

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE CONDUCTAS PRESUNTAMENTE IRREGULARES

10 de abril de 2024

Informe N.º DFOE-CIU-IAD-00002-2024

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Ciudades
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS Y ABREVIATURAS	10
2. RESULTADOS	11
PREVENCIÓN DE CONDUCTAS IRREGULARES	11
Modelo de Organización, Prevención de Delitos, Gestión y Control sin implementar	11
Debilidades en la Prevención de Conductas Irregulares, Fraude, Corrupción y Delitos en el ICE	13
Debilidades en el Ambiente de Control	13
Debilidades en la Valoración de Riesgos	16
Debilidades en los Sistemas de Información	20
DETECCIÓN DE CONDUCTAS IRREGULARES	21
Debilidades en la detección y gestión de Conductas Irregulares, Fraude, Corrupción y Delitos en el ICE	22
ESTABLECIMIENTO DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES	26
Debilidades en el manejo de expedientes y control de plazos en el Proceso de Gestión Disciplinaria del ICE	27
3. CONCLUSIÓN	31
4. DISPOSICIONES	33

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito determinar si las acciones implementadas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ante indicios de conductas presuntamente irregulares; prevención y atención de delitos, se realiza de conformidad, con todos los aspectos significativos, del marco normativo y de buenas prácticas aplicables. El período de análisis abarcó la gestión comprendida entre el 1° de enero 2022 y el 31 de diciembre de 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La prevención, detección y el establecimiento de responsabilidades y sanciones de conductas presuntamente irregulares en Costa Rica, incluyendo el fraude y la corrupción, son esenciales para salvaguardar el interés público y la integridad de las instituciones públicas, aspectos que en el ICE reviste de mayor importancia en función de la cuantía de recursos públicos que administra y el volumen de sus compras públicas. Estas acciones aseguran el uso eficiente de los fondos públicos, promueven la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en la gestión pública y refuerzan el estado de derecho y la justicia, mejorando la percepción y competitividad de Costa Rica a nivel internacional. La normativa vigente y las buenas prácticas aplicables destacan el rol vital de la participación ciudadana y la confianza en las autoridades como elementos clave en la lucha contra la corrupción, subrayando un compromiso con la ética y la legalidad en la gestión pública para el beneficio de la sociedad.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La alta dirección del ICE no ha dirigido sus esfuerzos hacia el desarrollo de una cultura organizacional que priorice la prevención, detección y manejo de conductas presuntamente irregulares, así como el fomento de la transparencia, integridad y responsabilidad. Esto por cuanto no ha implementado un modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control, así como tampoco ha establecido un área o dependencia encargada responsable de supervisar el funcionamiento de dicho modelo, de acuerdo con lo establecido en la Ley N.° 9699 y su Reglamento; no ha realizado una identificación y evaluación formal de riesgos asociados a fraude, corrupción y otros delitos. Además, la normativa interna y los procedimientos relacionados con la ética y prevención de conductas presuntamente irregulares están desactualizados y no se alinean con la normativa vigente ni con los cambios dentro de la organización. Asimismo, no se ha implementado una estrategia de capacitación que abarque a todos los funcionarios y partes interesadas en temas relacionados con la prevención de fraudes, corrupción y delitos.

Respecto a los mecanismos para detectar y gestionar denuncias de conductas presuntamente irregulares, el ICE no ha comunicado de manera efectiva a sus funcionarios y demás partes relacionadas la existencia de canales de denuncia, el cómo

utilizarlos y sus derechos al presentar una denuncia; tampoco se ha asegurado que estos canales sean accesibles y visibles. Falta la implementación de procedimientos de control específicos para el proceso de atención de denuncias e investigaciones preliminares, así como para la gestión disciplinaria, que guíen y aseguren la prevención de conflictos de interés y protección de la confidencialidad de las personas denunciantes y la información relevante que pueda llegar a sustentar la apertura de procedimientos administrativos o procesos judiciales. Tampoco se han tomado medidas para proteger a las personas denunciantes y testigos contra represalias, ni se han establecido procedimientos efectivos para la comunicación de resultados a los denunciantes.

Finalmente, se ha detectado que el ICE no cuenta con sistemas de control adecuados para el manejo y protección de información vinculada a denuncias, investigaciones y procedimientos administrativos. Carece de procedimientos formalizados y debidamente comunicados para la gestión de expedientes de procesos disciplinarios administrativos, que abarquen su creación, conservación, custodia y certificación. Además, se observa la ausencia de mecanismos y controles específicos para supervisar los plazos de caducidad y prescripción en los procedimientos disciplinarios, así como la falta de registros para el seguimiento de estos plazos y sistemas de alerta ante posibles vencimientos.

¿QUÉ SIGUE?

A la Gerencia General se le dispone elaborar e implementar una estrategia de gestión de riesgo de fraude, corrupción y otras conductas irregulares. Esta estrategia debe incluir la identificación y evaluación de riesgos tanto internos como externos, la asignación de roles y responsabilidades específicas dentro de su estructura organizativa para manejar eficazmente dichos riesgos, así como establecer mecanismos de control para el monitoreo y seguimiento continuo de estos riesgos, junto con la documentación y actualización permanente de toda información pertinente. Se dispone también elaborar e implementar un Programa de divulgación y capacitación para prevenir conductas irregulares, fraude, corrupción, y otros delitos y un Procedimiento de control para recopilar, procesar, mantener y custodiar información de calidad sobre las gestiones de atención de denuncias, Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

Además, se dispone a la Gerencia General proceder a la revisión y actualización de las políticas y procedimientos internos vigentes relacionados con la prevención, detección y manejo de conductas irregulares, fraude, corrupción y otros delitos, para asegurar que estos responden a los riesgos identificados y se alineen con la legislación vigente, como la Ley N.º 9699 y su respectivo reglamento, así como adaptados a los cambios organizacionales y estructurales que se han realizado en el ICE. A su vez, se dispone establecer un área o dependencia encargada de supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control establecidos, según lo estipulado en el artículo 7 de la Ley N.º 9699 y en los artículos 11 y 12 de su Reglamento, así como ajustar los canales de denuncia para que estos sean fácilmente accesibles, seguros y visibles para personal del ICE y terceros. Por último, se dispone al Consejo Directivo el conocimiento, resolución y orden de implementación de las medidas propuestas por la Gerencia General, con el objetivo de reforzar oportunamente la integridad y la transparencia en todas las operaciones de la institución.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR EL
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) PARA LA PREVENCIÓN
Y ATENCIÓN DE CONDUCTAS PRESUNTAMENTE IRREGULARES

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428 y en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. La prevención, detección y el establecimiento de responsabilidades y sanciones de eventuales conductas irregulares, tales como el fraude, la corrupción y otros delitos, son acciones esenciales para proteger el interés público y reforzar la integridad de las instituciones públicas. Implementar tales medidas promueve la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos, incentiva una cultura de rendición de cuentas, fomenta la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, y mejora la confianza en las autoridades. Todo esto permite la identificación y gestión de cualquier riesgo asociado (se haya materializado o no) y genera un ambiente donde predomine la ética y la legalidad, indispensables para el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad internacional de Costa Rica.
- 1.3. La legislación de Costa Rica, junto con normas y las buenas prácticas internacionales, establecen un marco robusto para prevenir la corrupción por medio de la implementación de mecanismos de control, supervisión y sanción de eventuales actos irregulares. Además, el marco normativo y de buenas prácticas señala la responsabilidad de los jefes y titulares subordinados por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del sistema de control interno para este fin.

OBJETIVO GENERAL

- 1.4. El objetivo de la presente auditoría fue determinar si las acciones implementadas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ante indicios de conductas presuntamente irregulares y de prevención y atención de delitos, se realiza de conformidad, con todos los aspectos significativos, con el marco normativo y/o de buenas prácticas aplicables.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió la fiscalización de las acciones implementadas por el ICE ante indicios de conductas presuntamente irregulares y de prevención y atención de delitos, en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron presentados a la Administración Activa del ICE en la reunión sostenida el 24 de noviembre de 2023, la cual contó con la presencia del señor Harold Cordero Villalobos, Gerente General de dicha institución; y los señores: Mario Ching Mejía, Asesor de Gerencia General, Melvin Monge Sandí, Gerente de Servicios y Recursos Empresariales, José Pablo Arguedas Benavides, Director Servicios Generales, Luis Arce Hernández, Coordinador Enlace del Proceso de Gestión de Seguridad Institucional y Alejandro Centeno, funcionario del Proceso de Gestión de Seguridad Institucional. Dichos criterios fueron comunicados formalmente mediante el oficio N.º DFOE-CIU-0539 del 4 de diciembre de 2023.
- 1.7. Al respecto, como parte de dichos términos de auditoría se consideran primordialmente la Ley General de Control Interno (LGCI), N.º 8292, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEI), N.º 8422, y su reglamento, la Ley Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos, N.º 9699 y su reglamento, la Ley General de la Administración Pública N.º 6227 y las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N.º R-CO-64-2005, N.º R-CO-26-2007, N.º R-CO-10-2007, (NCISP), entre otros.
- 1.8. Con el fin de presentar un informe sobre el grado en que la entidad auditada cumple con los criterios establecidos,¹ se presentan seguidamente los parámetros de cumplimiento definidos y validados con la Administración, para poder redactar la conclusión del presente informe.

¹ ISSAI 400:13.

Cuadro N.º 1
Parámetros de cumplimiento normativo

Nivel de Cumplimiento	Definición	Porcentaje
Muy bajo	El ICE cumple con menos de un 30% de lo establecido en el marco normativo y buenas prácticas aplicables acerca del área evaluada.	$0\% \leq x < 30\%$
Bajo	El ICE cumple entre un 30% y menos de un 60% de lo establecido en el marco normativo y buenas prácticas aplicables acerca del área evaluada.	$30\% \leq x < 60\%$
Medio	El ICE cumple entre un 60% y menos de un 80% de lo establecido en el marco normativo y buenas prácticas aplicables acerca del área evaluada.	$60\% \leq x < 80\%$
Alto	El ICE cumple entre un 80% y menos de un 90% de lo establecido en el marco normativo y buenas prácticas aplicables acerca del área evaluada.	$80\% \leq x < 90\%$
Muy alto	El ICE cumple entre un 90% y un 100% de lo establecido en el marco normativo y buenas prácticas aplicables acerca del área evaluada.	$90\% \leq x \leq 100\%$

Indicador de cumplimiento:	% Cumplimiento de elementos evaluados implementados
Fórmula:	$\frac{\sum \text{Cantidad de elementos evaluados cumplidos}}{\text{Total de elementos evaluados}} * 100$
Fuente:	Documentación aportada en el proceso de fiscalización

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.10. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del ICE, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución. Como parte de las consultas efectuadas, se aplicó una herramienta de verificación tanto a la Gerencia General como a los encargados del Proceso de Gestión de Seguridad Institucional, acerca de los elementos evaluados sobre la prevención y atención de conductas presuntamente irregulares. A partir de la información remitida, se realizó

una revisión con el fin de determinar el grado de cumplimiento, de acuerdo con la escala indicada anteriormente.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) proporciona servicios de electricidad y telecomunicaciones e infocomunicaciones, servicios y productos de información y otros en convergencia². Fue creado por medio de la Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad N.º 449, en donde se le otorgó personería jurídica y autonomía, permitiéndole realizar con plena independencia del Poder Ejecutivo su gestión administrativa y técnica. Su marco legal se ve reforzado por la Ley N.º 8660, que fortalece y moderniza las entidades públicas del sector de telecomunicaciones, que dentro de sus objetivos señala la obligación de rendición de cuentas y la evaluación de resultados³.
- 1.12. Estructuralmente el ICE se organiza en torno a un Consejo Directivo -constituido legalmente como jerarca institucional- así como de una Presidencia Ejecutiva, una Gerencia General y diversas gerencias especializadas como Electricidad, Telecomunicaciones, Finanzas, Tecnología y Servicios Digitales, y Servicios y Recursos Empresariales. Esta estructura ha experimentado reestructuraciones que según la Administración Activa del ICE fueron para adaptarse a las dinámicas del mercado y avances tecnológicos.
- 1.13. El ICE gestionó un presupuesto de 1.85 billones de colones en promedio durante los años de 2022 y 2023 y al realizar adjudicaciones en firme de bienes y servicios de aproximadamente 180.442 millones de colones en el mismo período, enfrenta el desafío de operar dentro de un marco de integridad y transparencia, especialmente en lo que respecta a la interacción público-privada.
- 1.14. En este contexto, la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030 resalta la importancia de gestionar los riesgos de corrupción en estas interacciones, delimitando áreas de riesgo y previniendo conflictos de interés. Adicionalmente, promueve la transparencia, ética y participación ciudadana en la prevención de la corrupción, por medio de la implementación de ejes de trabajo que incluyen, además de la gestión de riesgos y su mitigación, tanto en los procesos internos como en su interacción con partes relacionadas (como la interacción público-privada), la gobernanza, la gestión del talento humano, la participación ciudadana y el acceso a la información. Este enfoque integral asegura que todas las facetas de la administración pública se alineen con los principios de integridad, fortaleciendo los mecanismos de control y fomentando una cultura de transparencia y responsabilidad.

² Según el artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Ley N.º 8660.

³ Según el objetivo de la Ley N.º 8660, establecido en el art. 2, inciso "g) Garantizar la rendición de cuentas y la evaluación de resultados por parte del ICE y sus empresas". Así como en el principio de rendición de cuentas instituido en el artículo 11 de la Constitución Política, el cual se ve reflejado en los artículos 34 y 36 de la Ley N.º 8660.

- 1.15. Sobre estos aspectos, la normativa para prevenir y atender conductas irregulares y delitos en Costa Rica se sustenta principalmente en la Convención Interamericana contra la Corrupción⁴, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵, la Ley General de Control Interno, N.º 8292, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito N.º 8422, la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos N.º 9699, entre otros.⁶ Estas normas jurídicas establecen un marco sólido para la gestión de riesgos, el proceso de denuncias, la protección de las personas denunciantes y la rendición de cuentas, enfatizando en la importancia del control interno y la responsabilidad corporativa.
- 1.16. De forma que es vital prevenir la corrupción y otras conductas irregulares en entidades públicas como el ICE, dada la relevancia de los servicios que brinda, así como la extensión de sus funciones, la gestión de una amplia cantidad de recursos públicos y el volumen de contratación pública que realiza.
- 1.17. Con lo anterior, se resalta la necesidad de que el ICE asuma un rol proactivo en la adopción de prácticas de gobernanza corporativa, sistemas de control interno efectivos y una cultura organizacional que valora la ética y la transparencia, fundamentales para mitigar riesgos de corrupción y reforzar la integridad institucional a largo plazo.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La comunicación preliminar de los resultados del presente informe, se efectuó el 13 de marzo de 2024, en sesión virtual mediante la plataforma Google Meet en presencia de los siguientes funcionarios: Harold Cordero Villalobos, Gerente General; Jacqueline Hidalgo Rojas, Directora Despacho Presidencia Ejecutiva; Marlen Venegas Oviedo, Jefe División de Estrategia y Gestión Corporativa; Randall Retana Moreno, Director Dirección Estrategia y Sostenibilidad; Melvin Monge Sandí, Gerente de Servicios y Recursos Empresariales; Yadira Sojo Fernández, Directora Dirección Excelencia Operativa; Juan Pablo Hernández Cortés, Coordinador Proceso Seguridad Institucional; Mayra Hernández Mora, Directora Dirección Talento; Carolina Barrientos Cordero, Coordinadora de Soporte Gestión Servicios y Recursos Empresariales; Ana Sofía Machuca Flores, Auditora General; Rafael Inneckén Corrales, Auditoría Interna y David Corrales Molina, Auditoría Interna; funcionarios del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

⁴ Convención aprobada mediante Ley N.º 7670 vigente desde el 28 de abril de 1997.

⁵ Convención ratificada por artículo 1 del decreto ejecutivo N.º 33540 del 09 de enero de 2007 y aprobada por Ley N.º 8557 vigente desde el 28 de diciembre de 2006.

⁶ Incluida la Ley de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales, Ley N.º 10437, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 24 del 8 de febrero de 2024.

- 1.19. Mediante el oficio N.° DFOE-CIU-0130 (03282) del 13 de marzo de 2024, se comunicó al ICE el borrador de este informe. El 20 de marzo de 2024, se recibió el oficio N.° 5550-0320-2024 de la Gerencia General del ICE con las observaciones a dicho documento.
- 1.20. Esas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe. Los resultados de la valoración de las observaciones fueron comunicados a la Administración mediante el oficio N.° DFOE-CIU-0153 (06124) del 10 de abril de 2024.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LOCGR	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.° 7428
LGCI	Ley General de Control Interno N.° 8292
LCCEI	Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.° 8422
Ley N.° 9699	Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos N.° 9699
NCISP	Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N.° R-CO-64-2005, N.° R-CO-26-2007, N.° R-CO-10-2007
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
SCI	Sistema de Control Interno

2. RESULTADOS

PREVENCIÓN DE CONDUCTAS IRREGULARES

- 2.1. El marco normativo establece que la prevención de conductas irregulares en entidades públicas se basa en estrategias y medidas destinadas a gestionar los riesgos de su ocurrencia, promoviendo una cultura de integridad, responsabilidad y transparencia. Lo cual se sustenta en leyes como la LGCI y la LCCEI, y constituyen el pilar fundamental de actuación en la primera línea de defensa contra la corrupción, fortaleciendo la confianza y la reputación institucional.
- 2.2. Por lo cual, resulta relevante el deber de diseñar la estructura organizativa con roles y responsabilidades claramente definidos, que responda a una evaluación de riesgos integral, así como el implementar un sistema de control interno robusto y una supervisión adecuada con la autonomía e independencia suficientes para atender denuncias y realizar investigaciones objetivas.
- 2.3. De forma concomitante a efectuar acciones orientadas al establecimiento de una cultura de integridad institucional mediante la divulgación y capacitación en esta temática y de prevención de conductas irregulares a todo el personal y partes interesadas.

Modelo de Organización, Prevención de Delitos, Gestión y Control sin implementar

- 2.4. En la auditoría efectuada se determinó que el ICE no ha implementado un modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control, así como tampoco ha establecido un área o dependencia responsable de supervisar el funcionamiento de dicho modelo, de acuerdo con lo exigido en la Ley N.º 9699 y su Reglamento.
- 2.5. La Ley N.º 9699 y su Reglamento establecen el deber y la responsabilidad de las empresas públicas estatales y no estatales, así como de las instituciones autónomas públicas, de incorporar en su sistema de control interno, requerimientos mínimos de un modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control en relación con cohechos domésticos⁷, soborno transnacional, y otros delitos (en adelante, Modelo)⁸, el cual *deberá guardar relación con los riesgos propios de la actividad que realiza la persona jurídica, su dimensión, giro, complejidad y con su capacidad económica, con el objetivo de prevenir, detectar, corregir y poner en conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos delictivos.*⁹

⁷ Acción tipificada como delito en el artículo 347 del Código Penal vigente y que corresponde a aquella acción del funcionario público que, por sí o por persona interpuesta, recibe una dádiva o cualquier otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de esa naturaleza para hacer un acto propio de sus funciones.

⁸ Artículo 9 de la Ley N.º 9699 y artículo 21 del Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699.

⁹ Artículo 8 de la Ley N.º 9699.

- 2.6. Entre los principales requerimientos mínimos del Modelo establecido en el artículo 8 de la Ley N.º 9699 se establecen los siguientes:



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 8 de la Ley N.º 9699.

- 2.7. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N.º 9699, es deber de toda persona jurídica que implemente el Modelo contar con un responsable designado para supervisar tanto su operatividad como su cumplimiento. Dicho responsable debe gozar de plena autonomía respecto de la administración de la entidad, incluyendo a sus propietarios, socios, accionistas, o administradores, asegurando así su capacidad para actuar con objetividad.
- 2.8. Además, se especifica que tanto el órgano de dirección como la administración tienen el deber de dotar al encargado de prevención de delitos de los recursos y las facultades suficientes para llevar a cabo sus tareas de manera eficaz. Esto implica que cada entidad jurídica debe designar de forma explícita ante qué órgano o comité se presentarán los informes o denuncias gestionados por el encargado del Modelo¹⁰. En cuanto a las funciones específicas, el artículo 12 del Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699 detalla las responsabilidades y autoridades mínimas que deben ser asignadas al encargado del Modelo.

¹⁰ Artículo 11 del Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699.

- 2.9. El ICE señaló no haber implementado el Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control, ni haber establecido una persona, área o dependencia responsable de supervisar su cumplimiento, según la Ley N.º 9699 y su reglamento¹¹. Se indicó que estaban iniciando la implementación de un modelo organizacional para prevenir delitos apoyándose en el "Marco Metodológico para la Valoración y Gestión de Riesgos del ICE". Según lo indicado, este marco busca instaurar una cultura de prevención, incluyendo la gestión de riesgos de fraude y corrupción, y promueve la actualización o reformulación de normativas obsoletas.
- 2.10. No obstante, de la revisión de dicho marco metodológico se evidenció que este no incluye medidas concretas para el cumplimiento de los requisitos mínimos estipulados en la Ley N.º 9699. Incluso la propia Administración del ICE reconoció¹² la necesidad de analizar la Ley N.º 9699 más a fondo para proponer una organización que se ajuste a las normativas requeridas.
- 2.11. Las situaciones señaladas obedecen a la ausencia de acciones concretas de parte de la Administración Activa del ICE, durante el periodo analizado, para garantizar el cumplimiento normativo de la Ley N.º 9699 y su reglamento.
- 2.12. Las condiciones señaladas inciden en una eventual mayor exposición del ICE a riesgos de cohechos domésticos, soborno transnacional, y otros delitos, que podrían ocasionar pérdidas financieras y daños reputacionales graves, así como la desmejora de los servicios brindados a la población. Aunado a ello, constituye una limitación para la institución en su capacidad de prevenir, detectar, corregir y comunicar a las autoridades los actos delictivos previstos en la Ley.

Debilidades en la Prevención de Conductas Irregulares, Fraude, Corrupción y Delitos en el ICE

Debilidades en el Ambiente de Control

- 2.13. Se evidenciaron debilidades en los esfuerzos del ICE para lograr el establecimiento de una cultura organizacional enfocada en la prevención de conductas irregulares, fraude, corrupción y delitos, estas son:
- En su mayoría la normativa interna general y específica del ICE en donde se detallan las políticas éticas, obligaciones, prohibiciones y sanciones relacionadas con conductas irregulares¹³ está desactualizada, por cuanto no reflejan los cambios en la estructura

¹¹ Según lo indicado por el ICE mediante oficio 5500-1675-2023 del 15 de diciembre de 2023.

¹² Según lo indicado por el ICE mediante oficio 5500-1675-2023 del 15 de diciembre de 2023.

¹³ Entre la normativa interna del ICE analizada se encuentra: Declaración de Principios Éticos del ICE, CNFL y RACSA, Estatuto de Personal del ICE, Código de Ética, Directrices para el Proceso de Gestión Disciplinaria en el ICE, Marco Corporativo para la Administración Integral de Riesgos del Grupo ICE, Política Corporativa de confidencialidad de la información, Política sobre conflictos de interés Grupo ICE, Reglamento para Interposición de denuncias ante la DPSI, sobre Hechos Delictivos e Irregularidades Administrativas, Procedimiento para la atención de denuncias por hechos delictivos e irregularidades administrativas.

organizativa derivados de recientes reestructuraciones, ni se adaptan a modificaciones normativas actuales, incluyendo los requerimientos mínimos de la Ley N.º 9699 y su correspondiente reglamento.

- Se carece de indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento, además no realiza revisiones anuales de la cultura de ética y cumplimiento normativo para detectar y prevenir conductas anti éticas o fraudulentas.
- No se ha diseñado ni implementado una estrategia integral de divulgación y capacitación en temas de prevención de conductas irregulares, fraude, corrupción y delitos, que incluya a todos los miembros de la institución y terceros como proveedores, distribuidores, entre otros. A su vez, falta una estrategia de capacitación específica para los funcionarios encargados de gestionar denuncias y realizar investigaciones preliminares, en temas pertinentes a su función.

2.14. Estas condiciones antes señaladas contradicen lo establecido sobre el ambiente de control, el compromiso superior con el Sistema de Control Interno y el fortalecimiento de la ética institucional que señalan que tanto las regulaciones internas como los factores formales de la ética deben revisarse y actualizarse regularmente para reflejar los cambios en la legislación vigente y el contexto institucional.¹⁴ Esto implica un análisis periódico de las normas aplicables y su alineación con las prácticas y procesos internos de la organización para garantizar un ambiente de control efectivo y una gestión institucional apegada a altos estándares de conducta y al deber de probidad¹⁵.

2.15. Adicionalmente, el Reglamento al título II de la Ley N.º 9699 establece en su artículo 10 que las personas jurídicas tienen el deber de desarrollar herramientas normativas, sistemas de control interno, programas y/o modelos de gestión adaptados a sus características específicas, incluyendo su giro, tamaño, complejidad y naturaleza.

2.16. Asimismo, establece que la política de prevención debe estar disponible en formatos impresos o digitales, aplicarse y comunicarse adecuadamente a todos los niveles jerárquicos y, en lo posible, a contrapartes, incluyendo elementos como valores

¹⁴ Artículo 13 de la LGCI y las NCISP en sus numerales 2.1, 2.2 y 2.3.

¹⁵ LCCEI, Artículo 3- Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deberse manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

éticos, código de conducta, manejo de conflictos de interés, revisión anual de la cultura de cumplimiento, prohibición de soborno, canales para denuncias confidenciales, protección para denunciantes, gestión de reportes de irregularidades, protocolos para denuncias ante autoridades judiciales, entre otros instrumentos normativos para reducir riesgos de delitos y las consecuencias de no cumplir con las políticas de prevención.

- 2.17. Respecto a la estrategia de divulgación y capacitación sobre la prevención de conductas irregulares, la LGCI establece la obligación de fortalecer la ética institucional y promover una cultura ética sólida dentro de la organización, así como con el deber de fomento¹⁶ y de contar con personal idóneo¹⁷ que reúna las competencias y valores requeridos para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas.
- 2.18. Con ese propósito, el ICE debe incluir en su estrategia de capacitación actividades dirigidas, técnica y profesionalmente, al personal encargado de atender y gestionar denuncias, investigaciones preliminares y procedimientos administrativos relacionados con presuntas conductas irregulares con miras a la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el desarrollo de estas gestiones y la mitigación de riesgos asociados.
- 2.19. En complemento, el Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699, en su artículo 15, establece que se divulgará, periódicamente, entre las personas de la organización y contrapartes información destinada a prevenir la comisión de los delitos y capacitará sobre la normativa interna y los mecanismos de denuncia que pone a disposición en el Modelo. Adicionalmente, establece que esta capacitación corresponde a programas de formación continua que abarquen a todos los niveles de la organización e incluso puede abarcar a terceros involucrados en las operaciones, según la evaluación de riesgos.
- 2.20. Con respecto a la estructura organizacional, se determinó que el ICE no ha establecido claramente los roles y responsabilidades para la prevención y atención de conductas irregulares, fraude, corrupción y delitos en los diferentes niveles jerárquicos de la institución.¹⁸ Sobre esto, el marco normativo¹⁹ establece la obligación de los jefes y titulares subordinados de definir los roles y responsabilidades dentro de la estructura organizativa. Esto incluye asignación de las tareas a los funcionarios de los diferentes niveles, en cuanto a la prevención y atención de conductas irregulares. Así mismo se establece que tanto la máxima autoridad como los funcionarios de niveles operativos tienen responsabilidades en cuanto al diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.

¹⁶ LCCEI, Artículo 4- Deber de fomento. El Estado y demás entes y empresas públicas deberán fomentar la educación, la organización y el poder de denuncia ciudadana en el combate y el control de la corrupción.

¹⁷ NCISP, Numeral 2.4 Idoneidad del personal.

¹⁸ Según lo indicado por el ICE mediante oficio 5500-1675-2023 del 15 de diciembre de 2023.

¹⁹ Artículo 13 de la LGCI y NSCISP, secciones 1.4, 1.5 y 2.5.

2.21. Las buenas prácticas establecen la importancia de asignar claramente funciones y responsabilidades en la gestión del riesgo de fraude a lo largo de todos los niveles de la organización.²⁰ Las responsabilidades de todo el personal deben documentarse formalmente dentro del programa de gestión del riesgo de fraude, que actúa no sólo como un marco de cumplimiento sino como una guía de expectativas éticas y de gestión de estos riesgos.

Debilidades en la Valoración de Riesgos

2.22. Con la auditoría efectuada se determinaron debilidades en las acciones implementadas por el ICE para prevenir posibles conductas irregulares. Al respecto, se evidenció que el ICE: no realizó una identificación y evaluación de los riesgos de fraude, corrupción y delitos a los que está expuesta la institución, dada la naturaleza de sus operaciones, procesos y su contexto organizacional; carece de un programa integral de gestión de riesgos de conductas irregulares formalizado y comunicado; y, no cuenta con indicadores específicos y cuantificables para medir la eficacia en dicha gestión que permitan realizar un seguimiento y monitoreo continuo de estos riesgos y coadyuven en la toma de decisiones informadas de los diferentes niveles organizacionales de la institución.

2.23. Lo anterior contraviene lo establecido en el marco legal y reglamentario que obliga a las instituciones públicas a establecer SCI que incluya la identificación, análisis y gestión de riesgos de conductas irregulares. Sobre esto la LGCI establece la obligatoriedad de disponer de sistemas de control interno que incluya la valoración de riesgos²¹, para proteger el patrimonio público, exigir la confiabilidad de la información, garantizar la eficiencia de las operaciones y cumplir con el marco jurídico²².

2.24. Aunado a ello, la LGCI establece dentro de los deberes del jerarca y titulares subordinados el identificar y analizar los riesgos relevantes para el logro de los objetivos institucionales y adoptar las medidas necesarias para administrarlos.²³ En complemento las NCISP especifican que el proceso de valoración del riesgo debe ser permanente y participativo²⁴. Además, dentro del deber de crear un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), está que debe estar alineado con la planificación institucional, considerando la misión, visión, objetivos y metas de la institución.

²⁰ Guía de gestión del riesgo de fraude, segunda edición COSO y ACFE 2023. Páginas 14 y 15.

²¹ Artículo 7 de la LGCI.

²² Artículo 8 de la LGCI.

²³ Artículo 14 de la LGCI.

²⁴ Capítulo III de las NCISP.

- 2.25. Adicionalmente la Ley N.º 9699 y su reglamento extienden la obligación de gestionar riesgos a identificar actividades o procesos que puedan generar riesgos de comisión de delitos y a incluir la evaluación de riesgos con un enfoque específico en cohechos, sobornos y otros delitos, así como el deber de documentar y actualizar la información generada a partir de esta evaluación.
- 2.26. Por otra parte, las buenas prácticas internacionales destacan la importancia de un enfoque integral y adaptado a la gestión de riesgos de integridad, donde la identificación, evaluación y el monitoreo, juegan un papel crucial para prevenir, detectar y responder a actos de fraude, corrupción y otros delitos en el sector público.²⁵
- 2.27. Por su parte, el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) y la *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) han diseñado una guía de gestión de riesgos de fraude, la cual está vinculada con el Marco Integrado COSO 2013²⁶. Esta señala que para mejorar en la gestión del riesgo de fraude dentro de las organizaciones es de vital importancia implementar un enfoque proactivo y estructurado hacia la prevención, detección y disuasión del fraude, reconociendo que todas las organizaciones son susceptibles a estos riesgos. En dicha guía se establecen 5 principios para la gestión efectiva del riesgo del fraude vinculados a los componentes del sistema de control interno como se muestra a continuación:

²⁵ Por ejemplo, el capítulo 10 del Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Integridad Pública enfatiza en la importancia de la gestión de riesgos dentro de las organizaciones del sector público para fortalecer la integridad pública y reducir la vulnerabilidad al fraude y la corrupción. Además, resalta la necesidad de adaptar políticas y prácticas de control interno y gestión de riesgos a las necesidades y características de cada organización, manteniendo un equilibrio entre medidas sancionadoras y enfoques preventivos. También destaca la relevancia de un monitoreo y evaluación continua para asegurar la efectividad de las medidas implementadas, así como la necesidad de establecer procedimientos coherentes y efectivos para abordar las sospechas de corrupción o fraude.

²⁶ Que resulta consistente a lo establecido por el marco normativo nacional, establecido por ejemplo en la LGCI y las NCISP.

Figura 2

Principios de la Guía de Gestión de Riesgos de Fraude, Segunda Edición 2023 vinculados con los componentes del Control Interno - Marco Integrado COSO 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de Gestión de Riesgos de Fraude, Segunda Edición 2023 y el Marco Integrado COSO 2013

2.28. Considerando todo lo anterior, se observa que la valoración de riesgos de conductas irregulares en el contexto de la normativa aplicable²⁷ y las buenas prácticas²⁸ requiere un enfoque integral y sistémico que integre la identificación y evaluación de riesgos de fraude, corrupción y otras conductas irregulares, la asignación clara de roles y responsabilidades, la implementación de mecanismos de control efectivos, y una documentación y actualización constantes. A continuación, se presenta el detalle de los aspectos clave de este enfoque:

²⁷ LGCI, las NCISP, y La Ley N.º 9699 y su Reglamento.

²⁸ Guía de gestión del riesgo de fraude, segunda edición COSO y ACFE 2023 y el Manual de la OCDE sobre Integridad Pública (2020).

Figura 3
Enfoque Integral de la Valoración de Riesgos de Conductas Irregulares



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la LGCI, Ley N.º 9699, las NCISP, la Guía de gestión del riesgo de fraude, segunda edición COSO y ACFE 2023 y el Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Integridad Pública (2020).

2.29. Como se señaló anteriormente, el ICE indicó estar iniciando el proceso de creación de un modelo organizacional orientado a la prevención de delitos²⁹. A pesar de esto, la documentación suministrada por la Administración no satisface los requisitos normativos y las buenas prácticas desarrolladas anteriormente en cuanto a la valoración de riesgos de conductas irregulares como fraude, corrupción y otros delitos, debido a que carece de los aspectos mínimos específicos para una valoración adecuada de estos riesgos, por ejemplo, el contemplar la identificación de las oportunidades, tanto internas como externas, que pueden existir a nivel organizacional de la ocurrencia de conductas irregulares, determinar cuáles debilidades en el SCI pueden ser aprovechadas por quienes efectúen estas conductas (p. ej. cómo se pueden eludir los controles existentes) y cómo estas se pueden encubrir u ocultar.³⁰

²⁹ A través del "Marco Metodológico para la Valoración y Gestión de Riesgos del ICE", documento que no había sido aprobado por el Consejo Directivo durante el periodo de alcance del presente estudio.

³⁰ ACFE (2024). Fraud Examiners Manual. Section 4: Fraud Prevention and Deterrence, Fraud Risk Assessment, What is a Fraud Risk Assessment?

Debilidades en los Sistemas de Información

2.30. Por último, se determinó que el ICE carece de mecanismos de control suficientes para el manejo y protección de información derivada de las gestiones de atención de denuncias, investigación preliminares y procedimientos administrativos, lo anterior se evidencia en las siguientes situaciones encontradas:

- El Manual para el funcionamiento del Modelo Archivístico Institucional Código 48.00.007.2010 no contempla regulaciones sobre los plazos razonables para la destrucción de documentos tomando en consideración los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa y penal en casos de fraude, corrupción y delitos.
- No se utilizan sistemas informáticos específicos para la gestión de denuncias, investigaciones preliminares y procedimientos administrativos disciplinarios; además, la Institución no cuenta con bases de datos oficiales para el registro detallado de estas gestiones, en su lugar se recurre a soluciones físicas, manuales y sistemas no integrados como el Sistema OTRS³¹.
- No se observa la existencia de controles físicos o digitales para gestionar el acceso a información confidencial en dichas gestiones, ni se han definido procedimientos claros para suministrar documentación a las autoridades judiciales ante la detección de posibles delitos.

2.31. Sobre esto, la LGCI y las NCISP imponen para el jerarca y los titulares subordinados la exigencia de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar actividades de control para asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad bajo un sistema confiable, oportuno, relevante y competente³².

2.32. Las NICSP también enfatizan en la importancia de la flexibilidad de los sistemas de información para adaptarse a necesidades institucionales cambiantes, la gestión documental adecuada, **la calidad y seguridad de la información**, la adecuada administración de los niveles de acceso a la información sensible, asegurando su confidencialidad, **y el aprovechamiento de las tecnologías de información para apoyar la gestión institucional**.

2.33. En este contexto, las disposiciones establecidas en la Ley General de la Administración Pública N.º 6227 en su artículo 273, la LCCEI en su artículo 8, y la propia LGCI en el artículo 6, subrayan la necesidad crítica de contar con

³¹ Sistema informático para el registro de los casos o incidentes y el manejo de los tiquetes de las diferentes áreas que conforman la DPSI, brindando un seguimiento, control y documentación de los servicios. Procedimiento para la atención de denuncias por hechos delictivos e irregularidades administrativas. Código DPSI-001-2016.

³² Artículo 16 de la LGCI; y el numeral 4.4 y el Capítulo V de las NCISP.

mecanismos eficaces para la gestión de la confidencialidad y seguridad de la información.

- 2.34. Las debilidades identificadas se deben principalmente a un compromiso superior insuficiente para fomentar una cultura organizacional que priorice la ética, la integridad y la transparencia. Aunado a ello, la ausencia de un enfoque sistémico dirigido a la prevención y manejo de eventuales conductas irregulares, como el fraude, la corrupción y otros delitos, así como en la falta de actualización de la normativa interna y el sistema de control interno para cumplir con el marco legal vigente y las mejores prácticas aplicables.
- 2.35. Estas debilidades en la prevención de posibles conductas irregulares afectan negativamente la capacidad del ICE para responder de manera eficaz y eficiente ante posibles actos de fraude, corrupción y delitos. Asimismo, la omisión en la evaluación de riesgos asociados a conductas irregulares y la falta de implementación de mecanismos para mitigar dichos riesgos, expone a la institución a eventuales incidentes de fraude, corrupción y delitos. Esto puede resultar en considerables pérdidas financieras, daños reputacionales graves, así como en el debilitamiento de los servicios públicos brindados por la institución.

DETECCIÓN DE CONDUCTAS IRREGULARES

- 2.36. Conforme a la legislación vigente, las medidas para detectar conductas irregulares en las entidades se centran en dos pilares fundamentales, el primero, el contar con un sistema de control robusto para gestionar denuncias e investigaciones. Sobre esto las LCCEI y la Ley N.º 9699 promueven tanto la denuncia de posibles actos irregulares, como también protegen a las personas denunciantes, asegurando que las investigaciones se realicen de forma rápida y adecuada para mitigar daños y prevenir futuros incidentes³³.
- 2.37. En segundo lugar, el seguimiento y monitoreo continuos son imprescindibles para adaptarse a un entorno en constante cambio y mantener la eficacia de los controles internos. Estas prácticas fomentan la identificación y rectificación de las eventuales irregularidades de forma oportuna; también reflejan el compromiso de la organización con la transparencia y la integridad, asegurando una gestión que protege activamente el interés público de cualquier práctica corrupta o fraudulenta.

³³ Recientemente la Asamblea Legislativa promulgó además la Ley de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales, Ley N.º 10437, que viene a fortalecer aún más este marco normativo.

Debilidades en la detección y gestión de Conductas Irregulares, Fraude, Corrupción y Delitos en el ICE

- 2.38. Se identificaron debilidades en las acciones implementadas por el ICE para la detección y gestión de conductas irregulares. Sobre esto, se determinó que aunque el ICE cuenta con mecanismos y canales de denuncia formalizados³⁴ que permiten reportar posibles irregularidades a través de líneas telefónicas, correos electrónicos y entregas físicas de documentos, no se evidenció que se realicen esfuerzos para asegurar de que todas las partes involucradas (las personas funcionarias, partes relacionadas: proveedores, clientes y ciudadanía) sean informados sobre la existencia de estos mecanismos de denuncia y de cómo proceder en caso de necesitar utilizarlos, así como de realizar mediciones y consultas sobre el nivel de conocimiento de su personal de estos canales de denuncia. Tampoco se observó que se informe o se incluya en la normativa interna³⁵ de manera explícita los derechos de las personas denunciantes.
- 2.39. La Administración Activa afirma que los canales de denuncia se encuentran disponibles tanto para personal interno como para terceros y son publicados en su página web oficial; sin embargo, de una revisión del sitio web de la institución realizada por el equipo de auditoría no se obtuvo evidencia de la accesibilidad y disponibilidad de estos canales para terceros.
- 2.40. La LGCI establece que la responsabilidad por el sistema de control interno será del jerarca y titular subordinado por ello debe realizar acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento,³⁶ así como dentro de los deberes se contempla el velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.³⁷ También se resguarda el derecho de toda persona a denunciar los actos de corrupción.³⁸ Además, señalan a la Administración como una de las tramitadoras de las denuncias administrativas así como de las investigaciones que puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo.
- 2.41. El Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, Decreto Ejecutivo N° 32333 señala el derecho de la ciudadanía y el deber de las personas funcionarias públicas de denunciar los actos presuntamente corruptos que se

³⁴ Reglamento para Interposición de denuncias ante la DPSI, sobre Hechos Delictivos e Irregularidades Administrativas, Código 76.00.004.2016.

³⁵ El Reglamento para Interposición de denuncias ante la DPSI, sobre Hechos Delictivos e Irregularidades Administrativas, Código 76.00.004.2016, el Reglamento para la atención del hostigamiento laboral en el Instituto Costarricense de Electricidad Código 32.00.014.2007 y las Directrices para el Proceso de Gestión Disciplinaria en el ICE.

³⁶ Artículo 10 de la LGCI.

³⁷ Artículo 12 de la LGCI.

³⁸ Artículo 10 de la LGCI. En este sentido, la denuncia es comprendida como parte del control ciudadano a la propia gestión administrativa, tal y como lo desarrolla la propia Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia voto 2005-01083 emitido a las diez horas del 04 de febrero de 2005.

produzcan en la función pública;³⁹ asimismo, sustenta la posibilidad de presentar estas denuncias en forma escrita, verbal o por cualquier otro medio ante las autoridades competentes, entre ellas, la Administración y dispone que “una vez interpuesta la denuncia, así como durante y luego de concluido el proceso de investigación, **el denunciante tendrá derecho a que su identidad sea protegida en todo momento**”⁴⁰ (el resaltado no es del original).

2.42. El Reglamento al título II de la Ley N.º 9699 indica que “Tanto los canales de denuncia como todo el proceso de su gestión, deben procurar confianza y protección a las personas denunciantes”.⁴¹ Además, se establece que la gestión de denuncias debe contemplar como mínimo, en otros aspectos los siguientes:

a) Recepción de las denuncias: los canales de denuncia deben ser de fácil acceso, seguros y visibles, en el caso de que la persona denunciante se identifique debe garantizar la confidencialidad de su identidad, así como del contenido de la denuncia.

b) Las personas denunciantes deben ser informadas de que, en caso de identificarse, su identidad, así como el contenido de la denuncia se van a mantener en confidencialidad y, únicamente, se va a revelar en los casos que sea indispensable para la continuación de la investigación, siempre con el acuerdo de la persona denunciante o, por lo menos, con un aviso previo.

2.43. Por lo expuesto anteriormente, las instituciones públicas como el ICE tienen la obligación de establecer y comunicar de manera efectiva los canales de denuncia, garantizando su fácil acceso, seguridad y visibilidad para funcionarios y terceros. Esto implica incluir información detallada sobre los procedimientos para presentar denuncias, ya sean escritas, verbales o por otros medios, e informar proactivamente a los potenciales denunciantes sobre sus derechos, incluyendo la protección de su identidad y la confidencialidad del proceso⁴².

2.44. Se evidenció que la normativa interna⁴³ del ICE relacionada con la atención de denuncias e investigaciones preliminares de posibles conductas irregulares no incluye procedimientos o procesos específicos para garantizar la protección de las condiciones laborales de la persona denunciante y testigos con el fin de disminuir los riesgos a ser víctimas de represalias, en el que se asignen responsabilidades para proteger al denunciante dentro de la Institución, así como medidas disciplinarias para quien violente la protección del denunciante, tome represalias en su contra y/o entorpezca, limite o condicione el desarrollo de una investigación o procedimiento disciplinario.

³⁹ Artículos 8 y 9 del Reglamento a la LCCEI.

⁴⁰ Artículo 10 del Reglamento a la LCCEI, artículo 8 de la LCCEI y artículo 6 de la LGCI.

⁴¹ Artículo 13 Reglamento al título II de la Ley N.º 9699.

⁴² Reglamento a la LCCEI, N° 32333, Artículo 4º- Deber de fomento.

⁴³ Reglamento para la Interposición de Denuncias ante la DPSI sobre Hechos Delictivos e Irregularidades Administrativas, Código: 76.00.004.2016 y el Procedimiento para la Atención de Denuncias por Hechos Delictivos e Irregulares Administrativas, Código: SC.PI.001.2018

2.45. Sobre esto, el Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699 establece en su artículo 14:

Artículo 14.- Medidas para la protección de la persona denunciante.

El Modelo deberá contemplar mecanismos internos para garantizar la protección y apoyo de las personas denunciantes al interno de la persona jurídica con el fin de disminuir los riesgos a ser víctimas de represalias. Además, protección y apoyo a otros testigos. Esto debe iniciar tan pronto como la denuncia es recibida y debe continuar a lo largo del proceso de gestión de la denuncia.

La responsabilidad de dicha protección y apoyo debe estar claramente asignada dentro de la persona jurídica. La persona jurídica debe definir las medidas disciplinarias derivadas del intento de identificar a una persona denunciante, así como de quien tome represalias en su contra.

En el caso que la persona denunciante sea una persona de la organización, se le deben proteger sus condiciones laborales, no pudiendo ser discriminada, sancionada, suspendida, descendida, cesada, despedida, reubicada o removida de su cargo a consecuencia de la denuncia. En ningún caso, esta protección exime a la persona denunciante de sus responsabilidades laborales, sanciones disciplinarias o el despido por hechos diferentes a los denunciados, de conformidad con las disposiciones de la normativa laboral nacional aplicable.

2.46. En relación con los procedimientos y procesos para la atención y gestión de denuncias de conductas irregulares, éstos se encuentran definidos, formalizados y comunicados por medio del *Reglamento para la Interposición de Denuncias ante la DPSI, sobre hechos delictivos e irregularidades administrativas* y el *Procedimiento para la atención de denuncias por hechos delictivos e irregularidades administrativas*. De la revisión de estos documentos se determinó que estos carecen de procedimientos de control específicos destinados a asegurar la protección de la confidencialidad de la identidad de los denunciantes y de la información relacionada, así como para prevenir y manejar adecuadamente posibles conflictos de interés que puedan surgir durante el proceso de gestión de las denuncias.

2.47. Aunque la institución dispone de políticas generales para la protección de la confidencialidad de la información⁴⁴ y la prevención de conflictos de interés⁴⁵, los procedimientos y procesos para la atención y gestión de las denuncias de conductas irregulares no incorporan medidas de control específicas que garanticen el cumplimiento de la protección de la confidencialidad de las personas denunciantes y hechos denunciados ni la prevención y manejo de posibles conflictos de interés que puedan surgir directamente de las gestiones de denuncias y las investigaciones preliminares asociadas a ellas.

2.48. La Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo III sobre medidas preventivas, señala que los Estados Partes deben considerar y aplicar medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otros, “8.- *Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y*

⁴⁴ Política Corporativa de Confidencialidad de la Información (Código: 38.00.002.2013)

⁴⁵ Política sobre conflicto de interés del Grupo ICE (Código 85.00.001.2020)

ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.”. Además, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su artículo 33, señala la protección de las personas denunciantes, aspecto también resguardado en el artículo 8 de la LCCEI y el artículo 6 de la LGCI⁴⁶, además, en las NCISP en sus numerales 4.1 y 4.2.

- 2.49. Por otra parte, el Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Sobre Integridad Pública⁴⁷ Resalta la importancia de implementar procedimientos y procesos de control para prevenir y manejar situaciones que, sin un control adecuado, podrían derivar en infracciones a las normativas de integridad pública. Destaca especialmente la necesidad de que estos procedimientos sean claros y proporcionales para fomentar la equidad, aceptabilidad y eficacia en la prevención de dichas infracciones.
- 2.50. Adicionalmente, se identificó una limitación para los encargados del Servicio de Investigaciones del Proceso de Gestión de Seguridad Institucional (PGSI), en términos de acceso a información interna clave para llevar a cabo sus funciones. Esto debido a que el procedimiento de atención de denuncias e investigaciones preliminares no señala las facultades de acceso a información confidencial de los encargados de desarrollar dichas gestiones. En los casos en que estos funcionarios requieren tener acceso a información que ha sido declarada como confidencial para llevar a cabo sus investigaciones, deben recurrir al Consejo Directivo para solicitar autorización para acceder a dichos recursos, lo que puede ralentizar el proceso de investigación innecesariamente.
- 2.51. Sobre este particular, la Política Corporativa de Confidencialidad de la Información en el numeral 6.1. Acceso a la información señala “A nivel interno, la información confidencial en general, **sólo puede ser accedida y utilizada por el personal que de acuerdo con sus funciones y nivel de responsabilidad así lo requiera**, o esté debidamente autorizado.”. (El resaltado no es del original).

⁴⁶ Asimismo, con la entrada en vigencia de la Ley de Protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales N.º 10437, a partir del 08 de febrero de 2024, todo ente público debe atender también sus normas, las cuales, al estar fuera del periodo auditado no fueron evaluadas, sin embargo, esto no es limitante para que la nueva norma de orden público sea también considerada en las actuaciones administrativas a ejecutar por parte del ICE en procura de garantizar su debida implementación.

⁴⁷ OCDE (2020). Manual de La OCDE Sobre Integridad Pública. Capítulo 4. Dicho documento señala que es esencial garantizar que los funcionarios públicos comprendan sus deberes y responsabilidades, incluyendo cómo y cuándo deben informar sobre posibles conflictos de interés y las consecuencias de no cumplir con las normas establecidas. En ello, señala que la efectividad en la gestión de conflictos de intereses depende de la capacidad de identificarlos oportunamente y actuar acorde a las políticas establecidas, equilibrando sus obligaciones profesionales con sus intereses personales, las cuáles deben detallar cómo gestionar estos conflictos, ofreciendo soluciones dependiendo de la gravedad y naturaleza del conflicto.

Además, en cuanto a la proporcionalidad de ajustar los procedimientos a factores como el cargo del funcionario, los riesgos asociados a este, su nivel de exposición y su antigüedad en el cargo. Es decir, que plantea que podría ser necesaria la implementación de requisitos adicionales o específicos para aquellos en posiciones de alta jerarquía o en roles con un riesgo significativamente mayor (como lo es la exposición a información sensible o confidencial).

- 2.52. Adicionalmente, los artículos 15 y 19 del Reglamento a la LCCEI establecen la obligación de tramitar las denuncias con rapidez y eficiencia. El artículo 15 subraya que las denuncias deberán tramitarse con la mayor celeridad, y establece que la responsabilidad de llevar adelante y concluir la investigación de manera oportuna recae en la Administración. Por su parte, el artículo 19 establece los principios que deben regir el manejo de las denuncias por parte de las autoridades competentes, conforme a la ley y el reglamento, siendo estos la informalidad, la oficiosidad, la celeridad y la eficacia.
- 2.53. Con respecto a la comunicación de resultados de las denuncias e investigaciones tramitadas, se determinó que el procedimiento para la atención y gestión de denuncias de conductas irregulares, no incluye mecanismos para informar lo que corresponda al denunciante en cuanto a los avances y acciones tomadas en la gestión de la denuncia. Esto contraviene lo establecido en el artículo 24 del Reglamento a la LCCEI, en el cual se establece:
- “De los resultados de la investigación preliminar, se comunicará lo que corresponda al denunciante que haya señalado un lugar o medio para tal efecto, siempre y cuando ésta no comprenda, el informe final de la investigación preliminar, la información, documentación u otras evidencias de las investigaciones, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo o la interposición de un proceso judicial.”*
- 2.54. En línea con lo anterior el Reglamento al Título II de la Ley N.º 9699 en su artículo 13 inciso h) establece entre las etapas que como mínimo debe contemplar el proceso de gestión de denuncia la “Conclusión de la gestión de la denuncia”, la cual involucra “Comunicar a la persona denunciante la finalización de la gestión y las acciones realizadas” manteniendo siempre la confidencialidad de la información que así lo requiera.
- 2.55. Las debilidades descritas anteriormente, obedecen a la ausencia de un enfoque proactivo por parte de la dirección superior para fomentar la implementación de procedimientos y procesos claros y proporcionados alineados con el ordenamiento jurídico y las buenas prácticas en cuanto a la detección y gestión de conductas irregulares. Lo anterior se ve agravado por una deficiente divulgación de información y capacitación, dirigida a funcionarios y terceros, sobre la disponibilidad de los canales de denuncia, responsabilidades, derechos y medidas de protección de los denunciantes en el proceso de denuncia.
- 2.56. En consecuencia, se limita significativamente la capacidad de la institución para detectar y responder de manera oportuna y efectiva a posibles actos de corrupción, fraude y otras conductas irregulares, lo que puede resultar en pérdidas económicas, afectación de los servicios brindados por la Institución y en la disminución de la confianza de los funcionarios, partes interesadas y la ciudadanía en general.

ESTABLECIMIENTO DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

- 2.57. La Ley General de la Administración Pública N.º 6227, y otras normas jurídicas establecen el debido proceso administrativo y dictaminan sanciones concretas para actos irregulares, asegurando que estas sean aplicadas de manera obligatoria y no

opcional. En el contexto del ICE, esto se alinea con los reglamentos internos de la entidad, en donde se establece el régimen interno sancionatorio; en estos se especifican los tipos de faltas y las sanciones a aplicar a aquellos funcionarios que incurran en conductas irregulares o delictivas de conformidad con la legislación aplicable, además que se cuenta con un procedimiento interno formalizado para el desarrollo del proceso de gestión disciplinaria⁴⁸ en el que se identifican los deberes y derechos de los participantes, además de las etapas, productos y la fase recursiva del mismo en línea con lo establecido en el Libro Segundo de la Ley N.º 6227.

- 2.58. De acuerdo con el marco normativo y las buenas prácticas, al imponer sanciones equitativas y justas, se promueve la igualdad entre los miembros de la organización, fortaleciendo la ética y la moral. Dichas sanciones son herramientas para corregir conductas irregulares y guiar a los individuos y la organización hacia objetivos y valores comunes, dejando claro el rechazo a comportamientos inaceptables.
- 2.59. Además, se enfatiza la importancia de procesos bien definidos y formalizados para la administración de procedimientos disciplinarios, incluyendo el seguimiento de tiempos de caducidad y prescripción; protocolos para evitar conflictos de interés y asegurar la confidencialidad. Estos procesos deben ser transparentes, imparciales y aplicados consistentemente para garantizar la justicia y la transparencia en la gestión administrativa.
- 2.60. En cumplimiento con lo anteriormente expuesto, los jefes y titulares subordinados deben llevar a cabo un exhaustivo análisis de su actividad para instaurar, asegurar, monitorear y evaluar un adecuado esquema de controles internos que garantice razonablemente la consecución de los objetivos en la gestión de los procedimientos administrativos, con el fin de prevenir desviaciones o irregularidades que puedan generar eventuales responsabilidades en el marco de la función pública.

Debilidades en el manejo de expedientes y control de plazos en el Proceso de Gestión Disciplinaria del ICE

- 2.61. En el procedimiento interno establecido, se observó que este describe de forma general el proceso que realiza la institución en cada una de las etapas del procedimiento administrativo (medidas cautelares, decisión de inicio y acto de inicio, audiencia oral y prueba, acto final y recursos), los responsables de dirigir cada etapa junto con sus roles y responsabilidades específicas, y los productos que deben emitirse en cada etapa del proceso. No obstante, en cuanto al manejo de los expedientes administrativos, se determinó que no existen en la institución procedimientos documentados, formalizados y comunicados para conformar, conservar, custodiar e incluso certificar debidamente los expedientes administrativos disciplinarios.

⁴⁸ Directrices para el Proceso de Gestión Disciplinaria en el ICE (Código 33.11.001.2007)

- 2.62. El expediente administrativo refleja el proceso administrativo llevado a cabo por la administración; conforma la base para la emisión de una resolución administrativa y es esencial para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de los administrados⁴⁹. El Código Procesal Contencioso Administrativo establece que los expedientes administrativos deben estar debidamente identificados, foliados, completos y en estricto orden cronológico. Asimismo, deben contener la totalidad de las piezas y los documentos que lo componen, lo cual debe ser indicado cuando se requiera la certificación del mismo.⁵⁰
- 2.63. Aunado a ello, la normativa establece el deber ineludible de la Administración de gestionar los expedientes administrativos de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.⁵¹ Dicha gestión debe alinearse con una aplicación rigurosa del control interno, lo cual es fundamental para asegurar tanto la confiabilidad como el acceso oportuno a la información. En este sentido, la LGCI requiere la documentación, actualización y divulgación interna de los procedimientos de control, el diseño y el uso de documentos, los formatos que contribuyan al registro adecuado de transacciones y hechos significativos que ocurran dentro de la institución, los cuales deben ser gestionados y preservados de manera adecuada.
- 2.64. Respecto a la prevención y gestión de conflictos de interés y la protección de la confidencialidad, se evidenció la ausencia de procedimientos de control específicos dentro del procedimiento interno para el desarrollo de procedimientos administrativos disciplinarios. Debido a que no se observa la incorporación de medidas concretas para prevenir y manejar eventuales conflictos de interés que puedan surgir.
- 2.65. Asimismo, en dicho procedimiento no se identificaron los controles implementados por la Administración para asegurar la protección de la confidencialidad en lo concerniente a la identidad de la persona denunciante y la información y evidencia que forman parte de los procedimientos administrativos disciplinarios. Esta situación persiste, a pesar de la existencia de políticas generales sobre conflictos de interés⁵² y confidencialidad de la información⁵³ señaladas en el párrafo 2.45.
- 2.66. A nivel normativo, el Código Procesal Civil establece las diversas causales de impedimento mencionadas en el artículo 12, en las cuales se abordan situaciones que podrían afectar la imparcialidad y objetividad de los funcionarios. En este contexto, es esencial implementar medidas apropiadas que permitan la identificación temprana y precisa de posibles riesgos, así como la adopción de estrategias efectivas para prevenir la materialización de dichos conflictos, garantizando así la integridad en el ejercicio de las responsabilidades asignadas⁵⁴.

⁴⁹ Ver [Diccionario usual del Poder Judicial](#) y el [Glosario único de términos definiciones, conceptos y abreviaturas de las normas técnicas nacionales](#). Archivo Nacional de Costa Rica.

⁵⁰ Artículo 51 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

⁵¹ Artículo 65 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227.

⁵² Política sobre conflicto de interés del Grupo ICE (Código 85.00.001.2020).

⁵³ Política Corporativa de Confidencialidad de la Información (Código: 38.00.002.2013).

⁵⁴ Ver oficio de carácter preventivo DJ-1002 emitido por la Contraloría General el 30 de junio de 2023, denominado “Diez medidas claves para una buena gestión de los procedimientos administrativos”.

- 2.67. Por otra parte, en lo relacionado a la confidencialidad en los procedimientos administrativos, la LGCI en su artículo 6 y la LCCEI en su artículo 8, establecen que en la tramitación de las denuncias, la identidad de la persona denunciante, los estudios, la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones cuyo resultados originaron la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo y una vez notificado el mismo y hasta la resolución final del procedimiento administrativo donde la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.
- 2.68. En relación con la protección de confidencialidad de la identidad de la persona denunciante debe mantenerse siempre, aún cuando haya finalizado de cualquier modo la investigación o un procedimiento posterior que se lleve a cabo⁵⁵.
- 2.69. La OCDE⁵⁶ recomienda implementar procedimientos y procesos para prevenir y manejar situaciones que, sin un control adecuado, podrían derivar en infracciones a las normativas de integridad pública. Destacando especialmente la necesidad de que estos procedimientos sean claros y proporcionales para fomentar la equidad, aceptabilidad y eficacia en la prevención de dichas infracciones.
- 2.70. Se determinó que la Administración carece de sistemas físicos o digitalizados para monitorear los plazos de caducidad y prescripción en procedimientos administrativos disciplinarios, así como registros para el seguimiento del cumplimiento de plazos, alertas sobre vencimientos para implementar oportunamente las acciones necesarias. Adicionalmente, aunque los registros de sanciones se mantienen físicamente dentro de los expedientes disciplinarios, no se realiza un seguimiento administrativo de las acciones relacionadas con irregularidades y delitos.
- 2.71. Lo anterior revela un riesgo importante en el ICE puesto que la Administración cuando tramita un procedimiento administrativo de corte sancionatorio, tiene el deber de poner especial atención y cuidado a los diferentes plazos que son aplicables al procedimiento y sus fases, a efectos de garantizar su marcha adecuada y evitar que estos sean invalidados o se generen causas que impidan continuar con el ejercicio de la acción disciplinaria o el establecimiento de responsabilidad civil o penal⁵⁷.
- 2.72. Por su parte, la Ley General de la Administración Pública N.º 6227 y otras normativas específicas, como el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establecen diversos plazos de prescripción y caducidad para distintas acciones y procedimientos. En donde se establece que resguardar y vigilar los diferentes plazos aplicables a los procedimientos administrativos, es imperativo para la Administración, considerando que el

⁵⁵ Oficio de carácter preventivo relacionado con la protección de confidencialidad de la identidad de los denunciantes de conformidad con la LCCEI y su Reglamento. DJ-2668-2022 (22360) del 09 de diciembre de 2022.

⁵⁶ OCDE (2020). Manual de La OCDE Sobre Integridad Pública, Capítulo 4.

⁵⁷ Ver el oficio de carácter preventivo DJ-1002 emitido por la Contraloría General de la República el 30 de junio de 2023, denominado "Diez medidas claves para una buena gestión de los procedimientos administrativos".

ordenamiento jurídico impone como falta grave a aquellas las personas funcionarias que no den inicio oportuno a los procedimientos y dejen que la responsabilidad prescriba sin causa justificada⁵⁸.

- 2.73. También es deber de la administración vigilar el plazo de dos meses estipulado por el ordenamiento jurídico para finalizar el procedimiento administrativo y el plazo de un mes para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo.⁵⁹
- 2.74. En complemento con lo establecido en la LGCI y las NCISP que señalan que es imperativo que el jerarca y titulares subordinados implementen y mejoren continuamente sistemas de control interno, contando con sistemas que deben garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información, proporcionando así a la alta dirección la información necesaria de manera rápida y eficaz para facilitar la toma de decisiones. Al mismo tiempo, esto refuerza la transparencia y permite implementar acciones preventivas y correctivas para evitar situaciones que comprometan la consecución de los objetivos, especialmente en lo que respecta al establecimiento de responsabilidades.⁶⁰
- 2.75. Adicionalmente, la buena práctica nacional⁶¹ recomienda:

...que la administración superior pueda conocer con exactitud y de manera ágil, entre otros datos: la cantidad de procedimientos administrativos que están en fase de instrucción, las unidades administrativas que tienen a cargo cada uno de los procedimientos, la etapa procesal en que se encuentra cada uno de éstos, así como los procedimientos para los cuales ya se ha dictado el acto final por parte del órgano decisor y los que se encuentran en fase recursiva en sede administrativa, o bien, los que hayan sido impugnados en la sede judicial y la etapa del litigio en que se ubican (tanto a nivel de medidas cautelares como procesos de conocimiento), así como la respectiva información sobre las sanciones impuestas y su correspondiente ejecución.

- 2.76. Las debilidades anteriormente expuestas se deben a una débil percepción de la importancia de los controles internos y sistemas de información para garantizar el cumplimiento normativo y así como para la gestión eficaz de los riesgos derivados de protección de confidencialidad, conflictos de interés y prevención de la caducidad o prescripción de los procedimientos administrativos disciplinarios.
- 2.77. Lo anterior tiene como consecuencia un eventual aumento en el riesgo de conflictos de interés y de violación de la confidencialidad de la información relacionada con los procedimientos administrativos, lo cual de materializarse puede resultar en el menoscabo de la integridad, transparencia, equidad y efectividad de los

⁵⁸ Artículo 71, LOCGR.

⁵⁹ Según el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227. Aunado a ello, se destaca que el artículo 329 indica que, si bien, existe un deber de la Administración de resolver dentro de los plazos de ley, ello no afecta la validez del acto, salvo disposición en contrario definida por norma legal.

⁶⁰ De acuerdo con lo establecido en los artículos 7, 8, 10, 12 y 16 de la LGCI y los numerales 1.2, 1.4 y 4.6 de las NCISP.

⁶¹ Ver el oficio de carácter preventivo DJ-1002 emitido por la Contraloría General de la República el 30 de junio de 2023, denominado “Diez medidas claves para una buena gestión de los procedimientos administrativos”.

procedimientos disciplinarios y el establecimiento de sanciones y responsabilidades civiles y penales en perjuicio de la Institución.

- 2.78. Asimismo, existe un aumento en el riesgo de incumplimiento de plazos legales por la falta de controles para vigilar estos durante las diferentes etapas del proceso administrativo disciplinario, en este aspecto es importante tomar en cuenta que el ICE reportó⁶² tardar en promedio alrededor de 1 año y 5 meses en resolver un procedimiento administrativo disciplinario, mientras que los procedimientos administrativos reportan una duración acumulada⁶³ promedio de aproximadamente 1 año y 9 meses.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que las acciones implementadas por el ICE ante indicios de conductas presuntamente irregulares y de prevención y atención de delitos **presentan un nivel bajo de cumplimiento** respecto al marco normativo y de las buenas prácticas aplicables.
- 3.2. Lo anterior, debido a que el ICE no ha implementado un modelo de Organización, Prevención de Delitos, Gestión y Control. Aunado a ello, presenta **debilidades en la Prevención** de conductas irregulares, fraude, corrupción y otros delitos en el ICE, en aspectos relacionados al componente de *ambiente de control del SCI*, de la *valoración de estos riesgos* y de *los sistemas de Información* en estas temáticas.
- 3.3. En cuanto al *ambiente de control*, se evidenció que en la mayoría de los casos cuenta con normativa interna desactualizada, no se ajusta a los cambios en el contexto organizacional y legal, como la inclusión de la Ley N.º 9699 y su reglamento; también la ausencia de instrumentos formales de la ética oficializados como indicadores que permitan su seguimiento y evaluar la efectividad de sus elementos formales. Además de la ausencia de una estrategia integral de divulgación y capacitación en temas de prevención de conductas irregulares, fraude, corrupción y delitos, que incluya a todo el funcionariado y partes interesados. Y, la falta de una estrategia de capacitación específica para los funcionarios encargados de gestionar denuncias y realizar investigaciones preliminares, en temas pertinentes a su función.
- 3.4. En la *valoración de riesgos* se evidenció que el ICE no ha realizado la identificación y evaluación de los riesgos de conductas irregulares como fraude, corrupción y otros delitos a los que está expuesta la institución dada la naturaleza de sus operaciones y su contexto organizacional.

⁶² De acuerdo con la información aportada en la *Herramienta de Recopilación de Información sobre Denuncias, Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos*, remitida por medio de las Cartas 5500-1194-2023 y 5500-1262-2023 del 30 de agosto y 14 de septiembre de 2023 respectivamente.

⁶³ Con corte de la información al 31 de agosto de 2023, remitida mediante cartas 5500-1194-2023 y 5500-1262-2023 del 30 de agosto y 14 de septiembre de 2023 respectivamente.

- 3.5. Por otra parte, en cuanto a *los sistemas de información* relacionados con la atención, gestión de denuncias y procedimientos administrativos disciplinarios se determinó que no son efectivos y no garantizan la protección adecuada de la información crítica y confidencial derivada de estas gestiones.
- 3.6. Se determinó también **debilidades en las acciones implementadas para detectar conductas irregulares y el establecimiento de responsabilidades**. En donde se identificó que el ICE no se asegura de que su personal haya sido informado sobre la existencia de los canales de denuncia y cómo proceder en caso de necesitar utilizarlos; asimismo, se evidenció deficiencias en la implementación y comunicación efectiva de los canales de denuncia para las demás partes relacionadas como la ciudadanía, proveedores, clientes, entre otros. Además, la normativa interna y la información disponible sobre los canales de denuncia no incluyen de manera explícita los derechos de las personas denunciantes.
- 3.7. Aunado a ello, no existen procedimientos de control específicos que guíen el actuar de los encargados de dichas gestiones para garantizar la prevención de posibles conflictos de interés y la protección de la confidencialidad de la identidad de la persona denunciante, así como de toda aquella información y evidencia que pueda llegar a sustentar la apertura de procedimientos administrativos o procesos judiciales, acorde con los postulados de objetividad, imparcialidad y transparencia en la gestión de los servicios públicos. Se evidenció la ausencia de procedimientos de control para garantizar la protección de las condiciones laborales de la persona denunciante y testigos con el fin de disminuir los riesgos a ser víctimas de represalias. De igual forma, no se ubicó evidencia sobre protocolos para informar a la persona denunciante, en lo que le corresponde, sobre los avances o resultados de las investigaciones.
- 3.8. Se evidenció que no existen procedimientos formalizados y comunicados para gestionar expedientes administrativos disciplinarios, que incluyan su formación, conservación, custodia y certificación. Además que el ICE carece de sistemas físicos o digitalizados para monitorear los plazos de caducidad y prescripción en procedimientos disciplinarios, así como de registros para realizar el seguimiento del cumplimiento de plazos y alertar sobre posibles vencimientos.
- 3.9. De forma que, el ICE se enfrenta a un reto significativo en el desarrollo institucional de esta temática al evidenciarse las falencias en las acciones implementadas con respecto a la prevención, detección, establecimiento de responsabilidades ante eventuales conductas irregulares, de fraude, corrupción y otros delitos. Donde las oportunidades de mejora deben contemplar la visión integral y sistémica que fortalezca el SCI acorde con los riesgos de los procesos que realiza la institución, de su contexto y de la participación de partes relacionadas, de forma que propicie una cultura ética, de transparencia y rendición de cuentas.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la LGCI, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR HAROLD CORDERO VILLALOBOS EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL ICE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar e implementar una estrategia de gestión de riesgo de fraude, corrupción y otras conductas irregulares que incluya, al menos, lo siguiente (ver párrafos del 2.22 al 2.29):
 - Identificar y evaluar los riesgos de fraude, corrupción y otras conductas irregulares derivados del contexto interno y externo del ICE, sus operaciones, relación con contrapartes del sector público y privado y los procesos y actividades que realiza para llevar a cabo su misión.
 - Establecer roles y responsabilidades para la gestión de estos riesgos a lo largo de la estructura jerárquica del ICE.
 - Establecer mecanismos de control para el monitoreo y seguimiento continuo de estos riesgos, que incluya el diseño e implementación de indicadores específicos y cuantificables para medir la eficacia en dicha gestión y coadyuven en la toma de decisiones informadas de los diferentes niveles organizacionales de la institución.
 - Documentar y mantener actualizada la información generada a partir de la evaluación y monitoreo de los riesgos de fraude, corrupción y otras conductas irregulares.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 6 meses contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación en la que conste la elaboración de dicha estrategia de gestión de riesgo de fraude, corrupción y otras conductas irregulares conforme lo requerido y la remisión de dicha estrategia al Consejo Directivo.
 - Asimismo, a partir de la fecha del acuerdo tomado y orden de implementación por parte del Consejo Directivo, deberá remitir dos informes semestrales haciendo constar el avance en la implementación de la citada estrategia de gestión de riesgo de fraude, corrupción y otras conductas irregulares.
- 4.5. Revisar, actualizar e implementar las políticas y procedimientos relacionados con la prevención, detección y atención de conductas irregulares para asegurar que estos respondan a los riesgos identificados y se alineen con las regulaciones vigentes, como la Ley N.º 9699 y su respectivo reglamento, así como adaptarlas a los cambios organizacionales y estructurales que se han realizado en el ICE. Estas revisiones y actualizaciones deben considerar, al menos, lo siguiente (ver párrafos del 2.4 al 2.21, del 2.44 al 2.56 y del 2.64 al 2.69):
- Incorporar en el sistema de control interno los requerimientos mínimos del modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control que regula el artículo 8 de la Ley N.º 9699 y su Reglamento.
 - Actualizar periódicamente códigos de conducta, políticas anticorrupción, protocolos de denuncia y controles internos de acuerdo con las evaluaciones de riesgos.
 - Implementar al menos anualmente, la revisión integral de la cultura ética que abarque los elementos de la prevención, detección y respuesta, de conductas antiéticas, de fraude, corrupción y otros delitos.
 - Establecer mecanismos para la protección de las condiciones laborales de los denunciantes y testigos, asignando responsabilidades claras dentro de la Institución para salvaguardar a los denunciantes y establecer medidas disciplinarias contra quien tome represalias o limite el desarrollo de investigaciones.
 - Establecer procedimientos específicos en la atención de denuncias, Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos Disciplinarios para la prevención de conflictos de interés y la protección de la confidencialidad de la identidad del denunciante y toda aquella información y evidencia que sustenta las investigaciones preliminares y/o los procedimientos administrativos disciplinarios o procesos judiciales.

- Establecer procedimientos para informar a los denunciantes, en lo que corresponda, sobre el avance y resultados de las investigaciones preliminares.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General lo siguiente:

- Cada 4 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir un informe de avance con respecto a las acciones realizadas por la administración para cumplir con lo dispuesto en este punto.
- En un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la emisión del presente informe, una certificación en la que conste que se efectuó la revisión, especificando cuáles fueron las actualizaciones realizadas de las políticas y procedimientos relacionadas con la prevención, detección y atención de conductas irregulares conforme lo requerido, así como que se efectuó la remisión de la documentación actualizada al Consejo Directivo.
- Asimismo, remitir en un plazo de 3 meses posteriores a la fecha del acuerdo tomado y orden de implementación de los documentos normativos y procedimientos actualizados por parte del Consejo Directivo, una certificación haciendo constar el avance en la implementación de la citada normativa y procedimientos actualizados.

- 4.6. Establecer un área o dependencia encargada de supervisar el funcionamiento y el cumplimiento del Modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control establecidos, según lo estipulado en el artículo 7 de la Ley N° 9699 y en los artículos 11 y 12 de su Reglamento. (ver párrafos del 2.4 al 2.12).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- Cada 4 meses, contado a partir de la emisión del presente informe, remitir un informe de avance con respecto a las acciones realizadas por la administración para cumplir con lo dispuesto en este punto.
- Remitir a la Contraloría General en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la emisión del presente informe, una certificación en la que conste la propuesta de designación del área o dependencia encargada así como la asignación de las responsabilidades y facultades mínimas requeridas para el desarrollo de sus funciones. Debe aportarse copia de la remisión de la propuesta al Consejo Directivo.
- Asimismo, remitir en un plazo de 3 meses posteriores a la fecha del acuerdo tomado, una certificación sobre la implementación del encargado del Modelo.

- 4.7. Ajustar e implementar los cambios necesarios en los canales de denuncia para que estos sean accesibles, seguros y visibles, tanto para el personal interno como para externos, así como para que en estos se incluya información sobre los derechos de los denunciantes y las medidas de protección contra posibles represalias establecidas en la Institución y normativa aplicable (ver párrafos del 2.38 al 2.45).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General en un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la emisión del presente informe, una certificación en la que consten los ajustes en los canales de denuncia conforme lo requerido, así como la remisión de los canales de denuncia ajustados al Consejo Directivo si corresponde. Asimismo, remitir en un plazo de 3 meses posteriores a la fecha del acuerdo tomado y orden de implementación de los canales de denuncia ajustados, una certificación sobre la implementación de los ajustes en los citados canales de denuncia.

- 4.8. Elaborar e implementar un Programa de divulgación y capacitación para prevenir conductas irregulares, fraude, corrupción, y otros delitos, que abarque, al menos (ver párrafos del 2.13 al 2.21):

- Divulgación periódica de información destinada a prevenir conductas irregulares, fraude, corrupción, y delitos.
- Capacitación periódica sobre la normativa interna y los procedimientos relacionados así como los mecanismos de denuncia que pone a disposición la Institución.
- Capacitación especializada para aquellos encargados de atender denuncias y llevar a cabo las Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos en temas afines a sus funciones.

Este Programa deberá incluir a todos los niveles de la estructura organizativa del ICE, así como a terceros involucrados en las operaciones, según la evaluación de riesgos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- Cada 3 meses, contado a partir de la emisión del presente informe, remitir un informe de avance con respecto a las acciones realizadas por la administración para cumplir con lo dispuesto en este punto.
- En un plazo de 9 meses contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación en la que conste la elaboración de dicho Programa de divulgación y capacitación conforme a lo requerido y la remisión de la propuesta del Programa al Consejo Directivo.
- Asimismo, a partir de la fecha del acuerdo tomado y orden de implementación del Programa de Capacitación y Divulgación por parte del Consejo Directivo, deberá remitir dos informes semestrales

haciendo constar el avance en la implementación del citado Programa.

- 4.9. Elaborar e implementar un Procedimiento de control para recopilar, procesar, mantener y custodiar información de calidad sobre las gestiones de atención de denuncias, Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos Disciplinarios. Este debe incluir, al menos (ver párrafos del 2.30 al 2.35):
- Establecer bases de datos oficiales para el registro detallado de estas gestiones.
 - Mecanismos físicos y digitales para garantizar la confidencialidad y el adecuado control de acceso a la información de estas gestiones.
 - Mecanismos físicos y digitales para monitorear los plazos de caducidad y prescripción en Investigaciones Preliminares y Procedimientos Administrativos Disciplinarios, así como el seguimiento del cumplimiento de plazos y alertas sobre vencimientos.
 - Procedimientos formalizados y comunicados para gestionar expedientes administrativos disciplinarios, que incluyan su formación, conservación, custodia y certificación.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- Cada 4 meses, contado a partir de la emisión del presente informe, remitir un informe de avance con respecto a las acciones realizadas por la administración para cumplir con lo dispuesto en este punto.
- En un plazo de 12 meses contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una una certificación en la que conste la elaboración de dicho Procedimiento de control conforme a lo requerido; así como, aportar copia del oficio en el cual conste la remisión al Consejo Directivo de la propuesta del Procedimiento de control.
- Asimismo, a partir de la fecha del acuerdo tomado y orden de implementación del Procedimiento de control, deberá remitir dos informes trimestrales haciendo constar el avance en la implementación del citado Procedimiento de control y sus correspondientes elementos.

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

- 4.10. Conocer, resolver y ordenar la implementación de los productos que, derivados de las anteriores disposiciones de este informe, remita para su conocimiento la Gerencia General. (ver párrafos del 4.4 al 4.9)

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General copia certificada de los acuerdos del Consejo Directivo en los que ese Órgano resolvió y ordenó la implementación de los citados productos; lo cual deberá presentarse en un plazo máximo de 2 meses posteriores al recibido de las propuestas por parte de la Gerencia General.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Gabriela Villalobos Rodríguez
Coordinadora

Leonardo Jiménez Cascante
Colaborador

Natasha María Dejuck Protti
Colaboradora

José Francisco Monge Fonseca
Colaborador

Exania Mallerling Gutiérrez Jirón
Colaboradora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/vas

G: 2023002306-1