

**AU-001-2021 AS  
ASESORIA  
PROGRAMA ETICO INSTITUCIONAL**

28 de setiembre de 2021  
CNE-AI-OF-142-2021

**Señora  
Yamilette Mata Dobles  
Directora Ejecutiva**

Estimada señora:

Se emite la presente asesoría en relación con el programa para el “*Fortalecimiento de la Ética Institucional*” que debe establecer la CNE en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Control Interno<sup>1</sup> y las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>2</sup>. Lo anterior en uso de las competencias que confiere a la Auditoría la Ley General de Control Interno N° 8292, en el artículo 22, inciso d), que literalmente señala:

*“Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”*

Además, la Contraloría General de la República en su resolución N° R-DC-119-2009, de 13:00 horas de 16 de diciembre de 2009, publicada en La Gaceta N° 28 de 10 de febrero de 2010, aprueba y promulga las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, mismas que establecen como naturaleza del trabajo, en el apartado 2.3.3, lo siguiente:

*“Dirección: El auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, deben evaluar y promover mejoras a los procesos de dirección, para lo cual, al menos, debe contemplar el diseño, la implantación y la eficacia de los objetivos, programas y actividades de la organización relacionados con la ética, y el apoyo de las tecnologías de información a los objetivos organizacionales”.*

<sup>1</sup> Publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre de 2002

<sup>2</sup> Contraloría General de la República, publicada en La Gaceta NO. 26 del 06 de febrero de 2009

Producto de una revisión a la documentación y los acuerdos de Junta Directiva en relación con el establecimiento, evaluación y perfeccionamiento del Programa Ético en la CNE, se observó que dicho proceso presenta un rezago importante, situación que roza con lo establecido en la Ley General de Control Interno, artículo 2, inciso e), que literalmente señala:

**Ambiente de Control:** Conjunto de factores del ambiente organizacional que deben 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.

## 1. Conformación de la Comisión de Ética y Valores de la CNE

Mediante acuerdo de Junta Directiva N° 134-06-2021 de la sesión ordinaria N°11-06-2021 del 06 de junio 2021, el jerarca colegiado aprueba la conformación de la citada Comisión Institucional, según lo siguiente:

“ACUERDO N° 134-06-2021

1. La Junta Directiva de la CNE acuerda revocar el Acuerdo N° 235-10-2015 de la Sesión Ordinaria N° 13-11-15 del día 04 de noviembre del 2015, Propuesta de Conformación de la Comisión de Ética y Valores de la CNE, por perder vigencia ante la salida de algunos de sus integrantes de la institución.
2. La Junta Directiva aprueba la conformación de la Comisión Institucional de Ética y Valores de la CNE, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos para Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética de mayo del 2014 Decreto N° 23944-JC y con la Norma 2.2 de las Normas de Control Interno en el Sector Público.
3. La Comisión Institucional de Ética y Valores de la CNE estará compuesta por la siguiente estructura y será responsabilidad de la Dirección Ejecutiva la designación de los funcionarios que la integran:

- Jerarca o Representante
- Titular subordinado o representante de la Dirección de Gestión Administrativa.
- Titular subordinado o representante de la Unidad de Desarrollo Humano.
- Titular subordinado o representante de Planificación Institucional.
- Titular subordinado o representante de la Unidad de Tecnologías de la Información.
- Titular subordinado o representante de la Unidad de Comunicación Institucional.”

En aras de procurar sanas prácticas de control interno cobra importancia que la Comisión de Ética y Valores mantenga reuniones periódicas, que a su vez sean documentadas mediante

actas, siendo el secretario el encargado de mantener este control, así como mantener actualizada la gestión documental. Al igual que le corresponde a la persona coordinadora velar porque la Comisión realice de la mejor manera y según los recursos disponibles, las funciones que le sean asignadas.

Así mismo es conveniente un adecuado seguimiento, por ejemplo, en caso de que algún miembro no pueda continuar en la Comisión por situaciones justificadas a criterio de la Comisión de Ética y Valores o incumpla el perfil requerido, deberá nombrarse el sustituto en el plazo perentorio.

De acuerdo con los Lineamientos para Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Ética de mayo del 2014 Decreto N° 23944-JC, la formalización de la Comisión, como la Unidad Técnica de Ética y Valores, al igual que las acciones para la implementación del proceso de gestión ética debe hacerse de manera oficial, mediante un acto administrativo, que debe ser comunicado a todos los titulares subordinados e integrantes de la institución.

## 2. Implementación de un Programa Ético Institucional

Para tener en consideración la implementación de un Programa Ético Institucional, es necesario valerse de herramientas que nos puedan ayudar en una política ética, como por ejemplo:

- ❖ Capacitación y seminarios por cualquiera de los medios disponibles.
- ❖ Documentos internos escritos (por ejemplo documentos informativos, cuadros de mando, evaluaciones de desempeño, presentaciones, cuestionarios y encuestas, políticas y procedimientos, preguntas frecuentes)
- ❖ La organización evalúa de manera periódica los métodos de comunicación para asegurar su funcionamiento.

De un repaso documental hecho por esta Auditoría se desprende que la administración ha realizado varias acciones aisladas con el fin de dotar a la institución de una filosofía integral de valores éticos para el fortalecimiento institucional; concretamente sobre lo siguiente:

- a. Con acuerdo 0198-2010 de la sesión ordinaria No. 14-10 del 18 de agosto de 2010, la Junta Directiva recibió la "Propuesta del Código de Ética de la CNE", la cual sería revisada y discutida posteriormente. No consta ningún acuerdo posterior relacionado con su avance, devolución o su aprobación definitiva.
- b. Con acuerdo 0506-2011 de la sesión ordinaria No. 20-11 del 07 de diciembre de 2011, la Junta Directiva da por conocido y aprobado la presentación del Código de Ética y

Conducta de la CNE, mismo que queda en firme en sesión extraordinaria 12-2011, celebrada el 09 de diciembre 2011.

- c. La normativa interna vigente en la CNE contempla varias normas que propician una adecuada gestión y valores éticos; no obstante, la mayoría de los reglamentos datan de la década del 90 y los primeros años del 2000, por lo cual requieren actualización de conformidad con el marco normativo vigente.

Considera esta Auditoría que es importante revisar y actualizar la normativa interna, establecer políticas para fomentar los valores éticos institucionales y dotar los procesos con los procedimientos y formas de trabajo adecuados; así como reforzar la detección de la posible materialización del riesgo de fraude y las consecuencias de conductas antiéticas.

### 3. Generalidades sobre el establecimiento del Programa Ético Institucional

Un Programa de Gestión Ética es una estrategia global de la gestión institucional a partir de la ética. Constituyéndose en un proceso compuesto por cinco etapas:

- Posicionamiento;
- Diagnóstico y definición del marco ético;
- Comunicación y formación;
- Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional
- Seguimiento y evaluación.

El establecimiento del Programa Ético Institucional tiene su fundamento en las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*”, norma 2.3 “*Fortalecimiento de la Ética Institucional*” cuyo objetivo procura:

*“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”.*

Dicho programa se refiere a la implantación de medidas e instrumentos formales y elementos informales de la ética y enfatizan la importancia de que los sistemas de gestión incorporen, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético con el objetivo de que la administración “*obtenga una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos*”

*institucionales y esté en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas en ella.*<sup>3</sup>

En conjunción, las citadas normas procuran el establecimiento de un marco institucional en materia de ética, que propicien en cada unidad administrativa que sus funcionarios contribuyan a la satisfacción de la misión, la visión y los objetivos organizacionales, con una gestión pública apegada al marco de legalidad y a los más altos valores.

En esencia, la ética institucional ayudará a establecer el actuar directivo, así como el actuar a nivel de los mandos medios; ambos deben estar alineados para procurar un comportamiento basado en principios éticos.

#### 4. Marco referencial para el Programa Ético

Se estima importante reseñar los conceptos que ha definido la Contraloría General de la República, sobre los componentes en materia de ética, los cuales se detallan a continuación: <sup>4</sup>

##### 3.1 Concepto

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) definen la ética 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 (si se encuentran reguladas por el derecho) o de otra índole (si no han sido reguladas positivamente)”.*

En cuanto al fortalecimiento de la Ética Institucional indican lo siguiente:

*“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”.*

El marco institucional en materia ética consiste en el conjunto de los factores formales y elementos informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos en una institución.

<sup>3</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público, Introducción. Párrafo primero.

<sup>4</sup> Guía técnica de la Contraloría General de la República (GT-01-2008).

Dichos enunciados comprenden la promoción y el fortalecimiento de los siguientes componentes:

**a. Programa Ético o Elementos formales<sup>5</sup>:**

- La declaración formal de la visión, la misión, y los valores institucionales
- Un código de ética o similar
- Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.
- Estrategia de implementación (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 los siguientes temas:
  - ✓ Divulgación del marco ético
  - ✓ Acciones y responsables
  - ✓ Revisión, actualización y seguimiento del programa
  - ✓ Manejo de fraude y corrupción
  - ✓ Tratamiento de conflictos de interés
  - ✓ Manejo de conductas presuntamente antiéticas
  - ✓ Gestión del recurso humano
  - ✓ Compromiso con el control interno
  - ✓ Responsabilidad social<sup>6</sup>

Una vez establecido y aprobado el programa, debe ser formalmente comunicado y en forma regular, a todos los miembros de la institución y a los sujetos interesados que así corresponda. Los elementos más tangibles (código de ética, declaraciones de valores, reglamentos, descripción de procedimientos, etc.) deben estar disponibles para consulta. La adhesión a esos elementos debe reforzarse de manera reiterada, en especial por el jerarca y los titulares subordinados sobre todo con sus acciones, las cuales en todo momento deben demostrar su apego a la ética.

Adicionalmente, el programa ético debe proveer mecanismos para hacer llegar hasta los niveles superiores las inquietudes, comentarios, recomendaciones incluso denuncias para el mejoramiento del programa y del ambiente ético. Al respecto, pueden establecerse canales

<sup>5</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público, Capítulo II, Norma 2.3.1 Factores Formales de la Ética Institucional.

<sup>6</sup> Consiste en un modelo de gestión, de acuerdo con el cual la institución conduce sus operaciones de manera sostenible en los ámbitos económico, social y ambiental, identificando las necesidades de sus clientes y demás sujetos interesados.

formales e informales, a fin de garantizar el tratamiento correcto y oportuno de los asuntos, sin que el uso de esos canales permita tomar represalias contra ninguna persona.

#### b. Ambiente Ético o Elementos informales<sup>7</sup>:

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

El ambiente ético contiene los elementos informales de la ética institucional y se manifiesta mediante los valores compartidos, las creencias y los comportamientos de los distintos integrantes de la organización.

Los mecanismos utilizados para poner en conocimiento de las instancias correspondientes, las inquietudes, supuestas conductas antiéticas, conflictos de intereses, etc., constituyen los elementos para fortalecer el ambiente ético de la institución. Por su parte, los resultados obtenidos con su aplicación representan los indicadores de la ética institucional.

#### c. Integración de la ética en los sistemas de gestión <sup>8</sup>

Este componente se refiere a la incorporación de controles éticos en los sistemas y procedimientos utilizados en áreas de particular sensibilidad y exposición a riesgos. Algunas de esas áreas son las siguientes:

- Recursos humanos (reclutamiento, selección, promoción, compensación y otros incentivos). Su importancia es fundamental ya que se relaciona directamente con las capacidades de los integrantes de la organización. Se debe garantizar que el recurso humano posea el perfil adecuado, y se promueva la aplicación de los principios y valores éticos; así como el desarrollo de carrera profesional respaldada por procesos y criterios objetivos e imparciales.

<sup>7</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público, Capítulo II, Norma 2.3.2 Elementos Informales de la Ética Institucional

<sup>8</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público, Capítulo II, Norma 2.3.3 Integración de la Ética a los Sistemas de Gestión.

- Administración financiera (percepción y disposición de fondos). En virtud de la vulnerabilidad de los activos involucrados, requiere de controles formales y de personal caracterizado por poseer principios y valores éticos.
- Contratación administrativa. Debe conducirse con transparencia e igualdad, donde todos los oferentes cuenten con los mismos derechos y obligaciones; optimizando el uso del SICOP, con todas sus bondades. Utilizando sus productos como herramientas de control y toma de decisiones.
- Transferencia de recursos. La transferencia de recursos debe ajustarse a los fines previstos.
- Otorgamiento de permisos. Garantizar que los funcionarios encargados de concederlos no hagan uso indebido de sus facultades y que los permisos otorgados sean utilizados correctamente.
- Trámites administrativos. Independientemente del solicitante, atenderlo de manera efectiva, eficiente, oportuna y evitar intentos de soborno u otra conducta antiética.
- Manejo de información confidencial o de uso restringido. Respetar las restricciones establecidas legalmente para el manejo de información, y evitar el suministro o difusión irregular de su contenido.
- Actividades con alta injerencia política. Evitar el abuso de facultades e injerencia política.
- Atención de denuncias y comunicados sobre eventuales conductas antiéticas y conflictos de intereses en operaciones sensibles: garantizar la posibilidad de denunciar, la confidencialidad del denunciante y la atención oportuna, independientemente de los supuestos infractores.
- Otros: De acuerdo con la actividad propia de la organización y del nivel de riesgo asociado, como, por ejemplo, atención y seguimiento del SEVRI, entre otras herramientas.

## 4.2 Importancia de la ética en las instituciones

Una gestión apegada a los más altos principios y valores constituye una de las principales variables para una administración exitosa. El interés por el tema ético se ha visto reforzado por el reconocimiento cada vez mayor de la responsabilidad social de las instituciones y de la facultad ciudadana de pedir cuentas por los resultados de la gestión.



Partiendo de que el ambiente de control es la base fundamental de todo sistema de control interno y la ética uno de sus componentes, las autoridades superiores y demás funcionarios de la organización, así como los sujetos interesados<sup>9</sup>, deben demostrar su compromiso para su fortalecimiento.

La Ética es importante por tres razones fundamentales:

- *Para cumplir el ordenamiento jurídico.* Todo funcionario tiene la obligación de actuar conforme a la ley y regulaciones vigentes, para no materializar las responsabilidades de la organización, en virtud del principio de legalidad y porque cada una de ellas fue creada con el propósito de satisfacer una necesidad debidamente identificada de la ciudadanía.
- *Para proteger la reputación y mantener la confianza en la institución:* Implica que los sujetos interesados tengan credibilidad en ella, en sus operaciones y en los resultados correspondientes.
- *Para que la institución funcione de manera coordinada,* el personal éticamente comprometido con la entidad y sus objetivos, logra un resultado que garantice los objetivos y la satisfacción de los fines institucionales.

### 4.3 Importancia de la evaluación del Programa Ético Institucional

El programa ético institucional y los esfuerzos para promover la conducta ética en sus funcionarios, deben someterse a evaluaciones orientadas a determinar su efectividad e identificar oportunidades de mejora; así como una adecuada rendición de cuentas ante el jerarca colegiado, nos permite solucionar conflictos, crear puentes entre posturas contrarias en una sociedad de tantos contrastes como en la que nos desarrollamos, la ética por su carácter reflexivo, nos permite generar acuerdos y tomar decisiones responsables.

La evaluación debe contemplar los siguientes aspectos:

- *Mecanismos de cumplimiento:* Medidas emprendidas para promover la observancia y la interiorización del marco ético institucional, así como las sanciones y los reconocimientos de determinados comportamientos. La existencia de alguna instancia responsable de hacer cumplir la política de ética, y la importancia demostrada por las autoridades superiores, contribuyen especialmente en ese sentido.

---

<sup>9</sup> Se refiere a las demás instituciones, empresas proveedoras de bienes y servicios, ciudadanos, agrupaciones profesionales y otras instancias que interactúen con la entidad, que sean clientes actuales o potenciales y todos aquellos que de una u otra forma se vean afectados por el actuar institucional.

- *Estrategias claramente establecidas para promover comportamientos éticos*, apoyar la cultura y política ética, mediante la formación, sensibilización, capacitación y seguimiento constante.
- *Indicadores éticos*, medidos de forma periódica a fin de identificar áreas susceptibles de mejora continua. Dichos indicadores deben ser apropiadamente definidos y ser de conocimiento general.
- *Realización de diagnósticos*, encuestas de percepción u otras prácticas organizacionales para evaluar las actitudes y percepciones sobre el estilo administrativo de la organización, el clima ético, el código de conducta y el sistema de reporte de desviaciones.

*“Cada institución, para contar con un Proceso de Gestión Ética, como mínimo deberá incluir las siguientes etapas que orientan hacia la afectación de la cultura organizacional de la entidad, a través de acciones conducentes tanto a la definición de enunciados explícitos sobre lo debido, o correcto para todos, como a la puesta en práctica en el transcurrir cotidiano de las personas servidoras públicas, de comportamientos y actitudes, que conviertan en realidad vivida las pautas éticas en sus actuaciones y las relaciones con los diferentes públicos con los que la organización interactúa y son:*

**1. Posicionamiento:** *Implica la formalización del compromiso del Jerarca, el establecimiento de una estructura funcional conformada por la Comisión de Ética y Valores y, lo óptimo es contar también con la Unidad Técnica. También incluye la capacitación del personal de estas instancias y la elaboración de su plan de trabajo.*

**2. Diagnóstico y Definición del Marco Ético:** *Contempla la realización del diagnóstico ético o de oportunidad. La identificación participativa de los valores del marco filosófico institucional, junto con la redacción del Código o Manual de Ética y Conducta<sup>[3]</sup> y la Política Ética y su plan de acción.*

**3. Comunicación y formación:** *Corresponde al proceso de comunicación de los valores compartidos, el manual o código y demás elementos del marco ético institucional, así como la creación de mecanismos de retroalimentación y consulta para las personas funcionarias. También contempla procesos de capacitación y formación en el tema, que deben ser sistemáticos y permanentes en cada etapa del proceso.*

**4. Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional:** *Ejecución de la Política Ética y su plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos institucionales así como la atención oportuna de los hallazgos y deficiencias determinadas con el diagnóstico. Este plan de acción para el cumplimiento de los compromisos éticos se inserta en las metas de los Planes Estratégicos y Anuales Institucionales. También incluye la inserción de prácticas éticas en los procesos de gestión del recurso humano (reclutamiento, selección, formación, educación moral, evaluación de desempeño) y otros sistemas de gestión institucional como la administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información, prevención de conflictos de intereses, atención de denuncias y otros relevantes, de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan.*

**5. Seguimiento y evaluación:** *Se relaciona con la revisión de las etapas anteriores y la corrección de las falencias encontradas. Las auditorías de la ética forman parte de la etapa de evaluación.*

*El proceso de gestión ética es cíclico y permanente para que forme parte de la cultura institucional”<sup>10</sup>.*

## 5. Conclusión

En el entorno laboral actual cobra mayor importancia las expectativas éticas y las organizaciones deben procurar cumplir con ellas. La Juna Directiva y administración superior necesitan procurar que los empleados y clientes se concentren en hacer lo correcto.

Para que las instituciones puedan afrontar el futuro con confianza, es requisito fomentar y mantener un comportamiento responsable, escribir el código de conducta, fortalecer el código, difundirlo y garantizar su cumplimiento. Al mismo tiempo que cobra vital importancia establecer y divulgar las medidas disciplinarias y las sanciones que habrán de ser impuestas a los empleados que violen los códigos de comportamiento.

En virtud de lo señalado y en beneficio del accionar institucional, esta Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias, se permite asesorar a la Administración Superior, en el sentido de que se sirva tomar las medidas pertinentes con el fin de que la CNE cuente dentro de un plazo perentorio con un Programa Ético Institucional, conforme lo requieren las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), disposición de “*acatamiento obligatorio*”.

Lo anterior en concordancia con las disposiciones que señala el artículo 12 de la Ley General de Control Interno, respecto a los deberes del jerarca y los titulares subordinados en relación con el sistema de control interno, en el cumplimiento del deber de: “*a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. / b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*”

También al tenor de lo dispuesto en el artículo 13, inciso 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.*”

Conviene aclarar que estas observaciones se realizan sin perjuicio de otras que puedan ser emitidas posteriormente y que las mismas se circunscriben a las acciones que la administración

---

<sup>10</sup> <https://cnrvcr.wordpress.com/proceso-de-gestion-etica/>

activa debe diseñar y ejecutar con el fin de "...permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa"<sup>11</sup> para contar con un adecuado ambiente de control que garantice razonablemente el cumplimiento de la consecución de los objetivos de control interno relativo al cumplimiento y del ordenamiento jurídico y técnico.<sup>12</sup>

Cordialmente,

---

**Auditora Encargada  
Profesional 2 SC**

---

**Auditora Interna a.i.**

**ADJUNTO: "Guía Buenas Prácticas para Diseñar el Código de Ética"**  
Fuente: [www.Auditool.org](http://www.Auditool.org)



Sr. Alexander Solís Delgado, Presidente Junta Directiva CNE  
Archivo/consecutivo/ legajo

SAS/mdm

---

<sup>11</sup> Según definición parcial del artículo 2, inciso e), de la Ley General de Control Interno

<sup>12</sup> Dispuesto en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno