

Tribunal de Cuentas



CÓDIGO DE ÉTICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

**Aprobado por Resolución adoptada en Sesión de fecha
Febrero 2015**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SOBRE LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL DESEMPEÑO DEL AUDITOR PÚBLICO

Los Códigos deontológicos han venido proliferando en las distintas actividades profesionales en las últimas dos décadas. Así por ejemplo, en la esfera privada, las asociaciones y colegios se han preocupado por regular sus sectores en busca de un desempeño ético mínimo que garantice la credibilidad del operador y la percepción favorable de dicha actividad por el cliente.

En el sector público, es a partir del fenómeno de la globalización (que fue anexando dentro de sus distintas manifestaciones la aparición cada vez más frecuente de conductas vinculadas al fraude y a la corrupción), donde el reclamo social sobre un cambio de actitud respecto a quienes se desempeñan en la administración pública, se tradujo en la necesidad de crear cuerpos de

normas que impliquen pautas y guías orientadoras, sobre la base de priorizar la lealtad, la integridad, la honestidad, la imparcialidad y la transparencia.

Se tratan de guías mínimas que tienen como fin prevenir los conflictos de intereses, dirimir los dilemas éticos, a la vez de prever principios y valores básicos que informen la actividad del servidor público.

Debemos aceptar que, como servidores públicos, la sociedad espera que asumamos con responsabilidad la función que se nos confía, y ello no implica sino el desempeño de una conducta íntegra que se desarrolle conforme a bases normativas claras y concretas, que permitan realizar efectivamente aquella responsabilidad.

En el caso de un auditor público, ese conjunto de normas tiene que tener un alcance universal, inclusivo de todo individuo, profesional o no, que en representación de una entidad de control y en su carácter de auditor público, se le encargue labores de auditoría, ya se ejecuten éstas individual como colectivamente.

Nuestro Tribunal de Cuentas, como órgano de control externo de rango constitucional y con autonomía funcional, debe propiciar –desde la ejecución de sus cometidos y atribuciones- el desarrollo de una administración honesta que esté al servicio de la comunidad, comprometida con la salvaguarda del erario público y con la institucionalidad, entendida ésta como el respeto irrestricto al ordenamiento jurídico vigente en el país.

Para ello debe propender a crear un Código de Ética propio, aplicable a sus funcionarios en particular, que refleje las características del organismo y sea acorde al sistema jurídico nacional. Es que la imagen institucional muchas veces depende de la conducta de sus recursos humanos: son ellos, a través de las labores de auditoría, quienes representan al Tribunal en cada acción que emprenden.

La credibilidad y la confianza con que la sociedad civil percibe al órgano externo de control tiene entonces un requisito imprescindible, cual es el desempeño ético de sus auditores: mientras éstos sean dignos de respeto y sus acciones generen confiabilidad en los controlados, el control social se verá beneficiado.

Hasta este momento, nuestro Tribunal ha venido amparándose a las previsiones que sobre ética para auditores públicos establece el Código de Ética de INTOSAI. Pero ya desde la ISSAI 30 se proclama a dicho Código

como “un complemento necesario” que fortalece las normas de ética pública internas de cada Entidad Fiscalizadora. Se propicia entonces la existencia de un código nacional, que rija la prestación del servicio y que es “esencial” para que los dictámenes de auditoría sean “minuciosamente precisos y confiables” (The International Standards of Supreme Audit. Institutions N° 30, Capítulo I – “Noción, antecedentes y propósito del Código de Ética”).

Desde las normas supranacionales y más concretamente a través del artículo 8° de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada por el Gobierno uruguayo por Ley 18.056 de 18/11/06), se alienta a los Estados Parte para que conciben la creación de cuerpos de normas que establezcan procedimientos y sistemas que privilegien la probidad en el ejercicio de la función pública.

Nuestra Constitución Nacional de 1967 no posee una cláusula genérica que refiera a la ética en la función pública, pero el Constituyente se ha preocupado de citar el tema en un conjunto variado de disposiciones, entre las que podemos destacar los artículos 44, 58, 59, 71, 115, 168 num. 10, 198 y 209.

El legislador patrio tampoco ha estado ajeno a este “despertar” de la ética pública. A partir de la ratificación por nuestro país de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, incorporada a nuestro derecho interno por Ley 17.008 de 25/9/98, se dictaron normas de conducta para el sector público (Ley 17.060 de 23/12/98 y Decreto 30 de 23/1/03), ambos cuerpos de alcance general que constituyen disposiciones inspiradoras para la concreción de un código deontológico como el que se pretende.

En definitiva, se asiste a una “juridización” de la ética, como una exigencia social impostergable en el obrar del servidor público, cualquiera sea su jerarquía y la relación con el organismo al que está vinculado.

Es por ello que nuestro Tribunal no puede estar ajeno a esta realidad imperante. Tenemos el deber –ante la sociedad toda y frente a los auditados– contar con un cuerpo de normas de conducta propio, máxima garantía para que los administrados puedan exigir y esperar que nuestros actos sean irreprochables, no susciten sospechas y sean dignos de respeto y confianza.

Para la redacción de las normas que integrarán el presente Código, se han tenido en cuenta experiencias similares dentro de Tribunales y Contralorías que integran la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades

Fiscalizadoras Superiores, las recomendaciones de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, así como las previsiones de la propia ISAAI 30 y de los cuerpos normativos nacionales que establecen normas de conductas para los funcionarios públicos.

La estructura del presente cuerpo de normas, prevé un primer capítulo de disposiciones generales, donde se señala el ámbito de aplicación de aquellas y el propósito perseguido, destacándose la amplitud de su alcance subjetivo, las consecuencias para el transgresor y la intención de crear un ambiente de control con parámetros claros para todos los actores.

Le sigue un capítulo de principios generales, normas básicas de conducta ética, en los que debe inspirarse todo funcionario que bajo cualquier relación de dependencia esté vinculado al Tribunal de Cuentas.

Un tercer capítulo está reservado para el auditor público, donde se pretende resaltar los principales principios que deben orientar las labores de auditoría, acorde a los cometidos básicos del Organismo y a tono con las exigencias de los códigos de ética adoptados por la mayoría de las EFS.

El capítulo cuarto (Buenas Prácticas) pretende que el funcionario identifique las mejores acciones que le permitan desempeñar sus tareas eficaz y eficientemente, tendiendo siempre a la excelencia en el servicio que se presta.

Finalmente, el capítulo quinto está reservado a las normas de aplicación, tan necesario como los anteriores, para poder instrumentar el contenido del articulado, en el que destaca la existencia de un Comité de Ética, con competencias específicas en la aplicación del sistema que propone el Código.

CÓDIGO DE ÉTICA PARA FUNCIONARIOS Y AUDITORES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Capítulo I – Disposiciones generales

Artículo 1º (Ámbito de aplicación)- El presente Código de Ética alcanza a todos los funcionarios del Tribunal de Cuentas -cualquiera sea el título o la naturaleza del vínculo que posean con el mismo- que, ya en la faz administrativa, ya actuando como auditores públicos, realicen tareas de control dentro o fuera del Organismo.

Sin perjuicio de la existencia de normas específicas para auditores contenidas en este Código, todos los funcionarios del Organismo deberán adecuar su conducta a las previsiones del mismo. La violación a sus disposiciones será considerada falta administrativa, exponiendo al transgresor a las acciones administrativas, civiles y penales que por derecho correspondan.

Las normas éticas contenidas en este Código se aplicarán sin perjuicio de otras previstas en leyes y reglamentos especiales o en otros códigos deontológicos que sean propios de la profesión del funcionario.

Todos los funcionarios del organismo, inclusive quienes realicen tareas administrativas, tienen la obligación de conocer el alcance de estas normas y la ignorancia de las mismas, en ningún caso, servirá de excusa.

Artículo 2º (Propósito)- Como objetivo primario, las normas previstas en este Código pretenden inspirar y orientar, a través del enunciado de principios éticos y morales, todas las acciones institucionales y de cada miembro de la organización, como forma de promover en el administrado en general y en los organismos controlados en particular, la confianza en las labores de auditoría y en el desempeño honesto de los funcionarios del Tribunal en el ejercicio de sus cometidos y deberes generales.

Consecuentemente, pretende fomentar un ambiente de control en el que el controlante se conduzca conforme a parámetros estrictos de conducta, perfectamente conocidos y por tanto exigibles por los controlados.

Capítulo II – Principios básicos

Artículo 3º (Integridad)- El desempeño funcional deberá cumplirse sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, debiendo aquel observar en todo momento una conducta recta, diligente y honesta, velando en todos los casos por el efectivo cumplimiento de las normas y principios que rigen el actuar público.

Todos los funcionarios están obligados a cumplir con el presente principio, desarrollando su actividad con lealtad institucional, tanto en su trabajo como en sus relaciones con las entidades fiscalizadas.

Artículo 4º (Probidad)- Los funcionarios deben mantener un comportamiento ejemplar, promoviendo la confianza de aquellos a los cuales se dirige su actividad, con apego estricto al principio de legalidad y bregando por la preeminencia del interés público, rehusando de manera inequívoca el mantenimiento de relaciones o intereses que sean incompatibles con su función, teniendo presente que cualquier conducta inadecuada perjudica la imagen y credibilidad de la organización.

Deberán evitar asimismo cualquier acción que exteriorice la apariencia de violar los principios consagrados en el presente código, siendo conscientes del alto valor que supone el ejercicio de la función encomendada, procurando en todos los casos el exacto cumplimiento de los principios de transparencia, eficacia y eficiencia.

Artículo 5º (Conflicto de intereses)- El funcionario, en el ejercicio de sus atribuciones, debe saber identificar y distinguir los ámbitos propicios para que se genere un conflicto de interés, evitando intervenir en aquellas situaciones donde exista un interés personal o privado que influya o pueda interferir en el cumplimiento de sus funciones.

En tal sentido, debe prevenir y evitar la configuración o existencia de factores que puedan originar una situación de falta de independencia, objetividad e imparcialidad, anteponiendo siempre el interés público al particular o ajeno.

Estarán obligados asimismo a declarar ante el Tribunal de Cuentas toda actividad externa que pueda redundar en un conflicto de intereses, así como cualquier incompatibilidad que lo fomente.

Artículo 6º (Imparcialidad)- El funcionario siempre debe actuar en base a criterios objetivos, procurando que su desempeño se verifique sin presiones,

influencias o prejuicios de cualquier naturaleza, evitando cualquier tratamiento preferencial, discriminatorio o de abuso de poder, priorizando el buen servicio en el ejercicio de la función que se le confía.

Cuando medie cualquier circunstancia comprobable que pueda afectar su imparcialidad, ya sea por interés en el procedimiento en que intervienen o por afecto o enemistad en relación a las partes, así como por haber dado opinión concreta anterior sobre el asunto en trámite (prejuzgamiento), el funcionario deberá excusarse de intervenir poniendo el hecho en conocimiento del jerarca inmediato. Es esencial que los funcionarios no sólo sean independientes e imparciales de hecho, sino que también lo parezcan.

Artículo 7º (Transparencia)- Los funcionarios en general deben ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar debidamente informada sobre las actividades de control que realiza el Tribunal de Cuentas, con las únicas limitaciones que establezca el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 8º (Uso de la Información)- Todos los funcionarios deben velar por el correcto manejo de los datos e informaciones de los que tomen conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, utilizándolos solo para los fines institucionales previstos.

Queda comprendido en este principio, el deber de guardar reserva y discreción respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le asignen las normas especiales.

La violación del deber de reserva y discreción respecto de la información manejada por el funcionario y obtenida en ejercicio de sus funciones, así como su utilización inapropiada y contraria a las disposiciones vigentes, en beneficio propio o ajeno, constituyen – una vez constatadas por los procedimientos legales y disciplinarios pertinentes – falta administrativa grave.

Artículo 9º (Idoneidad y Capacitación)- La designación para el ejercicio de la función pública, implica que el servidor público observe en todos los casos una conducta idónea, manteniendo la aptitud para el adecuado desempeño de las tareas confiadas a su cargo.

Los funcionarios están especialmente obligados a procurar su capacitación permanente, para actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración.

El Tribunal de Cuentas deberá incentivar la asistencia de sus funcionarios a cursos de actualización y especialmente a aquellos que fomenten la difusión de las normas vinculadas a la ética pública.

Artículo 10º (Buena fe)- Todo el personal deberá ejercer sus funciones a través de una actuación mesurada, razonable, predecible, leal y honesta, tanto en el ejercicio de los derechos como en el cumplimiento de los deberes que, respectivamente, se les reconozcan o se les asignen.

Capítulo III – Normas específicas para auditores públicos

Artículo 11º (Independencia)- La actividad del auditor debe ejecutarse manteniendo independencia de criterio, desarrollando su trabajo con objetividad e imparcialidad en la formulación de los juicios.

El auditor velará por mantener la indispensable independencia con respecto a la entidad fiscalizada y otros grupos de intereses externos, evitando cualquier situación que pueda afectarla en los hechos o en apariencia.

Artículo 12º (Objetividad)- En el desempeño de su función de control, los auditores deberán elaborar sus informes y emitir sus opiniones de forma imparcial y objetiva, sin condicionamiento alguno, basándose exclusivamente en los hechos y pruebas relevadas, manteniendo en todo momento neutralidad política en las labores que se le encarguen.

Salvo aquellas necesarias para el fiel cumplimiento de su labor, el auditor debe evitar toda clase de relaciones con las autoridades, directivos y personal del organismo auditado, en tanto puedan influir, comprometer o amenazar su capacidad para actuar con objetividad e imparcialidad.

10 Artículo 13º (Capacidad técnica)- El auditor debe actuar en todas las situaciones con elevados niveles de profesionalidad, contando con la pericia suficiente y el pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, debiendo para ello conocer y cumplir las normas, los procedimientos y las prácticas aplicables a su labor de control, siguiendo para ello las normas internacionales de auditoría generalmente aceptadas.

Igualmente, deberá conocer y comprender los principios y normas constitucionales, legales e institucionales que rigen el funcionamiento del organismo auditado, ajustando su desempeño a las reglas del debido cuidado profesional.

La capacidad técnica implica una competencia razonable, pero en ningún caso supondrá exigir un estándar de conducta infalible o extraordinaria,

sin perjuicio de que la formación continua constituye una regla de conducta para el auditor.

Artículo 14º (Deber de Secreto)- La información obtenida por los auditores en el proceso de auditoría no deberá revelarse a terceros bajo ninguna forma de transmisión, salvo a los efectos de cumplir las responsabilidades dispuestas por las normas que correspondan a la organización, como parte de los procedimientos normales de ésta, o de conformidad con las disposiciones pertinentes.

La vulneración de lo dispuesto en el presente artículo constituirá falta grave.

Capítulo IV – Buenas prácticas

Artículo 15º (Uso de bienes públicos)- La utilización de bienes públicos que se ponen a disposición para el desempeño de la función debe ser responsable, prudente y adecuada, quedando prohibido todo empleo para provecho personal.

Artículo 16º (Contacto con el administrado)- Se propenderá a la facilitación del conocimiento de la competencia y misión del Tribunal de Cuentas, tanto a través de la página web del Organismo, la publicación de manuales y/o folletos, como medio de ayudar a que los controlados encaucen su actuación conforme a las reglas aplicables, previniendo conductas y actos observables, a la vez de ilustrar al ciudadano sobre las labores de control. La difusión de los resultados de la función cumplida, deben llegar a la sociedad en forma comprensible a través de los medios de comunicación y nuevas tecnologías de la información.

Artículo 17º (Búsqueda de la excelencia en la función)- Para alcanzar la excelencia en el ejercicio de la función, la misma deberá desempeñarse sobre la base del cuidado de la calidad del trabajo, reconociendo que dicha práctica contribuye a la mejora de la gestión y redundante en una mayor eficacia en el logro de los resultados.

Capítulo V – Normas de aplicación

Artículo 18º (Falta administrativa)- Los preceptos enunciados en este Código, constituyen criterios rectores mínimos para el desempeño de todos los funcionarios del Tribunal de Cuentas. Su violación constituye falta administrativa (art. 2º del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del Tribunal de Cuentas), las que, previa sustanciación del procedimiento

disciplinario, se graduarán y sancionarán conforme lo preceptuado en los arts. 55 y 56 de aquel cuerpo de normas.

Artículo 19º (Denuncias)- Cuando en el ejercicio de las funciones que le sean asignadas lleguen a conocimiento del funcionario hechos, actos u omisiones pasibles de violentar los principios enunciados en este Código, aquel deberá ponerlos fundadamente en conocimiento del Jerarca inmediato, quien los procesará conforme los procedimientos disciplinarios vigentes y los previstos en este cuerpo de normas, a efectos de lograr prevenir, detectar, erradicar y eventualmente sancionar la irregularidad de que se trate.

Si el denunciante solicitara mantenerse en el anonimato, el Jerarca tomará todas las providencias que estime oportunas para preservar la identidad del mismo a lo largo de todo el procedimiento a que de lugar la denuncia.

Artículo 20º (Comité de Ética)- El Tribunal de Cuentas nombrará un Comité de Ética, el que estará integrado por un de sus Ministros, los Directores Generales de la División Jurídica y Auditoría, el Auditor Interno del Organismo y un funcionario designado por la agrupación gremial más representativa. Cada miembro tendrá su alterno y el Comité podrá sesionar con un mínimo de tres integrantes.

Serán cometidos del Comité, interpretar el sentido y alcance de las disposiciones contenidas en este Código, oficiando además como órgano consultivo frente a las dudas que en tal sentido puedan plantearse por cualquiera de los funcionarios alcanzados por el presente cuerpo de normas.

Compete asimismo al Comité, la función de actualizar, revisar, corregir, modificar o sugerir nuevos contenidos al presente Código, así como emitir opinión vinculante –cuando así se lo solicite- sobre eventuales transgresiones a las normas del mismo.

De lo actuado por el Comité se labrará acta en la que se consignarán los temas tratados, las resoluciones y votaciones.

El Comité no podrá dejar de expedirse sobre los asuntos sometidos a su consideración y deberá emitir pronunciamiento dentro de los sesenta días calendario de requerida su actuación, pudiendo prorrogar el plazo por hasta diez días más cuando la complejidad del caso lo amerite.

Sus pronunciamiento serán autónomos respecto de cualquier otro procedimiento administrativo o jurisdiccional.

Artículo 21º (Difusión)- El Tribunal de Cuentas publicará en un lugar preferente de la página web institucional las normas que conforman el presente Código de Ética. Asimismo, adoptará las medidas necesarias para que el mismo sea difundido convenientemente entre los distintos operadores del sistema financiero del Estado. Dentro del ámbito orgánico, promoverá la realización de talleres y seminarios que permitan a todos sus funcionarios internalizar las disposiciones del presente Código.

Artículo 22º (Vigencia)- El presente Código entrará a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial.