

Guía Técnica

Auditoría de carácter especial sobre la gestión de la
Integridad Pública

DFOE-IAF-GT-0001-2024

Versión 01



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. Objetivo	3
1.2. Contexto	3
1.3. Partes involucradas	3
1.4. Alcance y aplicabilidad	4
1.5. Normas o prácticas relacionadas	4
2. CONTENIDO	4
2.1. Descripción general del tema	4
2.2. Conceptualización, herramientas y aplicación	5
2.3. Componentes y subcomponentes	6
2.3.1. Promoción de la integridad pública	6
2.3.1.1. Promoción de ética	6
2.3.1.2. Inducción y capacitación continua	7
2.3.2. Control de riesgos para la integridad pública	7
2.3.2.1. Talento Humano	8
2.3.2.2. Gestión de riesgos	8
2.3.2.3. Transparencia de la información	9
2.3.3. Detección y sanción de conductas contra la integridad pública	9
2.3.3.1. Denuncias y aplicación del régimen disciplinario	9
2.4. Prácticas y aprendizajes	10
3. CONTACTO	10
4. CONTROL DE VERSIONES	11

GUÍA TÉCNICA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo

Esta guía tiene como objetivo proporcionar un marco técnico de referencia para las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en la ejecución de auditorías de carácter especial sobre la gestión de la integridad pública. Lo anterior con el fin de mejorar los procesos de auditoría mediante la implementación de buenas prácticas eficaces y actualizadas que fueron identificadas mediante proyectos piloto en colaboración con auditores internos y expertos externos.

1.2. Contexto

La Contraloría General de la República (CGR), en su Plan Estratégico Institucional 2021-2024¹, definió la “Prevención de la Corrupción” como un desafío crítico para fortalecer la Hacienda Pública. Este enfoque busca “Incidir en la prevención de la corrupción en alineamiento con la Estrategia Nacional de integridad y prevención de la corrupción (ENIPC).”² Desde 2020, con el propósito de fortalecer la fiscalización en el sector público, la CGR y las Unidades de Auditoría Interna (UAI) han implementado la “Estrategia potenciar el esfuerzo de las auditorías internas”. Esta iniciativa se fundamenta en un modelo de trabajo colaborativo que involucra capacitación, acompañamiento y provisión de herramientas, permitiendo a las UAI desarrollar proyectos de auditoría en áreas prioritarias para la gestión pública.

1.3. Partes involucradas

En la creación y validación de esta guía participaron distintas entidades y expertos que han contribuido significativamente en su desarrollo. El personal del Área para la Innovación y Aprendizaje en la Fiscalización (IAF) de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) de la CGR. Asimismo, se contó con la participación y asesoramiento del personal de la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial que desempeñó un papel fundamental en la creación, coordinación y desarrollo de la visión estratégica. Además participaron la Dirección de Gestión Integral de Riesgo de Correos de Costa Rica, de la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) y de la Procuraduría de la Ética Pública (PEP). Durante 2023 y 2024, 64 UAI implementaron la guía en una fase piloto y ofrecieron valiosa retroalimentación.

¹ Desafío 4 del [Plan Estratégico Institucional 2021-2024](#) de la CGR, pág. 28.

² ENIPC (2021). *Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción*. Costa Rica.

1.4. Alcance y aplicabilidad

Esta guía está dirigida a las UAI de las entidades públicas que deseen auditar la gestión de la integridad pública en sus instituciones. Mediante los insumos facilitados, esas unidades podrán evaluar tanto el cumplimiento normativo como la adopción de prácticas.

Esta guía técnica no es de carácter vinculante ni exhaustiva; se recomienda su aplicación como un marco técnico orientador, permitiendo que cada UAI la adapte a las características y necesidades de su institución. No reemplaza el proceso completo que las UAI deben seguir en una auditoría de carácter especial, sino que se considera un marco de referencia que debe complementarse con el [Manual de referencia para Auditoría Interna](#) (MARPAI) y la normativa interna definida para este tipo de auditoría.

1.5. Normas o prácticas relacionadas

Esta guía se ha elaborado con base en diversa normativa y prácticas internacionales, y complementa las metodologías existentes en las UAI. El detalle específico de los artículos o secciones aplicables se presenta en la [herramienta](#) adjunta a este documento.

2. CONTENIDO

2.1. Descripción general del tema

El Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, define la corrupción como *“el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente en un momento histórico dado. De manera más general es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, el beneficio político particular o el de terceros.”* En ese sentido, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024 indica que *“la corrupción es un obstáculo principal para la buena gobernanza pública. Debilita la eficiencia del gobierno al influir en las decisiones de los actores públicos y privados.”*³

No obstante, como advierte la OCDE, *“los enfoques tradicionales, basados en creación de un mayor número de normas, observancia más estricta y cumplimiento más firme, han mostrado una eficacia limitada”* (OCDE, 2017, pág. 3)⁴. Esto indica la necesidad de adoptar enfoques integradores que no solo busquen sancionar la corrupción, sino prevenirla.

La publicación de la *Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética* en 2009 por parte de la CGR representó un aporte importante la relevancia de la ética en la construcción de culturas institucionales que fortalezcan la probidad en la función pública. A este esfuerzo se suma el trabajo de la CNEV, que desarrolló un modelo de gestión de ética que permite articular de forma sistémica un proceso continuo entre las instituciones que son parte del Sistema Nacional de Ética y Valores.

³ OCDE (2024). [Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024](#).

⁴ OCDE (2017). [Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública](#).

Para la elaboración de esta guía, se toman en cuenta los tres eslabones del ciclo anticorrupción definidos en la ENIPC: prevención, detección y sanción (ENIPC, 2021, pág. 17)⁵, para orientar tres grandes componentes que se proponen en este instrumento.

Figura 1: Componentes y subcomponentes a evaluar en las auditorías de carácter especial sobre la gestión de la integridad pública

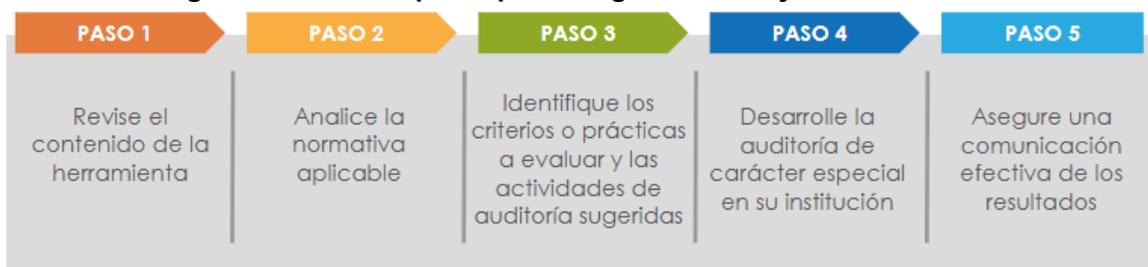


Fuente: Elaboración CGR

2.2. Conceptualización, herramientas y aplicación

La presente guía ofrece un marco técnico orientador para la realización de auditorías de carácter especial sobre la gestión de la Integridad Pública en el sector público, proporcionando una visión clara y práctica del proceso para facilitar su integración en la labor de las UAI. Se sugiere su aplicación mediante los siguientes pasos:

Figura N° 2: Pasos para aplicar la guía técnica y su herramienta



Fuente: Elaboración CGR

Por su parte, la [herramienta](#) orienta a las UAI en la recopilación y evaluación de información sobre las prácticas y componentes de la gestión de la integridad pública. De manera general, esta herramienta documenta las fuentes de los criterios, los resultados de la evaluación del cumplimiento de los criterios y las acciones para verificar este cumplimiento, las cuales están integradas al flujo de trabajo que se diseñó en el [Manual de Referencia para Auditoría Interna](#)

⁵ ENIPC (2021). *Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción*. Costa Rica.

(MARPAI), elaborado por la CGR en el 2018, para los servicios de auditoría de carácter especial.

Los principales insumos que se incluyen en la herramienta son los siguientes:

- **Instrucciones:** Pautas generales para interpretar y usar los insumos proporcionados por la CGR sobre la gestión de la integridad pública, en alineación con el MARPAI.
- **Herramienta:** Recomendaciones específicas para que las UAI evalúen la gestión de la integridad pública, mediante auditorías de carácter especial, conforme a los lineamientos del MARPAI y temas de análisis.
- **Marco de criterios y prácticas:** Detalle de leyes, normativas, regulaciones y buenas prácticas aplicables a la gestión de la integridad pública.
- **Comunicación:** Descripción del procedimiento para gestionar consultas y retroalimentación sobre esta Guía Técnica y su herramienta adjunta, facilitando el apoyo continuo y la mejora del proceso.

2.3. Componentes y subcomponentes

En este apartado se detallarán los componentes y subcomponentes a evaluar en las auditorías de carácter especial sobre la gestión de la integridad pública.

2.3.1. Promoción de la integridad pública

2.3.1.1. Promoción de ética

La ética enfatiza en la responsabilidad libremente asumida de los trabajadores en relación con el ejercicio de sus funciones, lo que permite disminuir la aparición de casos de corrupción. La promoción de la ética como subcomponente de la integridad pública, recoge algunos elementos del Modelo de Gestión Ética del Sistema Nacional de Ética y Valores, buscando orientar a las instituciones hacia unos mínimos comunes que aseguren el desarrollo de comportamientos éticos entre su personal.

En ese sentido, este instrumento busca constatar que la misión y la visión institucional estén orientadas hacia el fin social por el cual fue creada; que se cuente con una Comisión Institucional de Ética y Valores como ente articulador de la gestión ética institucional, que cuente con la representación de instancias claves de la institución y que esté adscrita al Sistema Nacional de Ética y Valores para contribuir al desarrollo de una sinergia en todo el sector público en relación con el fortalecimiento de la ética.

Asimismo, la elaboración de un solo Código de Ética y Conducta para cada institución, evitando la creación de códigos separados por unidades o procesos y que responda a la identificación de la realidad institucional por medio de un diagnóstico participativo previo, evitando los códigos hechos unilateralmente o sin una adecuada contextualización. El Código de Ética y Conducta debe ser un documento orientativo, sin artículos o incisos propios de instrumentos legales o deontológicos y, necesariamente, que no contemple sanciones por su incumplimiento.

La estructura del Código de Ética y Conducta debe incorporar los valores compartidos de la institución, ejemplos de acciones congruentes con la práctica de esos valores, compromisos éticos de las personas funcionarias, titulares subordinados y la institución, pautas de relación con sujetos e instancias externas y revisarse o actualizarse (si fuera necesario) cada cinco años.

La institución debe contar con una Política sobre la Gestión de la Ética que se encuentre basada en el diagnóstico que genere un plan de acción para solventar deficiencias que incluye metas, plazos y responsables claramente definidos. De esta forma, el diagnóstico muestra la realidad de la institución, el Código señala el ideal por alcanzar y el Plan de Acción de la Política sobre la Gestión Ética explica los medios para cerrar la brecha entre ambos.

Toda institución debe contar con un plan de comunicación relativo a la ética institucional. Asimismo, el diagnóstico inicial debe replicarse cada cinco años para poder monitorear los avances logrados con la ejecución del plan de acción de la Política de Gestión Ética.

2.3.1.2. Inducción y capacitación continua

La inducción y capacitación continua son pilares esenciales en la promoción de la integridad pública dentro de las instituciones. Estos procesos formativos no solo proporcionan a las personas funcionarias una comprensión clara de la integridad pública, la ética y los principios anticorrupción, sino que refuerzan una cultura organizacional basada en la transparencia y el respeto por la ciudadanía. Por ello, el segundo subcomponente de la promoción de la integridad pública busca que las instituciones públicas incluyan el tema ético en los programas de inducción u orientación a las nuevas personas servidoras.

Contar con un programa de inducción que incluya formación específica en temas de integridad, ética y anticorrupción asegura que los nuevos colaboradores conozcan y adopten desde el inicio los valores fundamentales de la institución. Además, se promueve que las instituciones cuenten con programas de capacitación continua que permitan a las personas funcionarias actualizar y fortalecer los conocimientos adquiridos en el proceso de inducción. Estos procesos de formación deben ser sistemáticos y permanentes en cada etapa del proceso y deben incorporar la relación del personal de la institución con otros públicos de interés, tales como la ciudadanía, los proveedores y las personas usuarias de los servicios.

Asimismo, que cuenten con un programa de formación dirigido a su personal, relacionado con datos abiertos y el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública, en línea con la Ley n.º 10554, Ley Marco de Acceso a la Información Pública, de forma que se promueva la transparencia y empodere a la ciudadanía al facilitar su acceso, aumentando así la confianza pública en la gestión institucional.

2.3.2. Control de riesgos para la integridad pública

El establecimiento de controles tiene como objetivo descubrir la corrupción, en caso de que esta ocurra. De esta forma, funcionan como mecanismos de alerta que permiten detectar conductas impropias, fraudulentas y corruptas. Estas medidas buscan reducir las oportunidades para la corrupción, de modo que se promueva un ambiente donde la

transparencia y la rendición de cuentas sean los principios fundamentales en las actividades de las instituciones.

El control de los riesgos para la integridad pública se pueden agrupar en tres subcomponentes: Talento humano, gestión de riesgos y transparencia de la información, los cuales se desarrollaran a continuación.

2.3.2.1. Talento Humano

La gestión del talento humano empieza con la elaboración de los perfiles de los puestos o cargos, para ello se deben incorporar aspectos relativos a la ética o los valores institucionales que las personas ocupantes de estos cargos deben tener, ya sea en la descripción del puesto, en las competencias requeridas (si se cuenta con perfiles competenciales), en las funciones o tareas, o bien, que el perfil cuente con un apartado específico sobre el tema.

Este perfil es la base para los procesos de reclutamiento y selección de personal, por lo que los elementos relativos a la ética y valores institucionales deberán considerarse en las herramientas utilizadas para la selección del personal. Por ejemplo, en estudios de vida y costumbres, mediante pruebas psicológicas o psicométricas, cuestionarios o por medio de la entrevista.

En cuanto a evaluación de desempeño, lo que se pretende es garantizar una aplicación y calificación del personal que responda a criterios objetivos, por lo que se debe contar con registro documental ya sea automatizado, documentos o pruebas que respalden la valoración y responda a todo el plazo y no solo al periodo más próximo o a eventos aislados. Asimismo, se debe tener un seguimiento, devolución y explicación de resultados a la persona evaluada.

Otro factor importante es la elaboración de estudios de clima organizacional, que deben comprender, entre otros, comportamientos relacionados con la ética y los valores institucionales. Asimismo, deben contemplar la percepción sobre las personas en puestos de jefatura, su estilo gerencial y la forma en que se toman decisiones en la organización.

2.3.2.2. Gestión de riesgos

La institución debe contar con normativa interna sobre integridad pública que procure el deber de probidad en la función pública, respondiendo a riesgos específicos de corrupción identificados. Esta normativa debe considerar, al menos, la revelación de intereses privados que comprometen la imparcialidad y la objetividad, las actividades y relaciones privadas incompatibles con la función pública, los mecanismos para la identificación y gestión de conflictos de intereses, el deber de abstención, el uso correcto del cargo y los recursos públicos, el régimen de recepción de donaciones y obsequios y la revelación de agendas, reuniones, visitas y viajes. Asimismo, contar con un procedimiento documentado para la gestión de conflictos de interés, el cual debe ser divulgado y ser conocido por la población institucional.

El Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgo (SEVRI), debe contar con una política que contemple los riesgos de corrupción, fraude o faltas al deber de probidad. Estos riesgos podrán ser relativos a recursos humanos, administración financiera, contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos, trámites administrativos, manejo de información, actividades en las que se da una alta injerencia política, atención de denuncias y otros aspectos relevantes. Igualmente, se deberá dar seguimiento a los riesgos de corrupción, fraude o faltas al deber de probidad como parte de la revisión de riesgo institucional.

2.3.2.3. Transparencia de la información

La transparencia de la información es fundamental en los sistemas democráticos, ya que permite que la ciudadanía acceda a las acciones gubernamentales, garantizando el derecho a la información pública. Esto contribuye a la rendición de cuentas, previene la corrupción y mejora la eficiencia y promueve la participación ciudadana.

Es por ello que la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos debe ser de libre acceso para la ciudadanía. Asimismo, las instituciones deben mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial una serie de datos e información pública que se detalla en la herramienta.

Por su parte, las actas de los órganos colegiados de las instituciones deben reflejar de manera exacta todas las intervenciones realizadas y mantenerse actualizadas.

2.3.3. Detección y sanción de conductas contra la integridad pública

Como último componente del ciclo anticorrupción, se encuentra la sanción, la cual, como se mencionó anteriormente, debe interpretarse de manera más amplia. Además del castigo correspondiente en los casos que lo justifiquen, es necesario contemplar la reparación o mitigación del daño, siempre que sea posible. Es por ello que se deben establecer las pautas relativas al manejo de conductas impropias, fraudulentas, corruptas, y conflicto de intereses; y a los mecanismos para interposición de denuncias sobre corrupción.

2.3.3.1. Denuncias y aplicación del régimen disciplinario

En primer término, el Reglamento Autónomo de Servicios (RAS) o su equivalente, debe contemplar un capítulo relativo al manejo de conductas impropias, fraudulentas o corruptas, así como lo relativo a los conflictos de interés.

Además, las instituciones deben tener un procedimiento para la presentación de denuncias ante presuntos actos de corrupción, fraude o faltas al deber de probidad que contempla, al menos los siguiente aspectos: un canal interno para la recepción de las denuncias, debidamente identificado y de fácil acceso; una tramitación de forma celer, diligente, transparente; confidencialidad del denunciante en todo momento; prevención de no represalias laborales; y que se tenga independencia del régimen de responsabilidad administrativa de la

vía penal. Asimismo, debe haber una divulgación de los medios y formas para la presentación de denuncias ante presuntos actos de corrupción, fraude o faltas al deber de probidad.

La institución debe permitir la interposición de denuncias anónimas ante presuntos actos de corrupción, fraude o faltas al deber de probidad, cuando con éstas se reciben elementos de prueba que den mérito para abrir de oficio una investigación preliminar.

2.4. Prácticas y aprendizajes

Con base en las experiencias obtenidas en la implementación del piloto, se destacan las siguientes buenas prácticas:

- **Consultar el material de apoyo:** Se recomienda revisar el material de apoyo proporcionado por la CGR sobre la gestión de la integridad pública y el uso de la herramienta. Esto facilita una mejor comprensión de la temática analizada y del alcance de los insumos desarrollados.
- **Retroalimentación continua entre las UAI y la CGR:** Procurar un proceso constante de retroalimentación entre la UAI y la CGR, utilizando el mecanismo establecido. Esto favorece la recopilación de información clave para la mejora continua de los insumos de la herramienta y su aplicación efectiva.
- **Adaptar las actividades de auditoría:** Ajustar las actividades y los criterios normativos propuestos en la herramienta, de acuerdo con el tipo, tamaño y complejidad de la entidad auditada, para adaptar las auditorías a las características específicas de cada contexto institucional.
- **Documentación y trazabilidad en el uso de la herramienta:** Fomentar en las UAI la documentación detallada de las acciones realizadas al aplicar la herramienta. Esto permitirá desarrollar habilidades en trazabilidad y generar insumos útiles para futuras verificaciones, adaptándose a la normativa aplicable y al producto a generar.

3. CONTACTO

El área responsable para dar asistencia técnica o atender las consultas adicionales sobre la presente Guía Técnica es el Área para la Innovación y Aprendizaje en la Fiscalización. Las UAI pueden realizar sus consultas o sugerencias sobre esta guía y su [herramienta](#) por medio del siguiente formulario. Las respuestas serán enviadas por medio de correo electrónico.

[Formulario para la recepción de consultas o sugerencias.](#)

Adicionalmente, se solicita comunicar sobre los productos generados a partir de la aplicación de esta guía mediante [este formulario](#).

4. CONTROL DE VERSIONES

Versión	Fecha	Cambios realizados	Aprobado por
01	12/12/2024	N/A	Área para la Innovación y Aprendizaje en la Fiscalización

Guía Técnica		DFOE-IAF-GT-00001-2024
Área que emite la Guía Técnica: Área para la Innovación y Aprendizaje en la Fiscalización		Versión: 01
		25-11-2024
Elaborado por:	Andrea Zúñiga Rojas, Fiscalizadora	25/11/2024
Revisado por:	María Salomé Murillo González, Asistente Técnica	28/11/2024
Aprobado por:	Jessica Viquez Alvarado, Gerente de Área	12/12/2024