro de los expedientes del personal: Por lo anterior, es también materialmente imposible establecer con la información actual contenida en los expedientes de personal dentro de estos acerbos documentales (vía rastreabilidad), los nombramientos o participaciones en grupos o comisiones en la Institución, por parte de cualquier funcionario durante su vida laboral.

Por otro lado, no queda claro cuál es el motivo que inclina a la Administración a impulsar o no a un funcionario como miembro de la CIRV, el puro y mero cumplimiento de esta gestión o la búsqueda de la transformación institucional.

- 3.6. La Imprenta Nacional no cuenta con la documentación necesaria para el cumplimiento de la normativa existente sobre ética y valores en la función pública.

4. RECOMENDACIONES

4.1. Al señor Ministro de Gobernación y Policía/ Junta Administrativa

4.1.1. Girar las directrices necesarias, a las instancias correspondientes, para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este informe.

4.1.2. Informar a esta Auditoría Interna sobre las medidas tomadas para cumplir con las recomendaciones emitidas en este informe.

4.2 Al Director General de la Imprenta Nacional

4.2.1. Girar las instrucciones necesarias, a las instancias correspondientes, para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este informe

4.2.2. Supervisar la Comisión Institucional de Ética y Valores, para el desarrollo de su gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos, tal cual lo establece la Contraloría General de la República. **(ver hallazgo 2.1.)**

4.2.3. Brindar todo el apoyo que requiera la Comisión Institucional de Valores, para que se ajusten a las exigencias de la Ley General de Control Interno N°. 8292, en el sentido de atender las ordenanzas y fortalecer los valores éticos y de transparencia en su gestión. **(ver hallazgo 2.4.)**

4.2.4. Ajustar de inmediato la dirección de la Comisión Institucional de Ética y Valores a lo dispuesto por los “Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética”, mayo 2014 en todos sus extremos. **(ver hallazgo 2.5.)**

4.2.5. Documentar todos los nombramientos de la CIRV en los expedientes de los funcionarios asignados a esta actividad. **(ver hallazgo 2.5.)**

4.2.6. Informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones tomadas para cumplir con las recomendaciones emitidas en este informe.

4.3 A la Comisión Institucional de Rescate de Valores

4.3.1. Remitir debidamente aprobado (con el Vo. Bo. Del Director), en un plazo de quince días hábiles a la Auditoría Interna, el Plan de Trabajo de la Comisión Institucional de Ética y Valores para lo que resta del 2015 y primer semestre del 2016 ajustado a los requerimientos del órgano rector.

Entre los aspectos mínimos de forma que debe contemplar se encuentra: i. Objetivo General, ii. Objetivos Específicos, iii. Actividades, iv. Cronograma, v. Responsables **(ver hallazgo 2.1.)**

4.3.2. Al titular de Planificación Institucional y demás Jefaturas, la revisión integral y ajuste de la “Guía para la autoevaluación del Sistema de Control Interno”, para que refleje la realidad de la Imprenta Nacional en todos sus extremos. **(ver hallazgo 2.3.)**

4.3.3. Ordenar la realización inmediata de la Autoevaluación de Control Interno en el seno de la Comisión Institucional de Rescate de Valores, asimismo remitirla a la Auditoría Interna para efecto de seguimiento y verificación. **(ver hallazgo 2.3.)**

4.3.4. Requerir a la Dirección General que se lleve a cabo la documentación de todos los actos administrativos realizados, llámese nombramientos, anulación de nombramientos u cualquier otro, asimismo comunicarlos a las instancias que corresponden, a saber expedientes personales, funcionarios y otros, lo anterior, en cumplimiento a la normativa. **(ver hallazgo 2.5.)**

4.3.5. Ordenar a la Licda. Marta Porras Vega, Encargada de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos, para que en el término de 15 días hábiles someta a su conocimiento, aprobación y se de comunicación, a un lineamiento institucional que exponga los tipos de documentación que deben remitirse a los expedientes de los funcionarios, con atención al “*Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Imprenta Nacional*” N° 35598-G, en el artículo 98. **(ver hallazgo 2.5.)**

4.3.6. Elaborar el Código de Ética, indicadores, políticas y procedimientos necesarias para el cumplimiento de la normativa existente. **(ver hallazgo 2.6.)**

4.3.7. Informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones tomadas para cumplir con las recomendaciones emitidas en este informe.

Lic. Pedro Calderón Del Valle
Auditor Encargado del Estudio

Lic. Verny Valverde Cordero
Auditor Interno