

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	2
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
1.1. Origen .....	3
1.2. Objetivos.....	3
1.2.1. Objetivo general.....	3
1.2.2. Objetivos específicos.....	3
1.3. Alcance.....	3
1.4. Justificación .....	4
1.5. Criterios de evaluación: .....	4
1.6. Normativa sobre los informes de Auditoría .....	5
1.7. Comunicación de resultados.....	6
1.8. Aspectos generales .....	6
<b>2. RESULTADOS</b> .....	8
2.1. Marco institucional en materia ética .....	8
2.1.1. Programa ético .....	9
2.1.1.1. Establecimiento del programa.....	9
2.1.1.2. Código de conducta.....	11
2.1.1.3. Indicadores de la ética institucional.....	13
2.1.1.4. Estrategia de implementación .....	14
2.1.2. Ambiente ético.....	22
2.1.3. Integración de la ética en los sistemas de gestión institucional.....	25
<b>3. CONCLUSIONES</b> .....	28
<b>4. RECOMENDACIONES</b> .....	28
4.1. A la Alcaldía.....	29

### **RESUMEN EJECUTIVO**

*En el contexto de la gestión pública, la ética comprende las pautas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública dentro de un marco de honestidad, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.*

*Consciente de ello, y con el objetivo de contribuir con el fortalecimiento del marco ético institucional de la Municipalidad de Alajuela, este despacho realizó el presente estudio como parte del Plan de trabajo anual del 2018, para evaluar el funcionamiento de dicho marco, específicamente en cuanto al programa ético, a fin de determinar su efectividad o en su defecto identificar oportunidades de mejora.*

*Los resultados del estudio revelan que la Municipalidad de Alajuela ha logrado avances importantes en el desarrollo de los componentes formales del programa ético. Sin embargo, aún persisten algunos obstáculos que deben ser superados y algunas debilidades que deben ser corregidas si se quiere alcanzar un mayor nivel en el grado de madurez del marco institucional en materia ética de la Municipalidad de Alajuela, mediante el desarrollo del ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión.*

*Los aspectos que tienen que ser revisados y fortalecidos tienen que ver con la necesidad de contar con un liderazgo efectivo de la Administración Superior que se apoye en los titulares subordinados con competencias específicas relacionadas con el tema de la ética, cuya motivación se refleje en el resto del personal municipal.*

*Se requiere, por lo tanto, definir con claridad las dependencias competentes u órganos responsables de liderar, dirigir, coordinar, controlar y brindar seguimiento a las acciones relacionadas con la ética en la Municipalidad de Alajuela, de acuerdo con un programa ético integral y formalmente establecido, que guíe la acción de todas las dependencias involucradas, y se desarrolle de manera continua, de tal forma que le permita a la Municipalidad de Alajuela la incorporación de los principios y los valores éticos en el quehacer institucional.*

*La falta de divulgación y aplicación del Código de Conducta de la Municipalidad de Alajuela, vigente desde junio del 2012, ha ocasionado un estancamiento en el proceso de implementación del programa ético y no contribuye al fortalecimiento e interiorización de los valores y principios éticos entre el personal municipal. No obstante, durante la ejecución del presente estudio, la Alcaldía Municipal manifestó expresamente su interés en reactivar el proceso de implementación del marco ético institucional.*

*Por último, es necesario establecer indicadores adecuados para medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, efectuar evaluaciones periódicas sobre la percepción de las partes interesadas tanto internas como externas, sobre la ética institucional y establecer los canales de comunicación para la atención oportuna, objetiva y libre de represalias en la solución de eventuales conductas antiéticas o de conflicto de intereses.*

**INFORME 9–2018**  
**SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO ÉTICO INSTITUCIONAL EN MATERIA**  
**ÉTICA EN LA MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Origen**

El presente estudio se realizó para dar cumplimiento al *Plan Anual de Trabajo* de la Auditoría Interna para el período 2018, de conformidad con lo que dispone el *artículo 22, inciso a)* de la *Ley General de Control Interno*.<sup>1</sup>

### **1.2. Objetivos**

#### **1.2.1. Objetivo general**

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

#### **1.2.2. Objetivos específicos**

- a) Determinar la existencia y la conformación del programa ético, así como el grado en que éste cumple con las regulaciones vigentes y es aplicado en la gestión organizacional.
- b) Determinar qué factores formales del programa ético están establecidos en la Municipalidad de Alajuela
- c) Examinar el grado en que los valores y principios éticos, las directrices y procesos están integrados en los sistemas de gestión de la organización, particularmente en las áreas de mayor sensibilidad y exposición al riesgo.

### **1.3. Alcance**

El estudio abarcó el período comprendido entre el *1º de enero* y el *31 de diciembre* del *2017*, el cual se extendió cuando se consideró necesario. Las actividades se desarrollaron de acuerdo con las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (*NEAISP*)<sup>2</sup>, las Normas generales de auditoría para el Sector Público

---

<sup>1</sup> Ley No.8292, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre, 2002

<sup>2</sup> Resolución R-DC-119-2009 de la Contraloría General de la República del 10 de febrero de 2010

(NGASP)<sup>3</sup>, las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP)<sup>4</sup>, entre otras que resulten aplicables.

Se evaluó el marco institucional implementado por la Municipalidad de Alajuela a la fecha, centrando nuestra atención específicamente en el análisis del programa ético y complementariamente en el desarrollo del ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión institucional.

Como parte de este estudio se aplicó una encuesta a la *Alcaldesa Municipal* y a las coordinadoras de *Control Interno* y *Recursos Humanos* para la recopilación de información relevante relacionada con el tema de la ética institucional.

#### 1.4. Justificación

Aparte de las medidas que tome la administración activa mediante la autoevaluación anual del sistema de control interno institucional, también compete a la auditoría interna realizar los aportes que estime procedentes, de conformidad con las responsabilidades que le asigna la misma Ley General de Control Interno y la normativa técnica que rige la actividad, específicamente el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>4</sup>.

Al respecto, el inciso 1.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece lo siguiente:

**Responsabilidad de la auditoría interna sobre el SCI.** *La auditoría interna, en cumplimiento de sus funciones, debe brindar servicios de auditoría interna orientados a fortalecer el SCI, de conformidad con su competencia institucional y la normativa jurídica y técnica aplicable.*

#### 1.5. Criterios de evaluación:

Los criterios de evaluación utilizados en el presente estudio se fundamentan en el artículo 13, inciso a) de la Ley General de Control Interno, y se encuentran contenidos en las *“Directrices generales sobre principios éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y servidores y públicos en general”*<sup>5</sup>, así como en la demás normativa legal y técnica relacionada.

<sup>3</sup> Resolución R-DC-64-2014 de la Contraloría General de la República del 11 de agosto de 2014

<sup>4</sup> Resolución R-CO-9-2009 de la Contraloría General de la República del 26 de enero de 2009

<sup>5</sup> Directriz No. D-2-2004-CO de la Contraloría General de la República, publicada en La Gaceta No.228 del 22 de noviembre de 2004.

Las actividades de este estudio se realizaron de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna y tomando en consideración la “Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética”<sup>6</sup>.

## 1.6. Normativa sobre los informes de Auditoría

La *Ley General de Control Interno* establece lo siguiente:

**Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados.** Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

**Artículo 38.- 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, 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, No.7428, de 7 de setiembre de 1994.

---

<sup>6</sup> GT-01-2008 publicada mediante Oficio 03303 de la Contraloría General de la República del 24 de marzo de 2009

### 1.7. Comunicación de resultados

Los resultados del presente estudio se comentaron en el Despacho de la *Auditoría Interna* el día 19 de diciembre del 2018, a las quince horas. Se contó con la presencia de la Licda. Verónica Quesada Vargas, representante de la Alcaldía Municipal, Licda. Lorena Peñaranda Segreda, coordinadora del Subproceso de Control Interno, Licda. Andrea Porras Cordero, coordinadora del Proceso de Recursos Humanos, Lic. Luis A. Campos Ugalde, auditor encargado del estudio y la Licda. Flor E. González Zamora, Auditora Interna.

### 1.8. Aspectos generales

- **La ética y el Sistema de Control Interno.**

De acuerdo con las Normas de Control Interno para el Sector Público, el concepto del término “ética” se entiende como:

*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 o de otra índole.*

Por lo tanto, en el contexto de la gestión pública, la ética comprende las pautas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública dentro de un marco de honestidad, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.

En este sentido, el *artículo 11 de la Constitución Política*, establece la *responsabilidad ética* de cada funcionario en su condición de servidor público, que conlleva su deber de responder por los actos que emprenda como parte de su gestión y de las consecuencias de esos actos.

*“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 [...]”*

Por consiguiente, como parte de la administración pública, todos los funcionarios municipales deben acatar las regulaciones en materia ética y contribuir al mantenimiento del ambiente ético en la organización.

El inciso 2.1 de las Normas de Control Interno del Sector Público, establece la responsabilidad del *jerarca* y los *titulares subordinados*, por el fortalecimiento de la *ética institucional* que contemple elementos *formales e informales* para propiciar una gestión institucional apegada a altos estándares de conducta en el desarrollo de las actividades.

- **El ambiente de control.**

Es uno de los cinco *componentes funcionales*<sup>7</sup> del sistema de control interno y está conformado por los siguientes subcomponentes, los cuales se encuentra interrelacionados entre sí y deben ser establecidos, mantenidos, perfeccionados y evaluados, de acuerdo con las responsabilidades que competen a las diferentes instancias institucionales.



**Gráfico 1. Ambiente de Control**

El ambiente de control constituye el componente fundamental del sistema de control interno, y en el que se apoyan todos los demás componentes.

El inciso e) del artículo 2° de la Ley General de Control Interno, define el ambiente de control como el “conjunto de factores del ambiente organizacional que deben

---

<sup>7</sup> Los otros componentes son la valoración de riesgo, las actividades de control, los sistemas de información y el seguimiento.

*establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa”.*

Esos factores incluyen aspectos *formales* e *informales*; entre los primeros se cuentan la estructura organizacional, las políticas de administración de recursos humanos y las relaciones de jerarquía, autoridad y responsabilidad; los otros incluyen la *integridad* y los *valores* de todos los miembros de la institución, así como la filosofía administrativa y el estilo de gestión que apliquen el jerarca y los titulares subordinados.

Específicamente, en lo tocante al punto de la *ética*, el *inciso a)* del *artículo 13* de esa misma Ley establece que:

*(...) serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, el siguiente: 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.”*

Por su parte, la *norma 1.5* de las *Normas de Control Interno para el Sector Público* establece que los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos *componentes funcionales* del *Sistema de Control Interno*.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Marco institucional en materia ética**

El establecimiento de un marco institucional en materia ética que sea efectivo, contribuye a frenar eventuales *abusos* de los recursos y el poder público. Éste propicia en cada entidad u órgano, y en cada uno de sus funcionarios, *actuaciones* que contribuyan a la satisfacción de la misión, la visión y los objetivos organizacionales, en procura de una gestión pública apegada al marco de *legalidad* y de los más *altos valores*, para beneficio de la colectividad.

En este sentido, el *inciso 3.1 a)* de la “*Guía técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética*”<sup>8</sup>, indica que:

---

<sup>8</sup> GT-01-2008, Circular 3303 DFOE-098 del 24 de marzo de 2009, emitida por la Contraloría General de la República.



*“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 éticos en una institución. Presenta los siguientes componentes: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión.*”

Por su parte, las *Normas de Control Interno para el Sector Público*, en su inciso 2.3 se refiere a la *responsabilidad* por el fortalecimiento de la *ética* institucional en los siguientes términos:

**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.*

### 2.1.1. Programa ético

Para la implementación del *marco institucional* en materia *ética*, la administración activa<sup>9</sup> debe establecer primeramente un *programa ético*, promover su observancia y fortalecer los demás componentes; el *jerarca* debe convertirse en el *líder* de este esfuerzo y apoyarse en los *titulares* subordinados.

**El programa ético:** *comprende los factores formales establecidos en la organización, tales como: Declaración de valores, Código de ética, Visión y misión, Indicadores de gestión ética y Estrategia de implementación.*

Dicha responsabilidad se establece en el inciso 2.3.1 *Factores formales de la ética institucional* de las *Normas de Control Interno para el Sector Público*.

#### 2.1.1.1. Establecimiento del programa

De acuerdo con el análisis efectuado, se determinó que la *Municipalidad de Alajuela*, no cuenta con un programa ético a nivel institucional que integre formalmente y en forma coherente todos los *factores formales* ya existentes en la institución.

---

<sup>9</sup> se entiende por *administración activa* el conjunto de órganos de la función administrativa que deciden y ejecutan.

Aunque dicho programa no está formalmente constituido, se han desarrollado y establecido algunos de los *factores componentes* del mismo, en los que han participado tanto la *Alcaldía Municipal*, como las dependencias responsables con *competencia específica* en la implementación y seguimiento del *Sistema de Control Interno* y en la administración de *recursos humanos*.

También ha participado el Proceso de *Planificación* en la *planificación estratégica* de los proyectos de carácter *ético*, así como las dependencias que brindan apoyo logístico al proceso y el personal municipal interesado.

La mayoría de esos *factores formales* básicos fueron identificados en forma aislada y están constituidos por la declaración de *valores*, la *visión* y la *misión* y los *indicadores de gestión* de los *proyectos* relacionados con el *tema ético*, incluidos en el *plan estratégico municipal*.

El *proyecto estratégico* denominado “*Manual de Ética y de Conducta*” fue asignado al *Proceso de Recursos Humanos* y está relacionado directamente con el tema de la *ética institucional*. Este se encuentra definido en el *Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023* y se detalla a continuación:

Estrategia:	Detalle:	Objetivos:
<b>5. Injerencia política en las decisiones técnicas en materia de Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aseguramiento y divulgación de transparencia y ética en los procesos de reclutamiento, selección de personal, variación de la estructura organizacional, reasignaciones, clasificaciones y transformación de plazas</li> </ul>	<i>Estratégico:</i> Aumentar la transparencia, la ética y la moral para el buen desarrollo de la gestión institucional.
<b>6. Interiorización de valores:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de procesos de formación que desarrollen nuevas habilidades del talento humano, construya códigos de ética o conductas deseables e implemente programas de difusión y fortalecimiento de los principios y valores de la organización</li> </ul>	<i>Específico:</i> Inculcar en los funcionarios municipales buenas conductas y valores enfocados en la ética del funcionario público.

La Municipalidad de Alajuela, cuenta con el *Código de Conducta*, vigente desde el año 2012, el cual constituye uno de los *factores formales* esenciales de un programa ético. No obstante, debido a diferentes circunstancias que se indican en el *punto 2.1.1.2* del presente informe, este documento no ha sido aún implementado, afectando negativamente el desarrollo de las acciones tendientes a la instauración del programa ético.

Por lo tanto, es importante establecer claramente el programa ético, así como la estrategia que ha de servir como referencia en el proceso de implementación del *marco institucional* en materia ética, tal como se indica en la *norma 2.3* de las *Normas de control interno para el Sector Público*, antes citado.

Además, es importante indicar que una vez que el *programa ético* haya sido establecido, deberá ser *revisado, actualizado y divulgado periódicamente*. Es importante indicar que el concepto de *Código de Conducta* no debe confundirse con el de “*Programa Ético*” que es un concepto más amplio e incluyente.

#### 2.1.1.2. Código de conducta

*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.*

Uno de los *factores formales* con que cuenta la *Municipalidad de Alajuela* y que debería conformar el *programa ético* lo constituye el *Código de Conducta*<sup>10</sup> para fortalecer la ética pública dentro de los procesos institucionales, tal como se indica en el *inciso 2.3.1 b)* de las *Normas de Control Interno para el Sector Público*.

Este documento fue elaborado por el *Subproceso de Control Interno*, revisado por los procesos de *Desarrollo Organizacional, Recursos Humanos, Servicios Jurídicos y Oficina de la Mujer*; avalado por la *Alcaldía municipal* y finalmente aprobado por el *Concejo Municipal*.

En la presentación del *Código de Conducta* se indica que este fue creado en cumplimiento del marco normativo que exige determinadas conductas *éticas*, tanto en nuestras acciones individuales como colectivas y se despliega una lista de la legislación aplicable. Entre las normativas consideradas se mencionan las siguientes:

- a) Ley general de Control Interno No.8292
- b) Normas de Control Interno para el Sector Público
- c) Políticas de buen gobierno corporativo de la CGR
- d) El Código Municipal
- e) Reglamento autónomo de la Municipalidad de Alajuela
- f) Marco estratégico de la Municipalidad de Alajuela
- g) Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos No.8220
- h) Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad No.7600

<sup>10</sup> Avalado en primera instancia por la Alcaldía Municipal y aprobado definitivamente por miembros del Concejo Municipal según acta de Sesión ordinaria No.52-2011, capítulo VIII, artículo 2° del 27 de diciembre del 2011. Fue publicado en La Gaceta N°117 del 18 de junio del 2012.

- i) Iniciativas de la Contraloría General de la República y organismos internacionales como INTOSAI
- j) Normas institucionales y leyes atinentes.

Sin embargo, no se mencionan las *“Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general”*<sup>11</sup> que constituye una de las normativas fundamentales para la definición del marco institucional en materia ética y exige determinadas conductas éticas, tanto en las acciones individuales como colectivas. No obstante, esta tiene rango superior y es de aplicación obligatoria, aunque no se mencione explícitamente.

En la siguiente tabla se presenta un análisis comparativo entre los *enunciados y principios rectores* definidos en las directrices de la *Contraloría General de la República* y los contenidos en el *Código de Conducta* de la *Municipalidad de Alajuela*.

Directrices de la CGR	Código de Conducta Municipalidad de Alajuela
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enunciados rectores               <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Legalidad constitucional</i></li> <li>• <i>Igualdad</i></li> <li>• <i>Regularidad</i></li> <li>• <i>Eficiencia</i></li> <li>• <i>Eficacia</i></li> <li>• <i>Austeridad</i></li> <li>• <i>Transparencia</i></li> <li>• <i>Lealtad</i></li> <li>• <i>Probidad</i></li> <li>• <i>Responsabilidad</i></li> <li>• <i>Integridad</i></li> <li>• <i>Honestidad</i></li> <li>• <i>Liderazgo</i></li> </ul> </li> <li>• Objetividad e imparcialidad</li> <li>• Neutralidad política</li> <li>• Conflicto de intereses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios rectores               <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Honestidad</i></li> <li>• <i>Equidad</i></li> <li>• <i>Decoro</i></li> <li>• <i>Lealtad</i></li> <li>• <i>Vocación de servicio</i></li> <li>• <i>Disciplina</i></li> <li>• <i>Eficacia</i></li> <li>• <i>Responsabilidad</i></li> <li>• <i>Puntualidad</i></li> <li>• <i>Transparencia</i></li> <li>• <i>Pulcritud</i></li> </ul> </li> <li>• Conducta de personas servidoras municipales</li> <li>• Relaciones interpersonales</li> <li>• Conflicto de intereses</li> <li>• Relaciones con los y las clientes</li> <li>• Incentivos</li> <li>• Uso y control de los recursos</li> <li>• Seguridad, salud y medio ambiente</li> <li>• Información y comunicación</li> </ul>

<sup>11</sup> Directriz D-2-2004-CO emitida mediante resolución del 12 de noviembre de 2004, Gaceta No.228 del 22 de ese mismo mes.

A pesar de que la Municipalidad cuenta con dicho instrumento, se determinó que la activación del *Código de Conducta* no se ha hecho efectiva debido a debilidades en la conducción del proceso de *revisión, modificación y actualización* del mismo, el cual no ha sido oportuno y se ha prolongado indefinidamente por falta de interés y compromiso de algunos participantes y un débil liderazgo del proceso por parte de la Alcaldía Municipal.

Con respecto a los ajustes y validez del *Código de Conducta*, se establece en su artículo 4º que "(...) este Código podrá ser modificado por el o la Jerarca cuando se estime relevantemente necesario, conforme al entorno municipal.

No obstante, dicho proceso no ha concluido, desde que se inició en el año 2012, lo cual no resulta lógico ni razonable. Además, esta situación está afectando el avance en la implementación de uno de los *factores formales* esenciales que debe conformar el programa ético institucional, como lo es el *Código de Conducta*.

Al analizar el contenido del *Código de Conducta*, se determinó que contiene las previsiones básicas para la aplicación de las *políticas estratégicas* de implementación sobre el tratamiento de *conflictos de interés* y el manejo de conductas presuntamente *antiéticas*, las cuales deben de ampliarse y establecerse los procedimientos respectivos.

### 2.1.1.3. Indicadores de la ética institucional

*Para valorar la efectividad de los mecanismos formales e informales como instrumentos para fortalecer la ética institucional es necesario que éstos cuenten con parámetros de evaluación que permitan medir el volumen y la naturaleza de las quejas y denuncias, el trámite que se ha dado a las quejas, denuncias, recomendaciones y otras comunicaciones, y las medidas que hayan sido emprendidas a partir de esas comunicaciones.*

De acuerdo con el análisis efectuado, se determinó que la Municipalidad ha establecido *responsables e indicadores* de medición de cumplimiento de metas para la ejecución de las algunas estrategias específicas sobre el tema de la ética, contenidas en el *Plan de Desarrollo Cantonal*, las cuales son evaluadas periódicamente. Dichas estrategias fueron comentadas en el punto 2.1.1.1.

Sin embargo, no se ha delimitado con claridad el órgano o dependencias responsables de dirigir la *estrategia* y la implementación de las *políticas* del marco institucional en materia ética, visto desde una perspectiva integral.

Esta situación no permite efectuar un adecuado *seguimiento* a la ejecución de las acciones que contribuyen al fortalecimiento de la cultura ética institucional, y de la eficacia de los resultados obtenidos con su implementación.

#### 2.1.1.4. Estrategia de implementación

*La estrategia de implementación comprende los compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética. Las políticas contempladas en la estrategia de implementación están referidas, al menos, a lo siguiente:*

- *Divulgación del marco ético*
- *Acciones y responsables*
- *Revisión, actualización y seguimiento del programa*
- *Manejo de fraude y corrupción*
- *Tratamiento de conflictos de interés*
- *Manejo de conductas presuntamente antiéticas*
- *Gestión del recurso humano*
- *Compromiso con el control interno*
- *Responsabilidad social*

Las *Normas de Control Interno para el Sector Público*, en el inciso 2.3.1 d) establecen la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, en relación con la estrategia de implementación del marco institucional en materia ética.

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer [...] una estrategia de implementación tendiente 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.”*

Como ya se indicó anteriormente, la *Municipalidad de Alajuela* no ha formalizado su *programa ético*, de tal manera que contenga una *estrategia integral* claramente definida, con sus respectivas *políticas*, para la implementación del marco institucional en materia ética.

No obstante, dentro del *plan estratégico municipal* denominado “*Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023*” se identificaron algunas *estrategias* aisladas cuyo *objetivo específico* es “(...) *inculcar en los funcionarios municipales buenas conductas y valores enfocados en la ética del funcionario público*”.

Además, el *Subproceso de Control Interno* ha programado actividades ordinarias, constituidas principalmente por *talleres* y *capacitaciones* específicos como apoyo al fortalecimiento de la *cultura ética* institucional, los cuales deberían efectuarse en forma regular para la *actualización y renovación* del *compromiso ético* de la organización.

No obstante, dichas actividades fueron suspendidas hace varios años por orden de la *Administración superior*, mientras se revisaba y actualizaba el *Código de Conducta*, cuyo proceso aún no ha concluido como se indicó en el *punto 2.1.1.2* de este informe.

La falta de amplitud, contenido e implantación de las *estrategias*, así como su *comunicación* a todos los funcionarios municipales, ha sido consecuencia de la ausencia de un *programa ético* formalmente constituido con políticas claras que incentive, motive y promueva el compromiso de todos los miembros de la organización.

Esta situación, trae como consecuencia el *desconocimiento* y la falta de *concientización* en todos los niveles de la institución sobre la importancia del *marco ético* institucional.

- **Divulgación del marco ético**

*Se requiere la conformación del “programa ético” debidamente formalizado, el cual tiene que ser de conocimiento de la organización y estar disponible para su consulta. Una vez que dicho programa se establezca formalmente, debe propiciarse su adecuado entendimiento y comprensión.*

La *Guía técnica para el desarrollo de las auditorías de la Ética*, en el inciso 3.1 a), refiriéndose a este tema indica que; una vez que el *programa ético* haya sido establecido “(...) *debe ser comunicado, con suficiente claridad y en forma regular, a todos los miembros de la institución y a los sujetos interesados que así corresponda. Aquellos elementos más tangibles (código de ética, declaraciones de valores, reglamentos, descripciones de procedimientos, etc.) deben estar disponibles para su consulta, y su adhesión a ellos debe reforzarse mediante su reiteración periódica. En este aspecto, resultan de especial relevancia las manifestaciones verbales del jerarca y los titulares subordinados, y más aún sus acciones, de manera que éstas evidencien su compromiso con la ética.*”

De acuerdo con la información recopilada se determinó que no existe una clara comprensión de los *valores* y *principios éticos*, y de la necesidad y alcances de su observancia por parte del personal municipal y de los coordinadores subordinados.

La *Alcaldía Municipal* ha ejercido un débil liderazgo y no ha contado con el apoyo decidido de todos los titulares subordinados con competencia, algunos de los cuales han mostrado poco compromiso e interés en el tema de la *ética institucional* por falta de un programa formalmente establecido que sirva de guía de referencia.

No se ha logrado aplicar el *Código de Conducta*, ni se han ejecutado los proyectos del *Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023* de la Municipalidad de Alajuela, relacionados con el tema de la *ética institucional*, a cargo del *Proceso de Recursos Humanos*, los cuales fueron mencionados en el *punto 2.1.1.1.* de este informe.

Tampoco, se han desarrollado los *talleres* y programas de *capacitación* del *Subproceso de Control Interno*, relacionados con el tema de la *ética institucional*, que constituyen parte de las labores ordinarias de esa dependencia.

En el informe de *Grado de madurez del Sistema de Control Institucional* de la Municipalidad de Alajuela, emitido en noviembre del 2016 se menciona la necesidad de:

*“Desarrollar una mayor promoción e implementación del Código de conducta, por medio de talleres participativos involucrando al personal de la institución a realizar revisiones para mejorar el compromiso y revisando políticas actuales conforme a legislación en materia ética y compromiso, para que los funcionarios orienten sus conductas hacia las buenas prácticas, relacionadas a la actuación de las personas funcionarias de esta municipalidad, congruentes con la filosofía y objetivos institucionales, en el marco de transparencia, satisfacción y respeto, a la vez que puedan conocer mejor las consecuencias de conductas no deseadas que podrían dañar las arcas y la imagen institucional, lo cual se constituye en un riesgo inherente a nuestra institución.”*

De acuerdo con el análisis efectuado se determinó que la resolución de la Alcaldía Municipal según oficio MA-A-563-2014 del 5 de marzo del 2014 hizo que se *pospusiera* la aplicación de dicho documento, la cual estaría sujeta a la revisión de los sindicatos. La Alcaldía municipal *relevó* a la coordinadora del *Subproceso de Control Interno* del proceso de revisión del *Código de Conducta* y éste fue asumido por la coordinadora de *Servicios Jurídicos*, el cual no se ha concluido de acuerdo con la información disponible.

Esto ha afectado significativamente la continuidad de las acciones emprendidas por la Municipalidad de Alajuela para el fortalecimiento del marco institucional en materia ética relacionado con los factores formales del programa ético y consecuentemente con el desarrollo del ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión institucional.

- **Responsables del programa ético**

Al respecto, el Inciso 3.2 de la *Guía técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética*, indica que la responsabilidad ética de la institución se pone de manifiesto en las elecciones y las acciones de los diversos miembros de la organización, a todos los niveles, así como de los sujetos interesados (...) y cada participante tiene una responsabilidad distintiva. Además, hace la siguiente recomendación:

*Como complemento, es recomendable señalar un **agente catalizador** (tal como las comisiones de valores u otra instancia institucional con funciones similares), que coadyuve en la motivación de los diferentes participantes institucionales y sujetos interesados hacia los esfuerzos relativos a la definición, la observancia y la implementación del programa ético.*



Se ha evidenciado falta de un liderazgo más efectivo del jerarca superior y problemas de coordinación entre los diferentes responsables de la ejecución de las actividades relacionadas con el tema de la ética. Esta situación ocasiona desmotivación de los diferentes participantes institucionales y sujetos interesados y obstaculiza los esfuerzos que se realizan en la definición, la observancia y la implementación del programa ético.

*En general, la administración activa debe establecer el programa ético, promover su observancia y fortalecer los demás componentes del marco institucional en materia ética; el jerarca debe convertirse en el líder de este esfuerzo y apoyarse en los titulares subordinados.*

En este sentido, cabe recordar las responsabilidades dirigidas al jerarca superior y a los titulares subordinados según lo dispuesto en los *incisos 2.1 b) Ambiente de Control, 2.3 Fortalecimiento de la ética institucional y 2.5.1 Delegación de funciones de las Normas de control interno para el Sector Público.*

La situación antes expuesta, ha incidido negativamente en el avance del proceso de implementación del marco institucional en materia ética, ya que no se da un adecuado seguimiento a la ejecución de las acciones que contribuyen a fortalecer la cultura ética institucional, ni se evalúa adecuadamente la eficacia de los resultados obtenidos con su implementación.

Esta situación no permite tener un panorama claro sobre el avance de la implementación del marco institucional en materia ética como un todo. De ahí, la importancia de crear el comité de seguimiento y evaluación de la ética institucional según lo dispuesto en el *artículo 6º del Código de Conducta.*

- **Seguimiento y evaluación del programa ético**

En relación con la evaluación del marco institucional en materia de ética, el *inciso 3.3 de la Guía técnica para el desarrollo de las Auditorías de la Ética*, indica lo siguiente:

*(...) el programa ético debe prever mecanismos para que se hagan llegar a los niveles superiores inquietudes, comentarios y recomendaciones para el mejoramiento del programa y del ambiente ético así como para poner en conocimiento de aquellos eventuales desviaciones respecto del comportamiento ético esperado; a los efectos, pueden establecerse canales formales e informales, pero en todo caso debe garantizarse un tratamiento correcto y oportuno de los asuntos, así como que no se tomarán (ni se permitirá tomar) represalias en contra de quienes hagan uso de esos canales.*

Al respecto, se determinó que la *Administración* cuenta con mecanismos de seguimiento para la *autoevaluación* del control interno institucional y su *grado de madurez* a través del Subproceso de Control Interno, los cuales aportan valiosos insumos para el desarrollo de los *planes de mejora* en ese sentido.

Dichas evaluaciones las realiza el *Subproceso de Control Interno* y con base en sus resultados se determinan las debilidades encontradas y se proponen las medidas de acción necesarias para aprovechar las oportunidades de mejoras.

Por otra parte, se evalúa el cumplimiento del *plan estratégico* mediante la medición del grado de consecución de las metas propuestas por parte de las dependencias responsables.

Las metas para la ejecución de estrategias son evaluadas *periódicamente*, al igual que la autoevaluación anual y el informe sobre grado de madurez del sistema de control interno que realiza el *Subproceso de Control Interno*.

No obstante, lo anterior, consideramos que hace falta voluntad y compromiso de parte de la administración superior para ejecutar las medidas propuestas y lograr superar las debilidades reportadas en los informes.

Sin embargo, dichas medidas deberían ir más allá e incluir revisiones regulares de los procesos formales e informales dentro de la organización que pudieran crear, potencialmente, presiones y desvíos que debilitarían la cultura ética de la institución.

Al respecto, el *artículo 6° de Código de Conducta* establece la creación de una comisión de *Seguimiento y Vigilancia* en la aplicación de dicho Código.

No obstante, al no existir un *programa ético* formalmente constituido, las acciones que se emprendan serían aisladas, ya que estos mecanismos no permiten medir adecuadamente y en forma *integral y periódica*, la *eficacia* de las acciones emprendidas en el ámbito de la *ética* institucional, ni las condiciones que podrían afectar negativamente la *cultura ética* y la toma de acciones correspondientes.

- **Manejo de fraude y corrupción<sup>12</sup>**

El *Código de Conducta* no hace referencia específica al fraude, pero si se refiere a los compromisos que deben adquirir los servidores y las servidoras municipales para evitar caer en situaciones de corrupción relacionadas con el conflicto de intereses, como se indica a continuación:

*Artículo 26.—Evitar incurrir en situaciones que impliquen riesgo de corrupción que puedan suscitar dudas de nuestra objetividad, en el ejercicio de las funciones.*

---

<sup>12</sup> La corrupción se entiende como el abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de ésta.

Además, en el *Capítulo VII de Incentivos*, se indica que; como motivación al personal municipal, los funcionarios competentes se comprometen a fomentar lo siguiente:

*Artículo 36.—Establecer programas y planes educativos anti corrupción a todo el personal municipal.*

Por último, se determinó que, aunque no se tiene un programa ético definido, se observó que, en el establecimiento de algunos de los factores formales, como lo es el *Código de Conducta*, se consideró el impacto de los sujetos interesados externos. Precisamente el *Capítulo VI Relaciones con los y las clientes* y el *Capítulo X Información y comunicación*, son ejemplos de ellos.

Considerando la importancia del tema de *fraude y corrupción*, consideramos importante fortalecer los programas de *capacitación* y reforzamiento de los *principios y valores éticos* institucionales tendientes a disminuir la incidencia de este tipo de comportamiento o actuación.

- **Conductas antiéticas y conflictos de interés**

El inciso 3.1 a) de la *Guía técnica para el desarrollo de Auditorías de la ética* se indica que las políticas contempladas en la estrategia de implementación deben estar referidas al menos, entre otras, al *conflicto de intereses* y las *conductas antiéticas*.

En relación con el *conflicto de intereses*, se determinó que dicho Código dedica todo el *Capítulo V*, a tratar este tema y en el artículo 29 recalca el compromiso de los servidores y servidoras municipales de:

*Artículo 29.—Proteger nuestra independencia y evitar cualquier conflicto de intereses, rechazando ofertas personales, gratificaciones y regalos.*

Al respecto, se determinó que el *Código de Conducta* establece la política para atender eventualmente los incumplimientos por *conductas antiéticas* o *conflictos de interés* en la Municipalidad de Alajuela según lo establecido en el artículo 5° de dicho documento:

*La Municipalidad de Alajuela tendrá abierta la opción de comunicar cualquier conducta contraria a las presentes disposiciones, y su acatamiento será obligatorio, por lo que eventualmente los incumplimientos serán atendidos por medio de los órganos internos con que se cuenta en la Institución y a efectos de cumplimiento forma parte del resto del ordenamiento interno de la Institución.*

Además, se prevén los mecanismos para el manejo y tratamiento de dichas conductas antiéticas y conflictos de interés, los cuales se detallan a continuación:

*En este sentido la configuración de la falta con el fin de aplicar las medidas disciplinarias se puede aplicar en dos vías:*

- 1- Faltas contrarias a los principios rectores del presente Código, son aquellas conductas antiéticas que afectan el ambiente laboral, y la transparencia tanto dentro como fuera de las edificaciones Municipales. En este sentido será el o la superior directo el que deberá llamar la atención al infractor/a, de manera que, si la conducta continúa, deberá comunicarla por escrito a la instancia superior, con el fin de que se tomen las medidas del caso.*
- 2- En segunda instancia cuando una conducta antiética es grave o reincidente y se puede tipificar, para la aplicación de una amonestación o sanción será aplicable la Normativa vigente: Código Municipal, Reglamento Autónomo, Ley General de Administración Pública, Ley General de Control Interno, Ley de Enriquecimiento Ilícito, Ley 8220 y sus reformas y otras normas relacionadas.*

Por otra parte, la administración debe procurar que los *canales de comunicación* previstos en el *Código de Conducta* para la atención de dichas situaciones, permitan una pronta y adecuada evaluación de las *consecuencias éticas* de determinados comportamientos, investigación, sanciones y acciones disciplinarias, conforme a lo previsto en las regulaciones y criterios aplicables. En este sentido, le corresponde a la *comisión de evaluación y seguimiento* velar por la aplicación de las disposiciones establecidas, según lo dispuesto en el artículo 6º de dicho código.

No obstante, los canales de comunicación para *quejas o denuncias* están indicados en el *Código de Conducta*, éstos no se han especificado detalladamente. Tampoco establece las condiciones que deben cumplir éstos mecanismos como son el *fácil acceso*, la *objetividad e imparcialidad* y la garantía de un tratamiento correcto y *oportuno* de los asuntos, y sobre todo que se encuentre *libre de represalias* contra los denunciantes o quejosos.

- **Gestión del recurso humano**

Con respecto al tema de la *ética* en la *gestión del recurso humano*, se determinó que ha sido considerado por la Municipalidad y se han incorporado algunos principios éticos en el *Manual de selección y reclutamiento de personal de la Municipalidad de Alajuela* y se ha definido la estrategia denominada 5. Injerencia política en las decisiones técnicas en materia de Recursos Humanos, incluida en el *Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023*.

Dicha estrategia consiste en el aseguramiento y divulgación de transparencia y ética en los procesos de reclutamiento, selección de personal, variación de la estructura

organizacional, reasignaciones, clasificaciones y transformación de plazas. Está a cargo de la coordinadora del *Proceso de Recursos Humanos* y su objetivo es “*augmentar la transparencia, la ética y la moral para el buen desarrollo de la gestión institucional*”.

Sin embargo, es necesario que esta estrategia se materialice en acciones concretas y sean ejecutadas oportunamente en apoyo a los esfuerzos que realiza la Municipalidad para la consolidación del marco institucional en materia ética.

De ahí, la necesidad de contar con un *órgano* catalizador, como el comité de ética, que coadyuve a *vigilar* y dar seguimiento al proceso de fortalecimiento de la cultura ética institucional, como se comentó en el punto 2.1.1.4 sobre los responsables del programa ético.

- **Compromiso con el control interno**

El *Código de Conducta* contiene la siguiente *declaración de compromiso*, la cual se supone debe ser aceptada y firmada por todos los funcionarios de la Municipalidad de Alajuela.

*Artículo 3º—Declaración de compromiso. Los y las servidores municipales declaramos, al pie de este documento y bajo fe de juramento, que estamos de acuerdo en la presente normativa y que nuestro proceder estará apegado a la misma para lograr una actuación adherida a la verdad, la solidaridad, la justicia, respeto a los derechos humanos, y la equidad, en procura de un buen ambiente laboral y óptimo servicio al cliente. Quienes ingresen a laborar a la Municipalidad deberán realizar un proceso de inducción facilitado por el proceso de Recursos Humanos y deberán firmar a su ingreso el compromiso de conocer y comprometerse con la normativa presente.*

No obstante, existe objeción por parte del *Proceso de Servicios Jurídicos*, con respecto a la validez jurídica de dicho artículo, cuyos argumentos fueron los siguientes.

*“Su redacción es un poco confusa pues el establecer que todos los servidores municipales declaran al pie de este documento y bajo fe de juramento que estamos de acuerdo con este Código, implica necesariamente la consulta a todos los funcionarios municipales, y la suscripción de este documento, lo cual nos parece prácticamente imposible. Ahora, si lo que pretende es señalar que todos los funcionarios estarán obligados a suscribir una carta de compromiso, esta situación la debe de indicar la norma, más la norma no puede ser en sí una declaración de compromiso de todos los funcionarios.”*

Además de esa objeción, existe otras relacionadas con inciso h) del *artículo 19* y los *artículos 44º* y *46º* del *Código de Conducta* que deben ser analizadas y consideradas en el proceso de revisión y actualización de dicho documento; el cual debe hacerse en forma oportuna y dentro de un plazo razonable que permita avanzar en el proceso.

De acuerdo con el análisis de la información recopilada, se determinó que no se ha logrado desarrollar la cultura ética de la Municipalidad de Alajuela, necesaria para

concientizar al personal municipal sobre los efectos negativos de las acciones antiéticas y su repercusión en la consecución de los objetivos institucionales.

### 2.1.2. Ambiente ético

*El ambiente ético se manifiesta mediante los valores compartidos, las creencias y los comportamientos por parte de los distintos integrantes de la organización. Comprende los factores informales vigentes en la organización en materia ética, tales como:*

- *Clima organizacional*
- *Estilo gerencial*
- *Modelos de toma de decisiones*
- *Manifestaciones verbales y comportamientos*

Dicha responsabilidad se establece en el inciso 2.3.2 *Factores informales de la ética institucional* de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

- **Valoración del ambiente ético**

Como se indicó en el punto 2.1.1.4 *Seguimiento y evaluación del programa ético*, la Municipalidad de Alajuela efectúa autoevaluaciones periódicas a través del *Subproceso de Control Interno*, para medir el cumplimiento de la normativa legal relacionada con el control interno en general y para cada uno de sus componentes en particular.

Para efectos del estudio, el análisis se enfocó en la autoevaluación del componente “*Ambiente de control*” y específicamente en el subcomponente de “*integridad y valores éticos*”. El alcance, los resultados obtenidos y las acciones subsecuentes se detallan en el siguiente resumen de resultados en una escala del 1 al 100.

MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA AUTOEVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO-2017					
Ambiente de control	Valoración del riesgo	Actividades de control	Información y comunicación	Seguimiento	Promedio Global
82.24	84.26	86.16	82.78	82.73	83.79

	%	Impacto del Evento		Propuestas para minimizar los impactos negativos
		Subcomponentes	Debilidades y consecuencias por incumplimiento	
<b><u>AMBIENTE DE CONTROL</u></b>	<b>82.24</b>	<p><b>1-Compromiso del Superior:</b> Es necesario que el Jerarca asuma una actitud positiva hacia las actividades de fortalecimiento al SCI, presupuesto y otros.</p> <p><b>2-Integridad y valores éticos:</b> Los responsabilizados del control interno deberán determinar y fomentar los valores de integridad y ética de aplicación deseable para beneficiar el desarrollo de los procesos y actividades institucionales, así como establecer mecanismos que promuevan la adhesión del personal a esos valores.</p>	<p>1-Tanto el Alcalde como el Concejo han demostrado una actitud positiva al fortalecimiento del SCI</p> <p>2-Respecto a este subcomponente de integridad y valores éticos Persiste la debilidad Por cuarto año consecutivo No hay autorización para implementar el Código de Conducta debido a que dos funcionarias tienen algunas modificaciones propuestas y esto paraliza la implementación hasta tanto no sean revisadas por estas y enviadas nuevamente al concejo para que el código sea modificado, y enviarlo nuevamente a la Gaceta. razón según criterio, en tanto no puede ser aplicado, Por la falta de implementación desde el 2012 a la fecha podrían ocasionarse conductas inadecuadas contrarias a las normas demandas ciudadanas y otros riesgos inherentes.</p>	<p>Que se inicien las actividades para la implementación del Código de Conducta, el cual se encuentra en vigencia, en tanto se realizan propuestas y revisiones con participación de todos los funcionarios en diferentes talleres, ya que el mismo fue aprobado definitivamente por Miembros del Concejo Municipal, acta ordinaria, sesión N° 52-2011, capítulo octavo, artículo segundo, celebrada el día 27 de diciembre del 2011. divulgado en La Gaceta N° 117 del 18 de junio del 2012. Esta propuesta lleva el fin de que se realicen las posibles propuestas, con participación de todos y que se nombre una comisión que dé seguimiento a posibles mejoras, que lleve a cualquier modificación.</p>

Como se observa, los resultados generales que muestra el informe fueron satisfactorios. Sin embargo, se nota que el componente más debilitado es de *Ambiente de Control*. Dicho informe indica que para lograr un mayor grado de madurez es preciso dar continuidad a las actividades de capacitación, motivación y fortalecimiento, especialmente en cuanto al compromiso del Jerarca relacionado a recursos y espacios, así como de motivación y compromiso de los funcionarios.

Complementariamente se realizan las evaluaciones sobre el *grado de madurez del sistema de control interno*, mediante la utilización de los instrumentos proporcionados por la Contraloría General de la República. Los resultados permiten valorar la efectividad de estos mecanismos, considerando las *debilidades detectadas* y las acciones subsecuentes como *oportunidades de mejora*.

En el punto 4.1.1 *Ética y compromiso* del informe de *Evaluación Grado de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional*, de noviembre del 2016 elaborado por el Subproceso de Control Interno, se describen los resultados como sigue:

*“Se mantiene el índice de madurez en grado “Competente”<sup>13</sup> en este subcomponente”, por cuanto no se realizaron las actividades programadas 2016 en el tema, esto por cuanto las autoridades no avalan aún las actividades para promocionar el Código de Conducta. A pesar de lo anterior, el Concejo aprobó que se aplicaran las actividades programadas en materia Ética, no se ha podido continuar con dicha programación, ya que a la fecha no se ha obtenido el aval para ejecutarla. En la actualidad se están tomando las medidas por parte de este Subproceso con el fin de mejorar este aspecto que permitirá un mayor compromiso en los funcionarios conforme a su competencia, y en pro de mejorar la gestión administrativa. Aclarando que para este logro se requiere del apoyo, la voluntad política y la decisión de la Administración.”*

Complementariamente, se efectuó una entrevista a la *Alcaldía Municipal* y se extendió a los coordinadores de *Control Interno* y *Recursos Humanos*, con competencias en el tema de la ética, con el propósito de corroborar los informes antes mencionados.

Dicha información se recopiló a través de la aplicación para encuestas denominada *google.forms*© con base en la herramienta del Ente Contralor incluida en la *Guía técnica para el desarrollo de Auditorías de la ética*.

La realización de actividades de *sensibilización, interiorización y capacitación* relacionadas con la ética organizacional fueron suspendidas por orden de la Alcaldía mientras se procedía a la *revisión y actualización* del *Código de Conducta*, proceso que se prolongó indefinidamente hasta la fecha. Esta situación no ha permitido avanzar en este tema, lo cual ha afectado el fortalecimiento de la cultura y el ambiente éticos.

Por lo tanto, la Administración superior (*alcaldesa y titulares subordinados*) debe mostrar mayor interés y compromiso para emprender las acciones concretas e incluirlas dentro de la *estrategia de implementación del programa ético*, a fin de lograr la interiorización de los *valores y principios éticos* a nivel institucional.

Al respecto, el *artículo 13 inciso a)* de la *Ley General de Control Interno* y las normas 2.2 y 2.3 de las *Normas de control interno para el Sector Público* establecen la responsabilidad por parte de los líderes que ejercen influencia en la organización para que a través de sus manifestaciones verbales y sus actuaciones evidencien su compromiso y apoyo a la ética institucional.

Las entrevistas que estaban previstas para conocer la percepción de los demás coordinadores y del resto del personal municipal sobre el tema de la ética, no se

---

<sup>13</sup> Respecto de los atributos, los rangos podrían asumir cinco posibles estados: *incipiente, novato, competente, diestro y experto*. El estado **competente** indica que: los procedimientos se han estandarizado y documentado, y se han difundido en todos los niveles de la organización. El sistema de control interno funciona conforme a las necesidades de la organización y el marco regulador.



realizaron debido a que es necesario entrar en una etapa más avanzada de implementación del programa ético para valorar su aplicación y efectividad.

### 2.1.3. Integración de la ética en los sistemas de gestión institucional

*La **integración de la ética en los sistemas de gestión institucional** es el tercer componente del Marco institucional y se refiere a la incorporación de controles en materia ética, en los sistemas y procedimientos utilizados en áreas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos.*

- **Controles en materia ética en sistemas y procedimientos**

Se determinó que en cumplimiento a las *políticas* establecidas en el SEVRIMA<sup>14</sup> se han identificado algunos *riesgos de carácter ético* que han sido incluidos dentro de la lista de *riesgos institucionales* para su administración y tratamiento. Además, se han establecido los controles respectivos y se han elaborado programas específicos para la administración de dichos riesgos.

No obstante, las medidas propuestas aún se encuentran *en proceso* de implementación debido a circunstancias que impiden su ejecución, tales como los obstáculos que se han dado para la actualización e implementación del *Código de Conducta*, y la *postergación* en la ejecución de los programas y actividades dirigidos al fortalecimiento de la *ética institucional*.

Si bien es cierto, dichas acciones constituyen un avance en la implementación del marco institucional en materia ética, es necesario *complementar* estos esfuerzos mediante el fomento del *conocimiento* e *interiorización* de los *valores y principios éticos* en todos los niveles de la institución que sirvan para concientizar al personal municipal sobre los efectos negativos de las acciones *antiéticas* y su repercusión en la consecución de los objetivos institucionales.

La administración del SEVRIMA constituye una de las actividades ordinarias del *Subproceso de Control Interno*, que contribuye al fortalecimiento de la *cultura ética* institucional. Sin embargo, no responden a un programa en materia ética que permita coordinar los esfuerzos individuales de las diferentes competencias de la organización, en forma *integral y coordinada*.

El proceso de administración de *recursos humanos* se contempla en el *marco institucional* en materia ética y la *Municipalidad de Alajuela* ha establecido las *estrategias* a seguir, las cuales fueron incorporadas en el *plan estratégico municipal* como parte de los proyectos estratégicos comentados en el *punto 2.1.1.1*.

No obstante, al revisar la *evaluación* del *Plan de Desarrollo Cantonal*, se determinó que dichos proyectos se encuentran parcialmente ejecutados y avanzan lentamente.

---

<sup>14</sup> Sistema específico de valoración de riesgos de la Municipalidad de Alajuela.

- **Áreas de particular sensibilidad y exposición al riesgo**

Con el propósito de conocer la situación de la *Municipalidad de Alajuela*, se analizó el “*Diagnóstico institucional de las principales áreas*” contenido en *Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023* de la Municipalidad de Alajuela. De dicho análisis se pueden rescatar algunas debilidades relacionados con las áreas que consideramos más afines con el tema de *ambiente de control* y específicamente con la *ética* institucional, las cuales detallamos a continuación:

Debilidades	Detalle:
<b>Interiorización de valores</b>	Falta de compromiso y sentido de pertenencia, no hay divulgación de la filosofía institucional.
<b>Liderazgo gerencial</b>	Poca capacidad de proporcionar instrucciones claras a sus subordinados y pocas veces los motivan para que traduzcan en resultados los objetivos, metas y recursos asignados para su gestión.
<b>Clima organizacional</b>	Pocos instrumentos de motivación y medición cuantitativa y cualitativa de resultados, falta de incentivos
<b>Políticas, reglamentos y procedimientos</b>	Carencia de un plan de actualización y divulgación permanente
<b>Comunicación</b>	Escasa comunicación tanto a lo interno como a lo externo del quehacer municipal y ausencia de un verdadero sistema de transparencia y rendición de cuentas
<b>Coordinación y enlace institucional</b>	No se han definido las rutas de coordinación entre los diferentes procesos y existe duplicidad y falta de apoyo a las acciones de otras dependencias.
<b>Atención al cliente</b>	Inobservancia de una filosofía enfocada en deleitar y satisfacer las necesidades de nuestros clientes, tanto externos como internos. No existen protocolos de atención al cliente, falta de interiorización del funcionario sobre la importancia de la calidad en la atención, se carece de un plan institucional para la atención al cliente, no se cuenta con un área adecuada y acondicionada que brinde confort al usuario, los funcionarios que atienden al público no todos están capacitados para atenderlos y evacuar todas sus consultas, se incumplen los plazos para entrega de los documentos, no se le atiende telefónicamente y en muchas dependencias se le hace de mala manera. Los sistemas de información disponibles y el servicio web no reúne toda la información que el usuario necesita. No se cuenta con una atención integral y especializada para los contribuyentes con discapacidad, adultos mayores o personas de escasa educación, que refleje una atención por parte del personal, con verdadera vocación de servicio.

Algunas de las *debilidades* señaladas anteriormente, se han ido atendiendo durante el primer quinquenio del *plan estratégico*, según el informe de “*Evaluación Plan de Desarrollo Cantonal*”, 2013-2023 elaborado por el *Proceso de Planificación*.

Los resultados obtenidos indican que es necesario seguir avanzando en los temas relacionados con el *programa ético institucional*, debido a que los *avances logrados* en la implementación de las acciones estratégicas propuestas han sido *débiles*. Las

recomendaciones para lograrlo se detallan en las *recomendaciones* generales y específicamente para las gestiones ambientales, de *administración y organización, recursos humanos y capacitación* de dicho informe.

Las recomendaciones propuestas indican lo siguiente en relación con la gestión de recursos humanos:

*“Actualizar continuamente las cualificaciones de los funcionarios y fomentar las cualidades de liderazgo, así como elaborar nuevas estructuras de desarrollo de la carrera profesional en las que se haga hincapié en la movilidad, la integridad y el profesionalismo, así como el rendimiento y las condiciones de trabajo, la ética y la integridad.”*

Al respecto, es importante indicar que la *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética* de la *Contraloría General de la República*, se refiere a la importancia de la incorporación de *controles* en materia *ética*, en los sistemas y procedimientos utilizados en áreas de particular *sensibilidad y exposición al riesgo*, de las cuales se detallan algunos ejemplos a considerar:

Área	Controles
<b>Recursos humanos</b> <i>(reclutamiento, selección, promoción, compensación y otros incentivos)</i>	Esta área tiene una importancia fundamental, por cuanto incide directamente en las capacidades de los integrantes de la organización, para contribuir a un clima ético positivo. Debe preverse la aplicación de procedimientos para garantizar que el recurso humano posea los perfiles idóneos, y que su administración observe y promueva la aplicación de los principios y valores éticos que rigen la gestión organizacional.
<b>Administración financiera</b> <i>(percepción y disposición de fondos).</i>	En virtud de la vulnerabilidad de los activos involucrados, requiere de controles formales que sean aplicados por personal caracterizado por altos principios y valores éticos.
<b>Contratación administrativa.</b>	Debe conducirse con transparencia e igualdad, otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes, y así deben garantizarlo los procedimientos establecidos en la institución.
<b>Transferencia de recursos</b>	El manejo de los recursos transferidos debe ajustarse a los fines previstos, para lo cual deben propiciarse los mecanismos atinentes.
<b>Otorgamiento de permisos.</b>	Por un lado, debe garantizarse que los funcionarios encargados de conceder los permisos no hagan uso indebido de sus facultades. Por otro, debe vigilarse que el permiso sea utilizado correctamente por quien lo ha recibido.
<b>Trámites administrativos.</b>	Independientemente del solicitante, debe atenderse de manera efectiva y oportuna, previniendo cualquier intento de soborno u otra conducta antiética.
<b>Actividades en las que se da una alta injerencia política.</b>	En la gestión diaria de la organización, se debe evitar el abuso de facultades e injerencias políticas que sean contrarias a los principios y valores éticos institucionales.

### **3. CONCLUSIONES**

De acuerdo con el estudio efectuado, se determinó que la Municipalidad de Alajuela no cuenta con un programa ético formalmente establecido. No obstante, ha venido realizando acciones en el ámbito de la ética institucional que corresponden a los factores básicos que constituyen el programa ético.

Una vez que dicho programa se establezca formalmente, deberá ser conocido a nivel institucional, propiciarse su adecuado entendimiento y comprensión y estar disponible para su consulta.

Las acciones complementarias que se realicen deberán ser lideradas por la Alcaldía Municipal con el apoyo de los titulares subordinados competentes en el área de la ética, quienes deben mostrar un mayor interés y compromiso en el desarrollo del ambiente ético institucional y en la integración de la ética en los sistemas de gestión institucional.

Por lo tanto, se requiere la activación del Código de Conducta de la Municipalidad de Alajuela y consecuentemente la constitución del comité de seguimiento y evaluación, debidamente reglamentado, que funcione como un agente catalizador en la implementación del programa ético institucional.

El jerarca debe asignar a la instancia que corresponda, en forma específica, la responsabilidad de planificar, dirigir, coordinar, controlar y brindar seguimiento a las acciones que se han emprendido y están pendientes de promover en la institución, para lograr un mejoramiento continuo del marco institucional de la ética.

Además, es necesario fomentar los valores y principios éticos en todos los niveles de la organización, de tal manera que se interioricen en el personal y se vean reflejados en una efectiva gestión municipal en forma transparente y aplicando la política de rendición de cuentas.

Finalmente, los mecanismos de evaluación sobre la efectividad de los factores informales del ambiente ético, deberán complementarse mediante encuestas dirigidas a los coordinadores y al personal municipal para conocer la percepción de ellos en relación con el clima organizacional y la penetración de los valores y principios éticos en los sistemas de gestión y en los estilos de gerencia de los coordinadores y las acciones del personal municipal.

### **4. RECOMENDACIONES**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292, es deber del jerarca y de los titulares subordinados, analizar e implementar en forma inmediata, las recomendaciones que emita esta Auditoría Interna en sus funciones de fiscalización.

Para el cumplimiento de las recomendaciones, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que estas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, así

como definir plazos razonables para su realización, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades respectivas en caso del incumplimiento de estas.

Además, el órgano o funcionario a quien se gira la recomendación es el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designe su instauración, cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.

#### **4.1. A la Alcaldía**

Girar las instrucciones necesarias y tomar las acciones que correspondan a efecto de que, en un plazo máximo de seis meses, se dé cumplimiento a las siguientes recomendaciones, con la salvedad de las recomendaciones que presenten plazo definido, el cual prevalece sobre el plazo general otorgado.

**4.1.1.** Designar una *dependencia* u *órgano competente* para que establezca formalmente el *programa ético* institucional que incluya todos los aspectos formales del marco institucional en materia ética y las *estrategias de implementación* correspondientes, tal como lo establece la *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008 de la C.G.R.* (Ver punto 2.1.1 y 2.1.1.4 de este informe).

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío del documento correspondiente al *programa ético institucional*, incluyendo las estrategias de implementación, en un plazo máximo de dos meses a partir de la recepción del presente informe.

**4.1.2.** Activar y aplicar el *Código de Conducta* de la Municipalidad de Alajuela en todos sus extremos y establecer claramente y en forma específica la política de *revisión* y *actualización* de dicho documento y los *responsables* de su aplicación y seguimiento. (Ver punto 2.1.1.2 de este informe).

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío de las directrices y circulares y oficios emitidas al respecto, dentro de un plazo máximo de un mes a partir de la recepción del presente informe.

**4.1.3.** Crear la *comisión de Ejecución y Vigilancia* relacionada con el tema de la *ética institucional*, así como las *atribuciones* y *responsabilidades* que le corresponden, en acatamiento a lo establecido en los artículos 5° y 6° del Código de Conducta vigente para la Municipalidad de Alajuela. El nombramiento y el funcionamiento de dicha comisión deberá estar debidamente *reglamentado*. (Ver puntos 2.1.1.3 y 2.1.1.4 -Responsables del programa ético).

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío de las actas o resoluciones tomadas por la Alcaldía Municipal al respecto y la correspondiente publicación del reglamento en mención en un plazo máximo de tres meses a partir de la recepción del presente informe.

**4.1.4.** Girar instrucciones al *Proceso de Recursos Humanos* para que ejecute el proyecto: “*Manual de Ética y Conducta*”, definido en el Plan de Desarrollo Cantonal, 2013-2023, relacionado con las estrategias: *5-Injerencia política en las decisiones técnicas en materia de Recursos humanos* y *6-Interiorización de valores*. (Ver puntos 2.1.1.1 y 2.1.1.4 *Gestión del recurso humano*)

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío de la documentación que respalde la incorporación de las acciones correspondientes en el Plan operativo anual, en el plazo de un mes máximo a partir de la fecha de recepción del presente informe.

**4.1.5.** Girar instrucciones al *Subproceso de Control Interno* para que ejecute las acciones tendientes al fortalecimiento del ambiente ético institucional mediante talleres y programas de interiorización de valores y principios éticos que permitan difundir el marco institucional en materia ética, coadyuve con la sensibilización del personal municipal en todos los niveles y se vea reflejado en la penetración de los sistemas de gestión y en las acciones y conductas de los funcionarios. (Ver punto 2.1.1.4 *Divulgación del marco ético*)

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío de la copia del programa de trabajo para emprender las acciones correspondientes en este sentido y se complementará con toda la documentación que evidencie la realización de los talleres y capacitaciones efectuadas; en un plazo máximo de un mes a partir de la fecha de recepción del presente informe.

**4.1.6.** Establecer las políticas o directrices que definan con claridad los mecanismos o canales de comunicación para la atención y solución de eventuales conductas antiéticas o de conflicto de intereses que sean de conocimiento del personal y de partes interesadas. Dichos mecanismos o canales de comunicación deberán reunir las condiciones apropiadas para garantizar la objetividad, el libre acceso, el tratamiento correcto y oportuno de los asuntos, y la ausencia de represalias contra los denunciantes. Además, el comité de evaluación y vigilancia que se cree deberá contar con los mecanismos y parámetros apropiados para dar seguimiento y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas. (Ver puntos 2.1.1.4)

El cumplimiento de esta recomendación se acreditará mediante el envío de la directrices, políticas o circulares emitidas por la Alcaldía Municipal con respecto a este tema, en un plazo máximo de tres meses.