

“PROPUESTA MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE FIJACIÓN DE RESPONSABILIDADES”



Junio de 2014



INTRODUCCIÓN

Acorde con el programa para implementar el Plan Operativo de actividades inmediatas para el período 2012-2013, aprobado por la XXXVI Asamblea de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) y dando cumplimiento al Objetivo 2 “Coadyuvar a la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, así como el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones y especialmente en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como vigilantes de la correcta captación y administración de los fondos públicos”, se procede a dar cumplimiento al Tema 1 referido a proponer el Manual de Procedimientos de Fijación de Responsabilidades, en cuya elaboración se ha tenido en cuenta los aportes al Foro sobre las mejores prácticas y experiencias de las EFS de Honduras, Guatemala, Costa Rica y Cuba sobre esta materia.

El tema se justifica, a partir de la necesidad de elaborar un Manual de Mejores Prácticas, que sirva de instrumento de consulta en línea a las EFS sobre la Fijación de Responsabilidades, en aras de exigir de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, la obligación de reparar y satisfacer a consecuencia de un actuar contrario a lo establecido legalmente, los daños a los recursos materiales, económicos o financieros al Patrimonio Público.

Entre los objetivos específicos para asegurar el general formulado en el Plan Operativo OCCEFS, se consideran:

- a) Definir el establecimiento de responsabilidades y el marco conceptual general como elemento de referencia, con la flexibilidad que impone las políticas establecidas en cada país.
- b) Identificar los elementos generales a tener en cuenta sobre el encargo de los auditados y de los auditores en relación con la determinación de responsabilidades, de manera que permita su adecuación acorde con la legislación política e institucional vigente en los países donde las EFS ejercen su autoridad.
- c) Colectivizar experiencias sobre el tema, en el interés de lograr el fortalecimiento de las EFS de la región sobre la base de las mejores prácticas.

CUERPO PRINCIPAL

Desde el momento en que los servidores públicos toman posesión de un cargo, asumen obligaciones legales y su incumplimiento acarrea **responsabilidades** como forma precautelar del orden administrativo; de lo que se deriva que la responsabilidad tiene su origen en **la acción**, cuando se establece que un hecho o acto administrativo, es sancionado por la ley o las circunstancias que rodean al

hecho imputable; u **omisión**, cuando se deja de hacer algo que los servidores públicos en el desempeño de su cargo están obligados por la ley.

El establecimiento de responsabilidades tiene como objetivo esencial restablecer el orden, resarciendo el perjuicio de los intereses patrimoniales, por lo que es necesario crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales, éticos y legales en el ejercicio de estas funciones públicas, evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en contra de los intereses del Estado; establecer los mecanismos de control patrimonial de los funcionarios y empleados públicos durante el ejercicio de sus cargos y prevenir cualquier forma de enriquecimiento ilícito de los titulares de estos cargos y de otras personas naturales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos.

Marco conceptual

La obligación y la responsabilidad son términos que se usan frecuente e indistintamente en el lenguaje común; conviene por tanto, hacer una precisión conceptual para discernir y diferenciar el significado de cada uno, en razón de que su connotación jurídica es distinta.

A los efectos de este Manual, la **obligación** constituye el deber a cumplirse, mientras que la **responsabilidad**, es la desviación ocasionada por la acción u omisión en la que incurren los servidores al ocupar un cargo en una entidad pública determinada, sea que se encuentren en su desempeño o hayan dejado de hacerlo y genera la obligación de reparar o satisfacer por uno mismo o por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado, ocasionados por la culpa u otra causa.

Pliego o Acta de Responsabilidad: Es el documento mediante el cual se notifica al auditado, el tipo de responsabilidad en la cual se presume incurrió; así como los hechos que lo originaron y la determinación del monto de la irregularidad o falta a que dio lugar, incluida la inobservancia de los preceptos del Código de Ética, Código de Conducta o Reglamento Disciplinario, según corresponda.

Responsabilidad principal o directa: Cuando el sujeto de la misma esté obligado por disposición legal o reglamentaria a ejecutar o no un acto.

Responsabilidad subsidiaria o colateral: Cuando un tercero queda obligado por incumplimiento del responsable principal.

BASE LEGAL APLICABLE

Es necesario que el Sistema de la Administración del Estado sea un ente capaz de dar un uso racional y eficiente a los recursos públicos, dictando las normas legales que le sirvan de herramienta para alcanzar sus objetivos de acuerdo a las necesidades del país y que garanticen la efectividad de cualquier acción que de ella se origine cuando los actores del ejercicio de la función pública, menoscaben la regularidad del funcionamiento de la administración y afecten los esfuerzos del Estado por proporcionar el bien común a todos los habitantes de la República.

En tal sentido, acorde con el ordenamiento jurídico de cada país, se asume la existencia de una base normativa que regule los principios de probidad y responsabilidades de los que ocupan cargos de directivos, funcionarios y empleados públicos, para el desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones, donde se tenga en cuenta como mínimo:

- a) El ejercicio de la función pública o la prestación de un servicio público con integridad, honestidad y responsabilidad.
- b) La prudencia en la administración de los recursos de las entidades del Estado, y demás entidades descentralizadas y autónomas del mismo.
- c) El establecimiento de procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción; y,
- d) Ser fieles a los intereses del Estado y del pueblo trabajador y a su función primordial de salvaguardar el patrimonio público.

Como parte del ordenamiento jurídico, cada país establece y define los tipos de responsabilidad en las que puede incurrir un servidor público, entre ellas pueden mencionarse:

Responsabilidad Administrativa: cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo, cuando se incurra con intención o por negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados a prestar sus servicios; además, cuando no se cumplan, con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos encomendados y ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurra en falta o delito.

Responsabilidad Civil: la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del



patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta.

Responsabilidad Penal: toda acción u omisión por parte de un funcionario público; o del particular que explote, custodie, administre o posea por cualquier título o modalidad de gestión, trabajos o servicios pagados por la Administración Pública o bienes propiedad de ella, que resulte contraria al deber de probidad y que se encuentre debidamente tipificada en la normativa penal.

ELEMENTOS GENERALES A TENER EN CUENTA SOBRE EL ENCARGO DE LOS AUDITADOS Y DE LOS AUDITORES EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES.

El control interno es un instrumento de gestión que se emplea para proporcionar una seguridad razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la entidad, para esto comprende un plan de organización, así como los métodos debidamente clasificados y coordinados, además de que las medidas adoptadas en una entidad para proteger sus recursos, propenda a la exactitud y confiabilidad de la información contable, apoye y mida la eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de los planes, así como estimule la observancia de las normas, procedimientos y regulaciones establecidas.

El titular de una entidad o institución pública será responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de una adecuada estructura de control interno. La aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será responsabilidad de cada uno de los servidores públicos en el ámbito de sus funciones.

Corresponde a las unidades de Auditoría Interna, la revisión y evaluación de la estructura del control interno, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución y las demás disposiciones jurídicas le confieren a las EFS.

Las Normas Generales de Auditoría de cada EFS, debidamente homologadas con las Normas Internacionales emitidas por la INTOSAI, proporcionan los criterios básicos para planificar, ejecutar, evaluar y controlar la ejecución del proceso de auditoría en todas sus fases, posibilitando compatibilizar los esfuerzos del sistema de auditoría, integrado por la Entidad Fiscalizadora Superior, las Unidades de Auditoría Interna y las Sociedades o Firms privadas; así como, entre las EFS de los países que integran la OLACEFS.

De ello se deriva que los resultados expuestos en el informe de auditoría, deben expresar la opinión a la cual arriba el equipo de auditoría, transmitir con seguridad y claridad el cumplimiento de los objetivos propuestos, sustentados por las evidencias suficientes, competentes y relevantes obtenidas en el curso de la misma.

Para la fijación de responsabilidades debe tenerse en cuenta determinadas consideraciones asociadas a su clasificación, según se detalla:

Responsabilidad Administrativa

- a) La existencia de una norma legal ó disposiciones que contemple el incumplimiento (intencionado o por imprudencia) por parte del servidor público por una acción u omisión.
- b) El volumen, importancia y valor de los recursos comprometidos en el hecho materia de responsabilidad.
- c) El desorden o desviación administrativa que haya producido el hecho.
- d) La circunstancia de haber realizado el hecho por primera vez, o en forma reiterada.
- e) La Jerarquía del funcionario implicado y otros elementos que, a criterio de la autoridad competente deba tomarse en cuenta.

Responsabilidad Civil

Antijuridicidad: Cuando la acción es contraria a las normas legales que manda, prohíben ó permiten hacer algo.

Daño: Es la lesión causada al patrimonio público representado en la pérdida patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo.

El daño debe ser:

Cierto: Debe estar probado y no calculado con base en presunciones.

Anormal: Que no sea producto del desgaste natural de los bienes.

Cuantificable: El daño se debe establecer en cifras concretas y en su real magnitud.

Real: El daño debe ser pasado o actual, no se podrá establecer responsabilidad en base a daños futuros.

Tipos de daño:

Daño Patrimonial: Es aquel que incide sobre los recursos, valores y bienes que integran el fondo público del patrimonio del Estado.



Daños directos e indirectos: Se comete un daño directo cuando se ejecuta por acción y un daño indirecto cuando se origina por omisión.

Daños continuados: Cuando por una acción u omisión se causa un daño que perdura a través del tiempo o se reitera.

Otras clases de daños:

Relación de causalidad: Está referido a la relación ó vinculación del daño con el hecho, se requiere una conexión causal con el hecho, acto u omisión. Es necesario apreciar en términos materiales, la exigibilidad de la conducta personal al auditado, es decir, debe existir una causa suficiente para la generación de un efecto.

Identificación del deber incumplido: Es el fundamento que se adjudica al deber de resarcir los daños producidos contrarios a la normas, por acción u omisión por parte del Servidor Público.

Responsabilidad Penal.

Circunscribirlo a los tres elementos base de la teoría del delito, en los términos que se indican:

Tipicidad: consiste en la adecuación de la conducta a un tipo penal.

Antijuridicidad: es la contradicción de la conducta típica con el ordenamiento jurídico considerado globalmente.

Culpabilidad: juicio de reproche al autor por su conducta típica y antijurídica sobre la base de que en las circunstancias concretas en las que se manifestó su conducta le era exigible una conducta distinta conforme a derecho.

PLIEGO O ACTA DE FIJACIÓN DE RESPONSABILIDADES.

Permite informar por escrito a los auditados, el personal responsable de los hallazgos o deficiencias por incumplimiento de las regulaciones y normas establecidas, o cualesquiera otras acciones u omisiones que afecten la buena marcha de la entidad y que se consignan en el informe de auditoría, así como los preceptos y conductas del Código de Ética, del Código de Conducta específico de la entidad, rama, sector u otro aplicable en la entidad si lo hubiere y del Reglamento Disciplinario, que han sido inobservados en su actuar. Sirve de elemento a la administración y al jefe inmediato superior de este, para la aplicación de las medidas disciplinarias, administrativas u otras que correspondan.

La inobservancia de un precepto del Código de Ética, del Código de Conducta o Reglamento Disciplinario, se relaciona con la deficiencia, infracción, indisciplina o incumplimiento detectado, los que deben estar debidamente soportados en

evidencias competentes, suficientes y relevantes de los cuales es responsable el imputado.

En correspondencia con las deficiencias detectadas, los preceptos éticos y conductas que se imputan como inobservados, pueden reflejarse de forma íntegra o sólo aquellas partes que se considere por el auditor.

El auditor debe agrupar en lo posible, los hallazgos o deficiencias que se interrelacionen por su similitud y responsabilidad; no se fijará responsabilidad sobre los hechos que no estén consignados en el informe.

Para los responsables principales o directos y subsidiarios o colaterales, se debe solicitar una certificación al máximo directivo del área de Recursos Humanos, sobre la designación o elección del cargo, su contenido y funciones, la que debe formar parte de la evidencia contenida en el expediente de la auditoría.

Emisión y Archivo

Se emiten tantas copias como ejemplares tenga el informe, el que constituye un anexo de este.

Anotaciones en el pliego o acta de Fijación de Responsabilidades

- (1): Nombre y apellidos: De cada directivo, funcionario o empleado al que el auditor le señala la responsabilidad del hallazgo o la deficiencia reflejada en el informe y los preceptos éticos inobservados en caso que corresponda.
- (2): Cargo: De cada directivo, funcionario o empleado al que el auditor le señala la responsabilidad del hallazgo o la deficiencia reflejada en el informe y los preceptos éticos inobservados en caso que corresponda. Incluir Fecha de alta y baja en el cargo, de haber ocurrido esta última.
- (3): Hecho imputable: Breve descripción del hallazgo o la deficiencia que se le imputa a la persona a la cual se le atribuye la responsabilidad y cuando proceda cuantificarlas.
- (4): Indisciplina cometida: Violación general de la disciplina en el centro de trabajo o en ocasión del trabajo, cometida por la persona imputada de acuerdo a la legislación vigente y especificar el artículo e inciso.
- (5): Preceptos éticos inobservados: Se refleja de los preceptos del Código de Ética inobservados por la persona imputada, que pueden ser de forma íntegra o sólo aquellas partes que se consideren por el auditor.



- (6): Inobservancia del Código de Conducta o del Reglamento Disciplinario:
Especificar qué aspectos del Código de Conducta propio de la entidad, rama o sector u otro aplicable, si lo hubiere y del Reglamento Disciplinario han sido inobservados.



PLIEGO O ACTA DE FIJACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Nombres y Apellidos (1)	Cargo (2)	Hechos Imputables (3)	Indisciplinas cometidas (4)	Preceptos Éticos Inobservados (5)	Inobservancia del Código de Conducta o Reglamento Disciplinario (6)
Responsables principales o directos					
Responsables subsidiarios o colaterales					

Este Manual es una herramienta que con el devenir del tiempo, la experiencia adquirida en su aplicación y efectividad, puede ser revisado, en el interés de su actualización y perfeccionamiento continuo.