

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
AUDITORÍA INTERNA

INFORME N° AI-01-2017
AUDITORÍA DE LA ÉTICA

ENERO, 2017

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS.....	3
ÍNDICE DE ANEXOS.....	3
ABREVIATURAS.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO.....	6
1.2.- JUSTIFICACIÓN.....	6
1.3.- OBJETIVOS.....	6
1.3.1.- Objetivo general	6
1.3.2.- Objetivos específicos.....	6
1.4.- ALCANCE.....	7
1.5.- METODOLOGÍA.....	7
1.6.- TIPO DE AUDITORÍA.....	8
1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA.....	8
1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA.....	10
1.9.- LIMITACIONES.....	10
1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO.....	11
1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS.....	14
II. COMENTARIOS.....	14
2.1.- AUSENCIA DE UN MARCO ÉTICO INSTITUCIONAL FORMALMENTE DEFINIDO Y DESCONOCIMIENTO DE LOS COMPONENTES QUE, DE ACUERDO CON LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LO DEBEN CONFORMAR.....	14
2.2.- FALTA DE CLARIDAD E INTEGRACIÓN EN EL DESARROLLO Y ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA ÉTICO INSTITUCIONAL.....	17
2.3.- PERCEPCIÓN GENERALIZADA DE QUE LA DGAC NO CUENTA NI PROPICIA UN AMBIENTE ÉTICO INSTITUCIONAL.....	21
2.4.- AUSENCIA DE INTEGRACIÓN DE CONTROLES EN MATERIA ÉTICA, EN LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS ÁREAS MÁS CRÍTICAS DE LA DGAC, LAS CUALES NO SE ENCUENTRAN IDENTIFICADAS.....	24
2.5.- ANÁLISIS FODA.....	25
2.6.- MODELO DE MADUREZ DE LA ÉTICA INSTITUCIONAL.....	26
2.7.- EVALUACIÓN GENERAL DEL MARCO ETICO INSTITUCIONAL, MEDIANTE LA HERRAMIENTA ESTABLECIDA POR LA CGR PARA TAL FIN	27
III. CONCLUSIONES.....	28
IV. RECOMENDACIONES.....	29

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO Nº 1.....	8
CUADRO Nº 2.....	11
CUADRO Nº 3.....	16
CUADRO Nº 4.....	18

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO Nº 1.....	32
ANEXO Nº 2.....	33
ANEXO Nº 3.....	35
ANEXO Nº 4.....	39

ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
RAS	Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transporte
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2016 de esta Auditoría Interna, en atención al fortalecimiento de la ética institucional que promueve las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), de la CGR. Para su desarrollo se aplicaron las herramientas establecidas por el citado Órgano Contralor en la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008, así como la normativa aplicable.

De acuerdo con las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), de la CGR el marco ético de una institución “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.” (subrayado no pertenece al original)

Con el fin de conocer el grado de establecimiento de los componentes, en materia ética a saber, presentes en la institución: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión, se procedió a realizar una serie de entrevistas y encuestas al personal de los diferentes niveles de la DGAC, para conocer, a percepción, el grado de comprensión que a nivel general poseen los funcionarios de la organización en cada uno de los mencionados componentes. Además, se desarrolló el modelo de madurez de la ética institucional establecido por la CGR y el análisis FODA.

De las entrevistas y encuestas efectuadas, se puede inferir que en todos los niveles de la organización se percibe desconocimiento de los componentes que, según las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), de la CGR, conforman un marco ético institucional, pues la Administración conceptualiza marco ético como código de ética, lo que a su vez lleva a la carencia de un marco ético institucional formalmente definido en DGAC.

Del análisis individual de cada uno de los componentes se tiene:

- a. En cuanto al programa ético la administración ha realizado algunos esfuerzos tales como:
 - Declaración de valores, misión y visión institucional.
 - Código de ética institucional.

- Charlas para promover y divulgar del código de ética.¹
- Inclusión del tema de la ética de forma general en las inducciones al personal.

Sin embargo, la DGAC carece de un programa ético formalmente establecido, que contemple los factores dados por las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), además, los funcionarios no tienen claridad de los valores institucionales dado que no existe uniformidad entre los valores establecidos en RAS, en el Código de Ética y en el Marco estratégico.

- b. En cuanto al ambiente ético, los encuestados, no perciben que la DGAC cuente y propicie un ambiente ético institucional.
- c. Respecto a la integración de ética con los sistemas, no se pudo evidenciar que la DGAC haya identificado las áreas más críticas de la organización ni de los procesos, lo que impide realizar una correcta integración de la ética con los sistemas en las áreas más sensibles de la DGAC, pues no se puede integrar lo que no existe.

Como producto de la aplicación de la herramienta Modelo de madurez de la ética institucional, se tiene que el marco institucional en materia de ética, en la DGAC, se encuentra en nivel incipiente, lo que quiere decir que “En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución”

El análisis FODA, permitió reforzar el resultado de que la DGAC no cuenta con un marco ético formalmente establecido que contemple los factores previamente definidos por las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), pero a su vez, generó una serie de posibles acciones estratégicas que se consideraron dentro de las recomendaciones que emana el presente informe.

¹ Durante el desarrollo del estudio, las charlas para promover el código de ética se encontraban en progreso.

I. INTRODUCCIÓN

1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2016 de esta Auditoría Interna, con fundamento en las competencias conferidas a las auditorías internas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno.

1.2.-JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con el punto 2.3.3 del documento R-DC-119-2009 Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, de la Contraloría General de la República, el cual señala:

“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”.

1.3.-OBJETIVOS

1.3.1.- Objetivo general

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

1.3.2.- Objetivos específicos

1. Determinar si existe un marco ético institucional formalmente establecido y en qué grado de madurez se encuentra.
2. Determinar qué factores formales del programa ético están establecidos en la DGAC.

3. Determinar cuál es la percepción por parte de los distintos integrantes de la organización en cuanto al ambiente ético institucional.
4. 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.
5. Realizar el análisis FODA de la ética organizacional, según la guía de la CGR.
6. Determinar el modelo de madurez de la ética institucional.
7. Evaluar de forma general el marco ético institucional, mediante la herramienta establecida por la CGR para tal fin.

1.4.- ALCANCE

El estudio comprendió las actividades desarrolladas por la Administración durante el 2015 y 2016, en cuanto al desarrollo y fortalecimiento del marco ético institucional y se amplió en los casos en los que se consideró necesario.

1.5.- METODOLOGÍA

Se empleó la metodología indicada en la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008 de la Contraloría General de la República, así como otra normativa aplicable.

Se realizaron entrevistas y encuestas, que se aplicaron a un grupo de colaboradores pertenecientes a todos los niveles de la Institución.

Aprovechando la herramienta Google Drive, se procedió a aplicar las encuestas y entrevistas previamente definidas por esta Auditoría Interna, bajo las guías dada por la CGR (<https://www.cgr.go.cr/04-documentos/normativa/auditoria-etica.htmlsin>). La cantidad de entrevistas efectuadas y respuestas obtenidas se detalla a continuación.

Cuadro Nº 1

Detalle de los formularios (entrevistas-encuestas) sobre la percepción en materia ética que tienen los integrantes de la DGAC

<i>Nombre del formulario</i>	<i>Formularios enviados</i>	<i>Formularios respondidos</i>	<i>Porcentaje formularios respondidos</i>
Entrevista al jerarca institucional CETAC	7 ²	1	14%
Entrevista a la Administración superior	2 ³	1	50%
Entrevista a las jefaturas o encargados de área	39	29	74%
Encuesta al personal general de la DGAC	67	34	51%
Encuestas al Auditor Interno y Subauditora	2	2	100%
Encuesta al personal de Auditoría Interno	4	4	100%

Fuente: elaboración propia.

1.6.- TIPO DE AUDITORÍA

Carácter especial.

1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA

- Ley General de Control Interno, Nº 8292.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)

² Para el caso de los funcionarios del CETAC, la solicitud para completar la encuesta se realizó mediante oficio AI-307-2016 del 21-11-2016 y las entrevistas fueron remitidas el 22-11-2016, mediante correo electrónico, a la Sra. Maribel Mathiew, secretaria del CETAC, esperando que el formulario fuera entregado a la totalidad de los miembros, no obstante solo se recibió la respuesta de un miembro del citado Órgano Colegiado.

³ Una de las entrevistas se aplicó de forma presencial y la otra mediante la herramienta Google Drive.

- c. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, (R-DC-119-2009)⁴
- d. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)⁵
- e. Ley General de la Administración Pública N° 62272
- f. Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. N° 8422 y su respectivo Reglamento.
- g. Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general Resolución D-2-2004-CO.
- h. Decreto Ejecutivo N° 33146-MP⁶ Principios éticos de los funcionarios públicos.
- i. Guía GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética, emitida con oficio DFOE-098 (N° 03303) del 24 de marzo de 2009 de la Contraloría General de la República.

Asimismo, en la tramitación del presente estudio se deberá observar lo estipulado en la Ley General de Control Interno, N° 8292, específicamente en los siguientes artículos:

"Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente

Artículo 38.—Planteamientos 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

⁴ La Gaceta N° 28, del 10 de febrero del 2010

⁵ La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014, vigente a partir del 01 de enero del 2015

⁶ DE-33146-MP de 24 de mayo de 2006, publicado en La Gaceta N° 104 de 31 de mayo de 2006.

en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de setiembre de 1994.

CAPÍTULO V

Responsabilidades y Sanciones

Artículo 39.—Causales de Responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relativa de servicios...”

1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA

El estudio se ejecutó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014) y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en sector Público.

1.9.- LIMITACIONES

No se contó con el 100% de las respuestas de los formularios enviados.

1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO

El presente estudio se desarrolló con base en el documento GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética (circular N° 3303 del 24 de marzo de 2009), de la CGR, el cual cita:

"La auditoría de la ética, en general, consiste en el proceso sistemático, objetivo y profesional, que estudia el funcionamiento y la efectividad del marco institucional en materia ética, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento. Desde el punto de vista de la actividad de auditoría interna, se constituye en un estudio que ésta ejecuta haciendo uso de sus competencias y potestades, así como de las técnicas y procedimientos de auditoría".

Antes de presentar los resultados del análisis efectuado, resulta necesarios comprender algunos conceptos básicos que se detallan en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 2
Conceptos básicos en materia de ética

Concepto	Definición	Referencia
Ética	La ética puede definirse como la parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre, o bien 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.	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.
Corrupción	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.	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.

INFORME AI-01-2017

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.	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.
Programa Ético	Comprende los factores formales en materia ética establecidos en la organización, tales como: • Declaración de valores • Código de ética • Visión y Misión • Indicadores de gestión ética • Estrategia de implementación (compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética).	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.
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 tales como: • Clima organizacional • Estilo gerencial • Modelo de toma de decisiones • Manifestaciones verbales y comportamientos.	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.
Integración de la ética en los Sistemas de Gestión	Este componente 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.	GT-01-2008 denominado Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.
Moral	Corresponde a las costumbres, valores y normas de conducta que individuos, comunidades o grupos observan, sin que exista necesariamente una actitud reflexiva y plenamente consciente de su aceptación.	Manual de Ética en la Función Pública de la Dirección General de Servicio Civil. Capítulo VI Disposiciones

INFORME AI-01-2017

		Finales, año 2013, página 15.
Principios	Son las máximas, fundamentos, guías o normas directrices que orientan la conducta individual y colectiva, así como, la toma de decisiones en los diferentes niveles de una organización. También, los principios funcionan como normas o guías universales que marcan la pauta en la elección y la práctica de valores en diferentes circunstancias individuales, organizacionales y sociales.	Manual de Ética en la Función Pública de la Dirección General de Servicio Civil. Capítulo VI Disposiciones Finales, año 2013, página 15.
Valores	Los valores son cualidades, modelos guías de comportamiento que pueden ser estimados y practicados, en procura del bien en general. Si bien los valores pueden abstraerse y entenderse como realidades “en sí” (belleza, sinceridad, humildad, honradez, honestidad, justicia), en la vida práctica los identificamos asociados con las acciones, las cosas y las personas. En general, todo valor es estimado por el bien o por la utilidad que aporta a las personas y a las organizaciones. Desde el punto de vista organizacional, los valores de una institución son los modelos o pautas de conducta vinculados con su misión.	Manual de Ética en la Función Pública de la Dirección General de Servicio Civil. Capítulo VI Disposiciones Finales, año 2013, páginas 15 y 16.
Código de Ética	Documento que detalla formalmente los principios y valores éticos que deben regir los comportamientos de los miembros de la organización, las actuaciones que han de ser evitadas y el modo de resolver determinados conflictos éticos que puedan presentarse.	Normas de Control Interno del Sector Público N-2-2009-CO-DFOE), Anexo 1: Glosario.
Valores Compartidos	Constituyen las ideas generalizadas acerca de cómo debe actuarse en el desarrollo de las actividades, y por ello se traducen en comportamientos que se consideran positivos desde el punto de vista de su contribución a una gestión éticamente correcta y que, por ende, contribuya al logro de los objetivos institucionales sin perder de vista el bien común.	Normas de Control Interno del Sector Público N-2-2009-CO-DFOE), Anexo 1: Glosario.
Conflicto de intereses	Se refiere a cualquier relación que vaya o parezca ir en contra del mejor interés de la organización. Un conflicto de intereses puede menoscabar la capacidad de una persona para desempeñar sus obligaciones y responsabilidades de manera objetiva.	Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, Glosario.

Fuente: elaboración propia.

Antecedentes en materia ética institucional:

Como parte de los elementos y factores en materia ética instaurados en la DGAC, se logró determinar:

- La emisión de un código de ética institucional, en setiembre del 2013.
- La inclusión del tema ética en las charlas de inducción, en junio 2014.
- La difusión del código de ética mediante charlas a todos los funcionarios de la Institución, en mayo 2016 (las cuales a la fechas de emisión de este informe se encuentran en desarrollo).

Cabe indicar que aunque la DGAC cuenta con informes de Autoevaluación de Control Interno y Valoración de Riesgo (SIVARI) 2013, 2014 y 2015, que en algunos casos señalan la necesidad de formalizar y divulgar algunos de los componentes del marco ético, no se logró evidenciar acciones concretas enfocadas al desarrollo e implementación de los mismos a nivel institucional.

1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En atención a lo señalado en la Norma № 205 (Comunicación de resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el 20 de enero del año en curso se remitieron notas con el fin convocar a la conferencia final con el propósito de atender, escuchar y valorar opiniones, discrepancias y aportes que puedan surgir de los resultados finales que obtuvimos durante el estudio. Este ejercicio se llevó a cabo el 24 de enero del 2016 en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, con la presencia, por parte de la Administración del Sr. Enio Cubillo Araya, Director General, la Sra. Gianella Baltodano Andujo, Subdirectora General, Sra. Ana Lorena Murillo Quirós, Encargada de la Unidad de Servicios de Apoyo, donde no se presentaron observaciones.

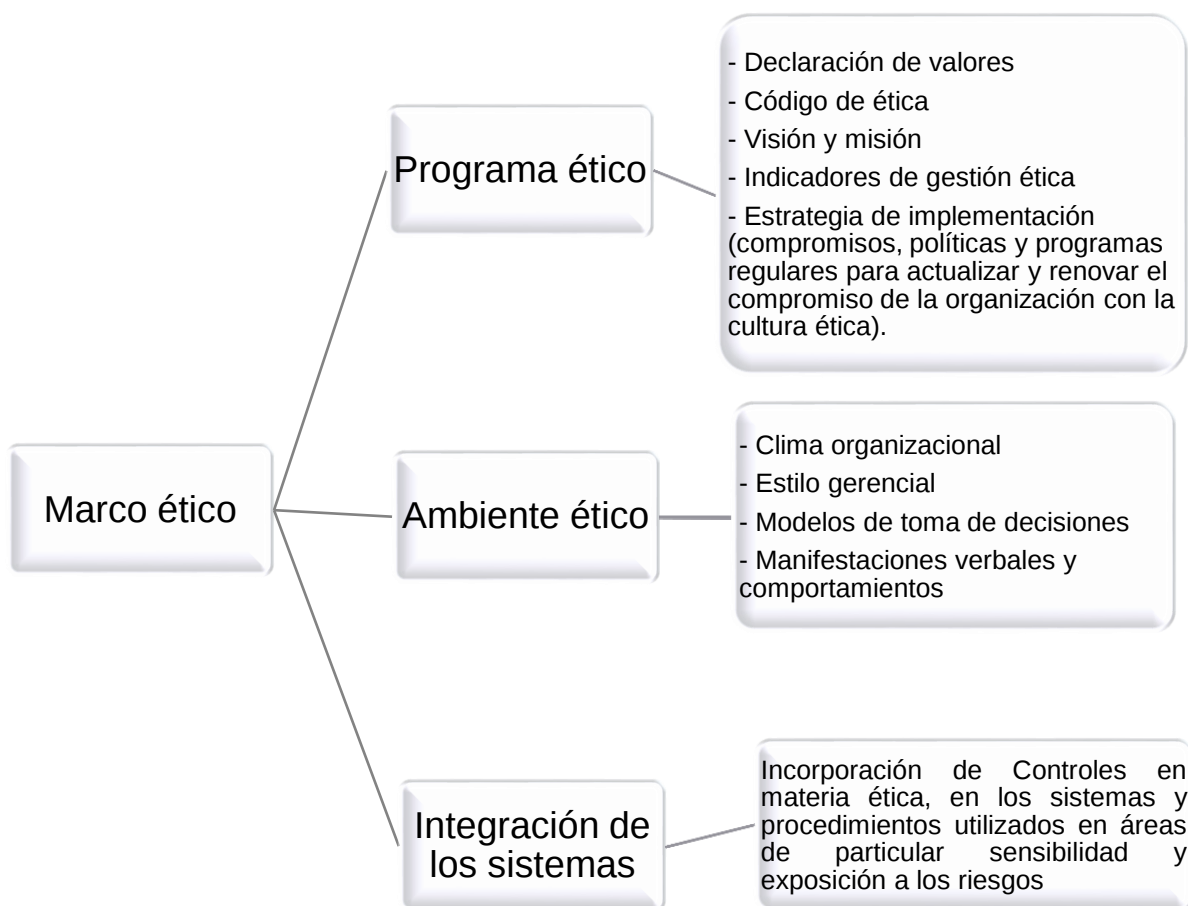
II. COMENTARIOS

2.1.- AUSENCIA DE UN MARCO ÉTICO INSTITUCIONAL FORMALMENTE DEFINIDO Y DESCONOCIMIENTO DE LOS COMPONENTES QUE, DE ACUERDO CON LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LO DEBEN CONFORMAR

De acuerdo con el documento GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la CGR:

“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.” (Ver figura Nº 1)

Figura Nº 1
Estructura del Marco Ético Institucional



Fuente: Elaboración propia, a partir de la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008, de la CGR.

Con el fin de determinar cuáles de los componentes del marco ético, definidos por la CGR, se encuentran presentes en la gestión institucional, se procedió a realizar las siguientes entrevistas en la etapa preliminar, según se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro № 3
Detalle de las entrevistas efectuadas en la etapa preliminar para
conocer el grado de implementación de los componentes de la
ética en la DGAC

Nombre del documento	Nombre del encargado
RP ⁷ -4: Entrevista encargada Contraloría de Servicios	Miriam Jinesta Moreira
RP-5: Entrevista encargada Servicios de Apoyo	Ana Lorena Murillo Quirós
RP-6: Entrevista encargada Recursos Humanos	Flory Ortiz Vargas
RP-7: Entrevista encargada de Planificación	Vilma López Viquez

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los entrevistados, se evidencia que la DGAC carece de un marco ético formalmente definido y pese a que existe un marco normativo amplio en materia ética, tal como se muestra en el anexo №1, se evidenció desconocimiento generalizado de los componentes que conforman un Marco Ético Institucional. No obstante, es importante resaltar que la Institución ha realizado algunos esfuerzos aislados encaminados a fortalecer la cultura ética institucional, tales como:

- Declaración de valores, misión y visión Institucional.
- Código de ética institucional.
- Charlas para promover y divulgar del código de ética.
- Inclusión del tema de la ética de forma general en las inducciones al personal.

Los factores anteriormente mencionados, deben ser integrados como parte del programa ético institucional que la Administración deberá definir e implementar como se mencionará en el apartado 2.2 de este documento, pues como ya se indicó, no existe una comprensión clara de la conformación del Marco Ético Institucional, lo

⁷ RP: Revisión preliminar

que conlleva a que la Administración conceptualice todos los componentes del marco Ético, como el Código de Ética Institucional.

2.2.- FALTA DE CLARIDAD E INTEGRACIÓN EN EL DESARROLLO Y ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA ÉTICO INSTITUCIONAL

El documento GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la CGR, define el programa ético de la siguiente manera:

“Comprende los factores formales en materia ética establecidos en la organización, tales como:

- Declaración de valores
- Código de ética
- Visión y misión
- Indicadores de gestión ética
- 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”

Con el propósito de conocer cuáles de los factores descritos anteriormente se encuentran establecidos en la Institución o son de conocimiento por parte de los funcionarios de la DGAC, se realizó una serie de entrevistas y encuestas (ver cuadro N° 1), cuyos resultados a percepción de los entrevistados, se transcriben a continuación:

Cuadro № 4
Análisis de los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas
a las jefaturas y funcionarios en general de la DGAC

Factores formales del programa ético	Percepción de las Jefaturas	Percepción de los funcionarios
Declaración de valores	El 96,6% de las Jefaturas o encargados de área, indicó conocer los valores institucionales*	El 82.4% del personal en general manifiesta que conoce los valores y principios éticos institucionales
Misión y Visión	El 100% Jefaturas o encargados de área, indicó conocer la visión y misión institucional	El 88.2% del Personal en general, indica conocer la misión y visión institucional.
Código de Ética	El 89.7% Jefaturas o encargados, indicaron que en su área se conoce el código de ética institucional	El 61.8% manifestó conocer y comprender el código de ética institucional
En cuanto a los Indicadores de gestión	No se evidenció que existan en indicadores de gestión en materia ética ⁸	No se evidenció que existan en indicadores de gestión en materia ética ⁸
En cuanto a las estrategias de implementación, (compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la	No se evidenció que existan compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la	No se evidenció que existan compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la

⁸ No corresponde a percepción de los auditados, sino al trabajo de campo de la auditoría, sin embargo para mejor comprensión del lector se incluye en el cuadro.

INFORME AI-01-2017

organización con la cultura ética)	cultura ética. Únicamente se comprobó que la Administración está realizando charlas para difundir el código de ética⁸ El 65.5% de las Jefaturas o encargados, indicaron haber participado en actividades de formación y sensibilización en materia de ética.	cultura ética. Únicamente se comprobó que la Administración está realizando charlas para difundir el código de ética⁸ El 67.6% de los funcionarios manifestaron haber tenido participación en actividades de formación y sensibilización en materia de ética.
Seguimiento de la ética en la Institución	El 75.9% de las Jefaturas o encargados, indicaron que no se realiza ningún tipo de seguimiento sobre la cultura ética institucional	No se evidenció que existan en indicadores de gestión en materia ética⁸ El 29.4% de los funcionarios manifestaron estar en desacuerdo con que existe motivación, observancia y <u>seguimiento</u> a la cultura ética institucional.

Fuente: elaboración propia.

*Aunque el 96.6% de las jefaturas o encargados de área manifestaron conocer los valores institucionales, al momentos de solicitarles que los indicaran, se evidenció confusión entre los valores establecidos en el código de ética, en el RAS y los valores del Marco Estratégico Institucional (SGC).

Síntesis de los resultados de la entrevista realizada al Jerarca Superior CETAC

Como resultado de la entrevista realizada al superior jerárquico CETAC, se tiene que se reconoce la existencia de algunos factores del programa ético tales como la visión, misión, código de ética y declaración de valores, mientras que se desconoce la existencia de indicadores de gestión y estrategias de implementación, además de considerar ausencia de seguimiento de la observancia y actualización de la cultura ética.

Síntesis de los resultados de la entrevista realizada a la Administración superior

Como resultado de las entrevistas realizadas a la Administración Superior, se evidenció el desconocimiento existente en cuanto a los componentes que deben conformar un Marco Ético Institucional, se determinó que la Administración confunde el concepto de marco ético con el código de ética. Y es que aun cuando la Institución cuenta con un código de ética, Misión, Visión y Valores Institucionales, no posee un Marco ético formalmente definido.

Síntesis de los resultados de las entrevistas realizadas al personal de la Auditoría Interna

De acuerdo con la percepción de la Auditoría Interna, en la Administración escasamente identifica algunos de los factores del programa ético, no obstante, la Institución carece de un programa ético formalmente definido.

Como resultado general de las entrevistas efectuadas, se tiene que, en cuanto al estado del programa ético institucional, se tiene que, aunque la Administración ha realizado esfuerzos aislados en cuanto a la implementación de algunos factores del programa ético tales como la declaración de valores, la misión y visión institucional y el código de ética, falta claridad e integridad en el desarrollo y establecimiento del programa ético institucional, que contemple todos los factores establecidos por la CGR, así como una debida programación de divulgación y concientización del mismo, tal como lo establece el acápite 2.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)

"2.3.1 Factores formales de la ética institucional

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

- a. La declaración formal de la visión, la misión y los valores institucionales.
- b. Un código de ética o similar.
- c. Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.
- d. Una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; así como las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención apropiada de las denuncias que se presenten ante la institución en relación con esas conductas, y para tramitar ante las autoridades que corresponda las denuncias de presuntos ilícitos en contra de la Hacienda Pública".

Además, el desarrollo de las entrevistas deja en evidencia que existe confusión en la declaración de valores institucionales dado que no existe uniformidad entre los valores establecidos en RAS, en el Código de Ética y en el marco estratégico difundido mediante el Sistema de Gestión.

2.3.- PERCEPCIÓN GENERALIZADA DE QUE LA DGAC NO CUENTA NI PROPICIA UN AMBIENTE ÉTICO INSTITUCIONAL

Según la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008 de la CGR, el ambiente ético se describe de la siguiente manera:

"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

Existe una relación recíproca entre el programa ético y el ambiente ético. El programa ético crea expectativas de gestión entre los miembros de la institución y los sujetos interesados, lo que contribuye a moldear aspectos del clima organizacional, estilo gerencial, toma de decisiones, manifestaciones verbales y comportamientos. En ese sentido, el ambiente ético determina la forma como funcionan, en la gestión cotidiana de la institución, los factores formales establecidos en el programa ético. Si ese funcionamiento real es diferente de lo esperado, los factores del ambiente ético pueden modificarse; además, puede percibirse la necesidad de ajustar el programa ético en procura de una mayor efectividad.

Conviene señalar que los mecanismos que se aplican para poner en conocimiento de las instancias correspondientes inquietudes y supuestas conductas antiéticas y conflictos de intereses, constituyen parte de los elementos que la institución aplica para fortalecer el ambiente ético de la institución. Por su parte, los resultados que se obtienen mediante esos mecanismos, son indicadores de la ética institucional”.

Con el fin de conocer la percepción de los integrantes de la DGAC en cuanto al ambiente ético institucional, se extrajeron los resultados de las entrevistas efectuadas por esta Auditoría Interna (ver cuadro N° 1), y se obtuvo lo siguiente:

Respecto a la percepción de los encuestados en cuanto al compromiso y actuar de los funcionarios de la DGAC con respecto a la ética:

- El 91.2% de los funcionarios señalan sentirse comprometidos con los valores institucionales.
- Solo el 20.6% de los encuestados está de acuerdo con que la DGAC se caracteriza por poseer un ambiente que propicia la ética con base en los principios y valores establecidos.

- Solo el 26.5% manifiesta estar de acuerdo con que las autoridades superiores tienen un alto compromiso con la ética institucional.
- El 97.1% señalan estar de acuerdo en que los funcionarios actúan con alto compromiso respecto a la ética institucional, mientras que un 89.7% de las jefaturas o encargados de área considera que las manifestaciones verbales y las acciones de los funcionarios son congruentes con los valores y principios éticos institucionales.
- Solo el 20.6% indican estar de acuerdo con que las autoridades superiores son congruentes con los valores y principios éticos institucionales.
- Solo el 41.2% de los funcionarios señaló conocer a que instancia acudir en caso de tener dudas o consultas en materia de ética, mientras que un 51.7% de las jefaturas indica que no están formalmente establecidos los mecanismos para que los funcionarios manifiesten las inquietudes y comentarios con respecto a la ética institucional.

Respecto a la percepción de los funcionarios en cuanto al manejo de conflicto de intereses:

- Solo el 29.4% manifiesta estar de acuerdo con conocer los mecanismos establecidos para el manejo de conflicto de intereses y presuntas conductas antiéticas.
- El 55.9% señala estar de acuerdo con conocer qué hacer si se encuentra ante una conducta antiética.
- El 52.9% indicó conocer a que instancia acudir en caso de tener inquietudes o denuncias de conductas antiéticas.
- Solo el 20.6% señaló estar de acuerdo con que las autoridades correspondientes atienden de forma efectiva oportuna y confidencial las comunicaciones de los funcionarios respecto a la presuntas conductas antiéticas.
- El 51.7% de las jefaturas o encargados manifestó que no se ejecutan en sus área de trabajo acciones para prevención y manejo de conflicto de intereses.

Por otra parte, el Jefe Superior CETAC, identifica la ausencia de acciones que propicien compromiso y liderazgo en cuanto a la ética por parte de la organización y a todos los niveles de la Institución, además de la carencia de políticas o estrategias establecidas para el manejo de fraude y corrupción y/o manejo de presuntas conductas antiéticas, y canales establecidos para manifestar inquietudes y comentarios con respecto a la ética institucional.

De igual forma la Auditoría Interna, manifestó estar parcialmente de acuerdo con que existe compromiso y actuar de los funcionarios apegados a la ética, mientras que desconoce los mecanismos establecidos por la DGAC en cuanto al manejo de conflicto de intereses.

Según el resultado de las entrevistas, no se manifiesta una percepción generalizada de que la DGAC cuente con un ambiente ético apegado a lo que establecen las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) en el punto 2.3.2 Elementos informales de la ética institucional, las cuales citan:

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

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

2.4.- AUSENCIA DE INTEGRACIÓN DE CONTROLES EN MATERIA ÉTICA, EN LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS ÁREAS MÁS CRÍTICAS DE LA DGAC, LAS CUALES NO SE ENCUENTRAN IDENTIFICADAS.

De acuerdo con el documento GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la CGR, el componente Integración de la ética en los sistemas de gestión, está definido como:

“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.”

Con el fin de determinar si los funcionarios de la DGAC consideran que existe integración de los controles en materia ética con las áreas o procedimientos más críticos de la Institución, se extrajeron los resultados de las entrevistas efectuadas por esta Auditoría Interna (ver cuadro N° 1), y se obtuvo que aunque el 67.6% de los funcionarios en general consideran que las actividades más importantes en sus áreas de trabajo, contemplan la materia ética como parte de sus distintos procedimientos, un 55.2% de las jefaturas consideran que no se han identificado las actividades más vulnerables y de alto riesgo, desde el punto de vista de la ética, por lo tanto, no es posible integrar la ética a las actividades más susceptibles si no se tienen identificadas, lo que a su vez impide el cumplimiento de lo establecido en el punto 2.3.3 Integración de la ética a los sistemas de gestión de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) , el cual señala:

“Los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas ante los sujetos interesados. En ese sentido, debe prestarse especial atención a los sistemas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos”.

2.5.- ANÁLISIS FODA

De acuerdo con el documento Guía para el análisis FODA de la ética organizacional de la CGR

“Para efectos de una auditoría de la ética, los conceptos de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, se entenderán de la siguiente forma:

- Las fortalezas y debilidades corresponden al ámbito interno de la institución y sobre las que la organización tiene control.

- ✓ Las fortalezas son las características y capacidades internas de la organización que contribuyen efectivamente a mantener un alto nivel ético en la gestión institucional.

- ✓ Las debilidades, por el contrario, son características y capacidades internas que afectan de manera negativa la ética institucional.

▪ Las amenazas y las oportunidades corresponden a aquellos factores externos que pueden incidir en la ética institucional, y sobre las que la organización no tiene un control directo de las variables, sin embargo son eventos que por su relación directa o indirecta pueden afectar de manera positiva o negativa en la ética.

✓ Las oportunidades son aquellos factores externos a la organización que esta puede aprovechar para potenciar la ética institucional.

✓ Las amenazas son aquellas situaciones externas que pueden afectar desfavorablemente y en forma relevante la ética institucional.”

Aplicando los conceptos anteriormente indicados y utilizando las respuesta de las entrevistas efectuadas (ver cuadro N° 1), se procedió a realizar un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas presentes en la Institución en materia ética (ver anexo 2, Análisis FODA). Dicho análisis, permitió una vez más, identificar los factores con que cuenta la DGAC en materia ética y que han sido ya mencionados en el comentario 2.2 de este informe. Sin embargo, también generó una serie de posibles acciones estratégicas que serán sintetizadas y sugeridas a la Administración en el capítulo IV. Recomendaciones, de este informe.

2.6.- MODELO DE MADUREZ DE LA ÉTICA INSTITUCIONAL

Para determinar el estado de madurez de la ética en la DGAC, se procedió a aplicar la herramienta de la CGR del Modelo de Madurez de la Ética Institucional (Ver anexo N° 3), determinándose que, en materia de ética la Institución se encuentra en nivel incipiente, lo que quiere decir que “En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución”.

**2.7.- EVALUACIÓN GENERAL DEL MARCO ETICO INSTITUCIONAL,
MEDIANTE LA HERRAMIENTA ESTABLECIDA POR LA CGR PARA TAL FIN**

Se procedió a aplicar la herramienta establecida por la CGR para evaluar de forma general el marco ético institucional (ver anexo N° 4), obteniéndose las siguientes conclusiones:

1. La DGAC no cuenta con un programa ético definido.
2. Carencia de una percepción generalizada de un ambiente ético institucional.
3. Carencia de la ética en la integración de los sistemas.
4. Presencia de esfuerzos aislados en cuanto a la instauración de factores éticos, lo que genera una gran oportunidad de mejora, para unir esos esfuerzos y desarrollar el marco ético en la DGAC.

Lo anteriormente expuesto, refuerza el resultado de que la DGAC no cuenta con un marco ético formalmente establecido que contemple los factores previamente definidos por las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

III. CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados del estudio, se tiene que:

1. Pese a que existe un amplio marco regulatorio normativo externo en materia ética, tal como se muestra en el anexo N°1, en la DGAC existe desconocimiento de los componentes que, según la herramienta GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la CGR, conforman un marco ético institucional, pues el personal de la institución conceptualiza marco ético como código de ética, lo que a su vez lleva a la carencia de un marco ético institucional, formalmente definido en DGAC. (Comentario 2.1 y 2.7)
2. La DGAC carece de un programa ético formalmente establecido, que contemple los factores establecidos por las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). (Comentario 2.2)
3. Falta de claridad en la declaración de valores institucionales dado que no existe uniformidad entre los valores establecidos en RAS, en el Código de Ética y en el Marco estratégico. (Comentario 2.2)
4. Percepción generalizada de que la DGAC no cuenta ni propicia un ambiente ético institucional. (Comentario 2.3)
5. En la institución no se han identificado las áreas más críticas de la organización en relación con la ética, lo que impide realizar una correcta integración de la ética con los sistemas en las áreas más sensibles de la DGAC, pues no se puede integrar lo que no existe (Comentario 2.4)
6. El establecimiento de algunos factores en materia ética tales como misión, visión, declaración de valores y códigos de ética le sirven de base a la Institución para definir e implementar el marco ético institucional (Comentario 2.5 y 2.1)
7. Como conclusión general y de acuerdo con la estructura de madurez de la ética institucional, se tiene que el marco Institucional en materia de ética se encuentra en nivel incipiente, lo que quiere decir que “En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución” (Comentario 2.6)

IV. RECOMENDACIONES

Al Consejo Técnico de Aviación Civil

1. Aprobar el Informe y ordenar la implementación de las recomendaciones incluidas en el mismo.

A la Dirección General de Aviación Civil

2. Identificar 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, con el fin que la Administración tenga clara comprensión de cada uno de los componentes, para poder definir adecuadamente el marco ético institucional. (Conclusión 1)
3. Establecer un marco ético formal, que contemple el conjunto de los factores formales e informales que se conceptualizan en materia de en la gestión ética institucional, que considere: (Conclusiones 1 y 7)

a. Un programa ético que contemple todos los factores formales establecidos en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE):

- Declaración de la visión, la misión
- Declaración de valores institucionales.
- Código de ética.
- Indicadores de seguimiento
- Estrategias de implementación.

Lo anterior, aprovechando la existencia de algunos factores (Misión, Visión, valores, código de ética) y la buena disposición del personal para colaborar en el tema. (Conclusiones 2 y 6)

b. Definir e implementar las actividades necesarias que, según la CGR, conforman los factores informales del ambiente ético, dentro de las cuales se debe considerar las actividades necesarias para que los integrantes lleguen a manifestar un conocimiento amplio en cuanto la vivencia de los valores compartidos y a la percepción

positiva del comportamiento por parte de sus funcionarios, así como definir los canales para atender consultas y manifestar inquietudes en materia ética, y los mecanismos para resolver eventuales conductas antiéticas y conflictos de intereses. Lo anterior apegado al cumplimiento de las Normas de Control Interno del Sector Público N-2-2009-CO-DFOE), (Conclusión 4)

c. Definir las áreas más críticas de la organización y establecer los mecanismos para integrar la ética con los sistemas y su posterior medición (Conclusión 4)

4. Revisar la declaración de valores institucionales, con el fin que se definan o sintetizen para que exista mayor claridad y alineamiento de los mismos, dado que no existe uniformidad entre los valores establecidos en RAOS, en el Código de Ética y en el Marco estratégico, lo que genera confusión en los funcionarios. (Conclusión 3)



Anexos

Anexo Nº 1
Normativa en materia ética

Nº	Normativa	Artículos Relacionados al Estudio
1	Constitución Política de Costa Rica	Artículo 11
2	Ley General de Control Interno. Nº 8292	Artículo 13 inciso a)
3	Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE	Capítulo II: Normas Sobre Ambiente de Control 2.3, 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3
4	Ley General de la Administración Pública Nº 62272	Artículo 18
5	Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Nº 8422	Artículo 3
6	Reglamento a la Ley 8422	Artículo 1, numeral 11
7	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 Resolución D-2-2004-CO	Todo
8	Decreto Nº 33146-MP9 Principios éticos que deberán seguir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos	Artículos 1 y 2.
9	Guía GT-01-2008 Guía Técnica para el desarrollo de Auditorías de la Ética, emitida con oficio DFOE-098 (Nº 03303) del 24 de marzo de 2009 de la Contraloría General de la República	Todo
10	Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna	2130- Gobierno. 2130.A1 y 2130.C1
11	Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna	Punto 2.3.3 Dirección
12	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público	Punto 104 Ética Profesional y 210. Calidad en la auditoría punto b)

⁹ DE-33146-MP de 24 de mayo de 2006, publicado en La Gaceta Nº 104 de 31 de mayo de 2006.

Anexo № 2
Análisis FODA

	Debilidades (D) 1. Falta de claridad en cuanto al marco ético, todo se conceptualiza como código ética. 2. Percepción de falta de compromiso de las autoridades superiores con respecto al tema ético 3. Percepción de falta de liderazgo con respecto a la ética en la gestión institucional 4. Alta percepción de que el ambiente de la DGAC no propicia la ética ni la actuación de los principios y valores esperados 5. Falta de definición de canales para la denuncia de presuntas conductas antiéticas y para el manejo de tales conductas y de conflictos de interés 6. Percepción de vagos esfuerzos para la motivación, observancia y seguimiento de la ética institucional. 7. Baja percepción de que las autoridades superiores sean congruencia con los principios éticos 8. Ausencia de actividades e indicadores medibles en procura del fortalecimiento de la ética institucional. 9. Falta de identificar las actividades más vulnerables en materia ética en la Institución y ejecución de un plan de acción que responda a ellas. 10. Falta de claridad en cuanto al conocimiento de los valores institucionales (confusión de Valores establecidos en el SG, el RAOS y el Código de ética	Fortalezas (F) 1. Código de ética a disposición de todos los funcionarios 2. Plan de trabajo o cronograma para promover el código de ética 3. Valores institucional definidos y a disposición de todos los funcionarios 4. Personal generalmente comprometido con los valores éticos 5. Misión y Visión definida y comunicada. 6. Conocimiento de la Misión y Visión por parte de los funcionarios. 7. Alta percepción que los funcionarios a nivel general actúan de manera ética
Oportunidades (O) 1. Marco regulador que propicia la ética 2. Impulso Gubernamental de mantener altos niveles éticos, y la lucha contra la corrupción y el fraude 3. Evolución en las organizaciones con respecto a los mecanismos para promover altos niveles éticos 4. Disponibilidad de información e investigaciones en materia ética. 5. Existencia del presente diagnóstico elaborado por la Auditoría.	Posibles acciones estratégicas (DO) 1. Identificar 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, con el fin que la Administración tenga claro comprensión de cada uno de los componentes, para poder definir adecuadamente el marco ético institucional. (D1 - O1, O2, O3, O4, O5) 2. Dentro del programa ético, definir e implementar los indicadores de gestión ética institucional, así como las estrategias de implementación (compromisos, políticas y programas regulares que permitan generar compromiso de la DGAC con la cultura ética), tales como: 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. (D5, D8 - O1, O3, O4, O5) 3. Definir e implementar las actividades necesarias para establecer los factores informales de la ética institucional. (D2, D3, D4, D6, D7 - O1, O3, O4, O5) 4. Revisar la declaración de valores institucionales, con el fin que se definan o sinteticen para que exista mayor claridad y alineamiento de los mismos, dado que no existe uniformidad entre los valores establecidos en RAOS, en el Código de Ética y en el Marco estratégico, lo que genera confusión en los funcionarios. (D10 - O1, O3, O4, O5) 5. Definir las áreas más críticas de la organización y establecer los mecanismos para integrar la ética con los sistemas y su posterior medición (D9 - O1, O3, O4, O5)	Posibles acciones estratégicas (FO) 1. Definir un programa ético que contemple todos los factores formales establecidos, lo anterior aprovechando la existencia de algunos factores (Misión, Visión, valores, código de ética) y la buena disposición del personal para colaborar en el tema. (F1, F2, F3, F5, F6 - O1, O2, O3, O4, O5)

Amenazas (A)	Posibles acciones estratégicas (DA)	Posibles acciones estratégicas (FA)
1. Demanda excesiva de servicios institucionales, que puede generar solicitudes contrarias a los principios y valores éticos institucionales 2. Desequilibrios salariales entre los sectores público y privado 3. Acciones privadas (ejemplo: sobornos) que pueden conducir a la participación en conductas antiéticas 4. Mala imagen de la Institución por noticias que afecten conductas que cuestionan a los funcionarios.	1. Estar a la vanguardia de las disposiciones establecidas por entidades de carácter superior tal como las emitidas por la CGR, con el fin que sean utilizadas como guía a seguir para la implementación, seguimiento y mejoras de la gestión ética institucional. (F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7 - A1, A2, A3, A4)	1. Una vez se defina y divulgue el programa ético, realizar actividades que permitan el fortalecimiento constante de la gestión ética así como la interiorización e identificación de los principios y valores éticos institucionales. (F4, F7 – A1, A2, A3)

Anexo № 3
Modelo de Madurez de la Ética Institucional

Componente \ Etapa	Incipiente	Novato	Competente	Diestro	Experto
	()	(X)	()	()	()
Programa ético	En materia de ética apenas se reconoce la importancia, pero no se han definido acciones al respecto, ni siquiera para atender las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico.	Se han definido algunas acciones aisladas para atender las obligaciones que en materia ética establecen el ordenamiento jurídico y técnico.	Se cuenta con un programa ético formalmente establecido, que contiene lo siguiente: declaración de valores, visión y misión, código de ética, indicadores de gestión ética y la estrategia de implementación que desarrolla, entre otros, los compromisos, las políticas y los programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética. Dicho programa ha sido debidamente comunicado a todos los integrantes de la organización, quienes tienen un claro compromiso y asumen su responsabilidad apropiadamente.	El programa ético se ha interiorizado plenamente en el accionar institucional, tanto a nivel operativo como estratégico.	Se cuenta con un programa ético completo, cuya observancia se da de manera transparente y como parte del quehacer diario, y que se somete a un proceso permanente de mantenimiento, evaluación, retroalimentación y perfeccionamiento, bajo el liderazgo del jerarca institucional y demás autoridades superiores.
Componente \ Etapa	Incipiente	Novato	Competente	Diestro	Experto
	(X)	()	()	()	()

INFORME AI-01-2017

Ambiente ético	Se conoce la existencia de algunos valores, principios, creencias y comportamientos necesarios en materia ética, pero no existe una definición formal al respecto.	Se reconoce la importancia de la ética como un factor a considerar en la toma de decisiones y en la gestión gerencial, por lo que quienes participan en esos procesos muestran interés en el tema.	El tema de ética se considera como una responsabilidad de todos los integrantes de la organización, quienes conocen el impacto de sus decisiones y las conductas inaceptables desde un punto de vista ético, así como los mecanismos para el manejo de conflictos de interés y denuncia de presuntas conductas antiéticas. Todo ello se contempla en el accionar diario y así es percibido, y se manejan apropiadamente los conflictos de interés y las presuntas conductas antiéticas	El compromiso ético se ha interiorizado plenamente en el accionar institucional, tanto a nivel operativo como estratégico, y el comportamiento de todos los miembros de la organización se ajusta a ese compromiso debido a una convicción de que es lo correcto, más que por temor a las sanciones.	El ambiente ético impulsa el debido comportamiento en todos los miembros de la organización y sujetos interesados, y se reconoce como un elemento fundamental para que en el logro de los objetivos se obtengan niveles sobresalientes de efectividad y optimización del uso de los recursos, con estricto apego al marco de legalidad y plena conciencia de las responsabilidades éticas que competen a la institución en todos sus ámbitos de acción.
Componente \ Etapa	Incipiente	Novato	Competente	Diestro	Experto
	(X)	()	()	()	()
Integración de la ética en los sistemas de gestión institucionales	Se reconoce la necesidad de la ética como un elemento a considerar en las actividades de la unidad de recursos humanos.	Se han integrado factores en materia ética aisladamente a algunas operaciones, solo para cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia.	Los procesos y sistemas de gestión institucionales de mayor riesgo y vulnerabilidad tienen integrados en su diseño y funcionamiento factores y controles relevantes en materia ética, los que son aplicados de manera correcta y consistente.	Los valores y principios éticos se han convertido en componentes indispensables para la operación de los sistemas de gestión institucionales, y constituyen factores determinantes en el logro de los objetivos.	En todos los sistemas de gestión de la institución, la ética actúa como motivador del debido comportamiento, para que en el logro de los objetivos se obtengan niveles sobresalientes de efectividad y optimización del uso de los recursos, con estricto apego al marco de legalidad y

					plena conciencia de las responsabilidades éticas que competen a la institución en todos sus ámbitos de acción.
--	--	--	--	--	--

II Parte: Modelo de madurez de la ética institucional

INSTRUCCIONES: Considere los resultados de su valoración de la madurez de los componentes definidos con respecto a la ética institucional. Luego, coloque una X entre el paréntesis de la celda inferior correspondiente a la etapa de madurez en que esa Auditoría considera que se encuentra la ética institucional.

Etapa -->	Incipiente	Novato	Competente	Diestro	Experto
	(X)	()	()	()	()
Marco institucional en materia ética	En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución.	Existe un marco institucional en materia ética que opera únicamente para cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia, con base en lo cual se han integrado de manera aislada controles a algunos sistemas de gestión, toda vez que empieza a considerarse la necesidad de contemplar la ética en la toma de	Se ha establecido un marco institucional en materia ética que contempla un programa ético formalmente establecido y divulgado, así como la integración de los valores y principios a los procesos institucionales de mayor vulnerabilidad y riesgo, y la toma de conciencia entre todos los	El marco institucional en materia ética se ha interiorizado plenamente en el accionar institucional, tanto a nivel operativo como estratégico. A ello han contribuido un programa ético que sirve de guía constante en la toma de decisiones, un compromiso generalizado con la ética, y la	La ética es una consideración emblemática en la institución, que guía la gestión en todos sus ámbitos bajo el liderazgo del jerarca y las demás autoridades superiores. En efecto, el marco institucional en materia ética se ha convertido en elemento fundamental para orientar el debido comportamiento

INFORME AI-01-2017

		decisiones institucionales.	participantes de la institución respecto de la responsabilidad por el mantenimiento de la ética institucional.	integración de los principios y valores éticos en la mayor parte de los sistemas de gestión institucionales.	de todos los miembros de la organización, y para la operación de todos los sistemas de gestión con estricto apego al marco de legalidad y plena conciencia de las responsabilidades éticas que competen a la institución en todos sus ámbitos de acción.
--	--	-----------------------------	--	--	--

Anexo Nº 4
Guía para evaluar el marco institucional en materia ética

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
I. PROGRAMA ÉTICO				
1. Sobre el establecimiento				
1.1 ¿En el establecimiento del programa ético, se ha contado con la participación activa de: - El jerarca institucional - Los titulares subordinados - Todos los demás funcionarios de la institución		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético.
1.2 Para la definición del programa ético, ¿se consideró el impacto en los sujetos interesados externos, incluyendo los siguientes: - Proveedores - Clientes - Instituciones relacionadas - Sector privado - Organismos no gubernamentales - Agrupaciones laborales - Ciudadanía en general - Futuras generaciones		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético.
1.3 Como base fundamental del programa ético, ¿se consideró el ordenamiento aplicable a la entidad en materia de ética: - Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica? - Ley General de Control Interno, Nº 8292 del 31 de julio de 2002? - Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 del 2 de mayo de 1978? - Ley contra el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Nº 8422 del 6 de octubre de 2004, y su reglamento? - Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización (M-1-2002-CO-DDI)? - Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (M-1-2004-CO-DDI)?		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético.

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
- Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general (D-2-2004-CO del 12 de noviembre de 2004)? - Decreto Ejecutivo-33146-MP del 24 de mayo de 2006? - Otra normativa general? Indicar. - Otra normativa específica aplicable a la institución? Indicar.				
1.4 ¿El jefe ha asumido el liderazgo del diseño, la implantación y el fortalecimiento del programa ético?		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético
1.5 ¿Existe una comisión de valores que actúe como apoyo catalizadora y para el fortalecimiento de I marco institucional en materia ética?		No		De acuerdo con la entrevista realizada a Myriam Jinesta Moreira (ver RP – 4, Entrevista a la encargada de la Contraloría de Servicios), existió una Comisión de Ética pero que en la actualidad no funciona, sin embargo no se localizó evidencia al respecto
1.6 ¿Se realizaron actividades de sensibilización para propiciar el entendimiento y la comprensión del programa ético entre los distintos participantes?		No		No se evidenció programa ético definido, sin embargo, según entrevista realizada a Flory Ortiz (ver RP –6, Entrevista a la encargada de Recursos Humanos), en el proceso de inducción institucional se incluyen charlas de la ética y de acuerdo con Plan de Trabajo y Cronograma para promover el Código de ética de la DGAC (ver folios del 58 al 67), durante el 2016 se está realizando charlas promover el código de Ética
1.7 Si se realizaron actividades de sensibilización, ¿se midió su efectividad, se ha dado seguimiento a su la permanencia de sus efectos y se han emprendido acciones correctivas?		No		De acuerdo con las entrevistas realizadas a Myriam Jinesta Moreira (ver RP – 4, Entrevista a la encargada de la Contraloría de Servicios), y Ana Lorena Murillo Quirós (ver RP – 5, Entrevista a la encargada de Servicios de Apoyo) no existe instrumentos para monitorear la Ética
2. Sobre el contenido				

INFORME AI-01-2017

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
2.1 ¿El programa ético contiene lo siguiente:		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético.
▪ Declaración de valores?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético definido, si cuenta con los valores institucionales establecidos
▪ Código de ética?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético definido, si tiene El código de ética establecido (nota: el Código de Ética no contiene los valores institucionales)
▪ Visión y misión?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético definido, si cuenta con los valores institucionales establecidos
▪ Indicadores de gestión ética?		No		No se evidenció la existencia de indicadores de gestión ética
▪ Estrategia de implementación?		No		No se evidenció programa alguno de estrategias de implementación.
2.2 ¿La estrategia de implementación contiene lo siguiente:		No		No se evidenció programa alguno de estrategias de implementación.
▪ Definición de compromisos?				
▪ Políticas?				
▪ Programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética?				
2.3 ¿Las políticas contempladas en la estrategia de implementación están referidas a los siguientes temas:		No		No se evidenció programa alguno de estrategias de implementación.
▪ Divulgación del marco ético?				
▪ Acciones y responsables?				
▪ Revisión, actualización y seguimiento?				
▪ Manejo de fraude y corrupción?				
▪ Tratamiento de conflictos de interés?				
▪ Manejo de conductas presuntamente antiéticas?				
▪ Cero tolerancia a conductas antiéticas?				
▪ Gestión del recurso humano?				
▪ Compromiso con el control interno?				

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
▪ Responsabilidad social y de frente al medio ambiente?				
2.4 ¿Está formulado claramente el programa ético?		No		No se evidenció que la Institución cuente con un programa Ético.
3. Sobre la implantación:				
3.1 ¿Se han establecido y asignado formalmente las responsabilidades para la implantación del programa ético?		No		Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético definido, De acuerdo con documento DGAG-DG-TC#0210-2016 del 18-03-16 (ver folio 29) se le delega a la Contraloría de Servicios desarrollar un plan de trabajo para promover el Código de Ética,
3.2 ¿Se informa periódicamente a las autoridades institucionales que corresponda, sobre los aspectos relevantes atinentes al cumplimiento de las responsabilidades atinentes al programa ético?		No		No se localizó evidencia
3.3 ¿Las autoridades institucionales a las cuales se remite la información a que se refiere el punto anterior emprenden las acciones pertinentes a fin de fortalecer el programa ético y promover el cumplimiento de las responsabilidades atinentes?		No		No se localizó evidencia
4. Sobre la previsión y el manejo de conductas antiéticas:				
4.1 ¿Existen regulaciones sobre: ▪ Discriminación, acoso, represalias y similares? ▪ Uso indebido de recursos? ▪ Difusión de información confidencial? ▪ Participación en actividades políticas? ▪ Solicitud y aceptación de dádivas? ▪ Falsificación de registros? ▪ Sustracción de activos? ▪ Faltas a la moral y a la integridad? ▪ Favorecimiento ilícito? ▪ Tráfico de influencias? ▪ Conflicto de intereses?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes –RAOS- menciona el tema de forma breve

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
4.2 Con respecto a los mecanismos para el manejo de conflicto de intereses: ¿Se han establecido formalmente? ¿Están claramente identificados los supuestos bajo los que se dan conflictos de intereses? ¿Esos mecanismos y supuestos son de conocimiento de todos los funcionarios? ¿Se aplican de forma consistente en toda la organización?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes –RAOS- menciona el tema de forma breve
4.3 Con respecto a los mecanismos para el manejo de conductas antiéticas: ¿Se han establecido formalmente tales mecanismos? ¿Son de conocimiento de todos los funcionarios? ¿Se han establecido políticas y procedimientos en relación con investigaciones, sanciones y acciones disciplinarias? ¿Se aplican de forma consistente en toda la organización?				Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes –RAOS- menciona el brevemente las conductas que puedan quebrantar la confianza del público en la integridad del funcionario
4.4 Con respecto a la comunicación de conductas antiéticas a las autoridades institucionales que corresponda: ¿Se promueven la comunicaciones (denuncias) sobre este tipo de conductas? ¿Se han establecido canales de comunicación para denunciarlas? ¿Esos canales son de conocimiento de todos los funcionarios? ¿Esos canales son accesibles a todos los funcionarios? ¿Se mantienen la confidencialidad de la información que se maneja? ¿Se garantiza que no se tomarán represalias contra quienes hagan uso de esos canales? ¿Se dan una atención pronta a los asuntos denunciados?		No		No se localizó evidencia
5. Sobre la efectividad y control del programa ético				
5.1 ¿Existen mecanismos sistemáticos para dar seguimiento a la eficacia del programa ético en:		No		No se localizó evidencia

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
- La gestión institucional? - Las actuaciones individuales de todos sus funcionarios? - La detección de condiciones que puedan afectar negativamente la cultura ética? En caso afirmativo: ¿Se aplican consistentemente? ¿La información que generan esos mecanismos se comunican a las instancias organizacionales correspondientes? ¿Se toman acciones correctivas y preventivas?				
5.2 ¿Se revisa, actualiza y divulga periódicamente el programa ético?		No		Aunque la DGAC no cuenta con un programa ético, de acuerdo con el Plan de Trabajo y Conograma para promover el Código de ética dela DGAC (ver folios del 58 al 67) durante el 2016 se está realizando charlas promover el código de Ética
5.3 ¿Se mide periódicamente la relación costo beneficio del programa ético?		No		No se localizó evidencia
II. AMBIENTE ÉTICO				
1. Sobre el clima organizacional				
1.1 ¿Existe una clara comprensión de los valores y principios éticos en todos los niveles de la organización?	Sí			En su gran mayoría
1.2 ¿Existe una conciencia generalizada sobre la necesidad de observar el marco institucional en materia ética en todos los ámbitos de acción?	Sí			En su gran mayoría
1.3 ¿Consideran los funcionarios de todos los niveles que los valores y principios éticos de la organización son coherentes con los personales?		No		No todos están de acuerdo con esta afirmación.
2. Sobre el estilo gerencial				
2.1 ¿El nivel gerencial considera como una de sus responsabilidades más importantes, el ajuste de su gestión al marco institucional en materia ética?			No	El nivel de director no respondió la entrevista enviada ni las llamadas de recordatorio, mientras que el nivel de subdirector no tiene conocimiento del programa ético Institucional

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
2.2 ¿Los funcionarios tienen acceso a cualquier nivel jerárquico superior para manifestar sus inquietudes y comentarios con respecto al marco institucional en materia ética?			No	No todos están de acuerdo con esta afirmación.
2.3 ¿Las acciones y decisiones del jerarca y los titulares subordinados son indicativas de un estilo gerencial congruente con los valores y principios éticos institucionales?			No	No todos están de acuerdo con esta afirmación.
2.4 Sobre los modelos de toma de decisiones				
2.5 ¿La estructura organizacional y la asignación de autoridad y responsabilidades, incorporan de manera expresa la aplicación de los principios y valores éticos como componente esencial en la toma de decisiones?			No	La asignación de autoridad y responsabilidades en cuanto a gestión ética no están bien definidos.
3. Sobre las manifestaciones verbales y los comportamientos				
4.1 ¿Las manifestaciones verbales y la demostración de actitudes y comportamientos de los siguientes actores institucionales, son congruentes con el marco institucional en materia ética y sirven como mecanismo para reforzar el comportamiento esperado y el compromiso con la ética: - El jerarca? - Los titulares subordinados? 3.1 Los demás funcionarios de la institución?		No		No todos están de acuerdo con esta afirmación.
4. III. INTEGRACIÓN A SISTEMAS DE GESTIÓN				
Sobre los sistemas de gestión de mayor sensibilidad y con riesgos asociados a la ética				
4.2 ¿La ética es un componente importante a considerar en la instauración y aplicación de estos sistemas?		No		No se localizó evidencia,
4.3 ¿Estos sistemas contemplan instrucciones y procedimientos para promover altas normas de conducta ética y para prevenir y detectar comportamientos antiéticos y conflictos de interés?		No		No se localizó evidencia
4.4 ¿Estos sistemas de gestión contemplan mecanismos para detectar y administrar conflictos de interés y eventuales conductas antiéticas?		No		No se localizó evidencia

INFORME AI-01-2017

Asunto	Sí	No	N/A	Observaciones
1.1 Sobre la gestión de recursos humanos				
1.2 ¿Se da a conocer el marco institucional en materia ética, por medio de las actividades de inducción a nuevos funcionarios en la organización?	Si			
1.3 ¿Existen y se aplican mecanismos para motivar a los funcionarios a ser responsables por su conducta ética y la necesidad de observar el marco ético?		No		No se localizó evidencia sin embargo, de acuerdo con el Plan de Trabajo y Cronograma para promover el Código de ética dela DGAC (ver folios del 58 al 67) durante el 2016 se está realizando charlas promover el código de Ética