

## **I. Motivo y Alcance**

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Programa de Actividades de la Auditoría Interna del Tribunal Registral Administrativo, correspondiente al año 2011.

El objetivo de este estudio consiste en implementar una filosofía de la Ética en el Tribunal Registral Administrativo de conformidad a la normativa vigente.

## **II. Finalidad**

El objetivo general del presente documento consiste en ofrecer una guía técnica para la administración activa del Tribunal Registral Administrativo, en el tema de la ética.

Por su parte, los objetivos específicos son los siguientes:

- ⇒ Dimensionar los conceptos, alcances y metodologías que involucra la ética en el Tribunal Registral Administrativo.
- ⇒ Implementar el modelo de ética con sus elementos formales e informales.
- ⇒ Fortalecer los esfuerzos en lo que corresponde a la Ética Institucional.
- ⇒ Contribuir al mejoramiento constante de los sistemas de control interno institucionales.

## **III. Áreas Relacionadas**

<b>Dependencia</b>	<b>Nombre del Funcionario</b>
Director Administrativo	Lic. Luis Socatelli Porras
Profesional Administrativa	M.Sc. Damaris Mora Vargas
Juez Tramitador	M.Sc. Zayda Alvarado Miranda
Asesor Legal	M.Sc. Juan Carlos Valverde Alpizar

## **IV. Encargada de la Evaluación**

Licda. Mónica Arias Ramírez.  
Auditora Interna  
Tribunal Registral Administrativo

## V. Trabajo Efectuado

### 1. Ética en la gestión pública

- 1.1. **Concepto de ética:** La ética puede definirse como la parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre, o bien el desempeño de una profesión o trabajo con altura en el ejercicio específico, sin orientación especulativa o mercantilista, en pro del servicio de los demás. Al respecto, debe tenerse presente que las normas de la ética pueden ser jurídicas (si se encuentran reguladas por el derecho) o de otra índole (si no han sido reguladas positivamente).
- 1.2. **Corrupción y ética:** La corrupción se entiende como el abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de ésta.
- 1.3. **Normativa en materia de ética:** En el ordenamiento jurídico costarricense, la ética encuentra sus raíces en el artículo 11 de la Constitución Política, el cual establece los principios de legalidad y eficiencia, como base para una rendición de cuentas de todos los funcionarios públicos. La regulación dicta lo siguiente:

*“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. [...] La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes [...]”*

La Ley General de Control Interno, regula las obligaciones que en materia de control interno, al respecto se indica en el artículo 13, inciso a), que el jerarca y los titulares subordinados deben:

*“Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios”.*

- 1.4. **Importancia de la ética para el Tribunal Registral Administrativo:** La atención a la ética y a la importancia de una gestión apegada a los más altos valores ha constituido una de las variables de toda administración exitosa. Además, partiendo de que la base fundamental de todo sistema de control interno es el ambiente de control, en el que uno de sus componentes esenciales es la ética, esta materia amerita una atención especial y compromiso de las autoridades superiores y de todos los funcionarios del TRA.

De acuerdo con lo anterior, en términos generales, se puede afirmar que la ética es importante por tres razones fundamentales:

- La necesidad de cumplir el ordenamiento jurídico (principio de legalidad), que es más bien una obligación de actuar conforme a la ley y las demás regulaciones aplicables, así como de materializar las responsabilidades de la organización, sean éstas de índole social, financiera, económica u otra.
- La importancia de proteger la reputación y mantener la confianza, que implica el hecho de que los diferentes sujetos interesados en la institución tengan credibilidad en ella, en sus operaciones y en los resultados correspondientes.
- La obtención del resultado último como base para la supervivencia mediante la satisfacción de los fines institucionales, lo cual sólo puede lograrse con una institución que funcione de manera coordinada, gracias al accionar de personal éticamente comprometido con la entidad y sus objetivos.

**1.5. La ética en el sistema de control interno institucional:** El ambiente de control es reconocido como el componente fundamental del sistema de control interno y en él se apoyan los demás componentes. El inciso e) del artículo 2 de la LGCI, define el ambiente de control como el “conjunto de factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.” Tales factores incluyen aspectos formales e informales; entre los primeros se cuentan la estructura organizacional, las políticas de administración de recursos humanos y las relaciones de jerarquía, autoridad y responsabilidad; los otros incluyen la integridad y los valores de todos los miembros de la institución, así como la filosofía administrativa y el estilo de gestión que apliquen el jerarca y los titulares subordinados. Específicamente, en lo tocante al punto de la ética, el inciso a) del artículo 13 de esa misma ley establece que a estos últimos les corresponde:

*“Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.”*

En cuanto a las medidas formales para la administración del riesgo institucional, conviene señalar que el nivel ético de la institución tendrá impacto sobre los componentes y las actividades del sistema específico de riesgo institucional (SEVRI), que se instituye en el artículo 18 de la Ley General de Control Interno y se regula puntualmente en las directrices emitidas por la CGR.

El marco orientador del SEVRI debe contemplar la definición de políticas, lineamientos y prioridades que estarán en función de los valores institucionales vigentes. De igual modo, el apoyo al SEVRI y la dotación de recursos sólo se lograrán si se cuenta con funcionarios comprometidos con los valores éticos de la institución.

## **2. Marco institucional en materia ética**

### **2.1. Concepto**

El marco institucional en materia ética consiste en el conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión ética en el Tribunal. Presenta los siguientes componentes: Programa ético, Ambiente ético e Integración de la ética en los sistemas de gestión. Esos componentes se describen a continuación:

#### **a. Programa ético**

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

- Declaración de valores
- Código de ética
- Visión y misión
- Indicadores de gestión ética
- Estrategia de implementación (compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética). Las políticas contempladas en la estrategia de implementación están referidas en los siguientes temas:
  - ✓ Divulgación del marco ético
  - ✓ Acciones y responsables
  - ✓ Revisión, actualización y seguimiento del programa
  - ✓ Manejo de fraude y corrupción
  - ✓ Tratamiento de conflictos de interés
  - ✓ Manejo de conductas presuntamente anti éticas
  - ✓ Gestión del recurso humano
  - ✓ Compromiso con el control interno
- Una vez que el programa haya sido establecido, debe ser comunicado, con suficiente claridad y en forma regular, a todos los funcionarios del Tribunal. Aquellos elementos más tangibles (código de ética, declaraciones de valores, reglamentos, descripciones de procedimientos, etc.) deben estar disponibles para su consulta y su adhesión a ellos debe reforzarse mediante su reiteración periódica. En este aspecto, resultan de especial relevancia las manifestaciones verbales del jerarca y los titulares subordinados y más aún sus acciones, de manera que éstas evidencien su compromiso con la ética.

- Adicionalmente, el programa ético debe prever mecanismos para que se hagan llegar a los niveles superiores inquietudes, comentarios y recomendaciones para el mejoramiento del programa y del ambiente ético, así como para poner en conocimiento de aquellas eventuales desviaciones respecto del comportamiento ético esperado; a los efectos, pueden establecerse canales formales e informales y debe garantizarse un tratamiento correcto y oportuno de los asuntos, así como que no se tomarán (ni se permitirá tomar) represalias en contra de quienes hagan uso de estos canales.

**b. Ambiente ético**

El ambiente ético se manifiesta mediante los valores compartidos, las creencias y los comportamientos por parte de los distintos integrantes del Tribunal. Comprende los factores informales vigentes en la organización en materia ética, tales como:

- Clima organizacional
- Estilo gerencial
- Modelos de toma de decisiones
- Manifestaciones verbales y comportamientos

Conviene señalar que los mecanismos que se apliquen para poner en conocimiento de las instancias correspondientes inquietudes y supuestas conductas anti éticas y conflictos de intereses, constituyen parte de los elementos que el Tribunal aplicaría para el fortalecimiento el ambiente ético de la institución. Por su parte, los resultados que se obtienen mediante esos mecanismos, son indicadores de la ética institucional.

**c. Integración de la ética en los sistemas de gestión**

Este componente se refiere a la incorporación de controles en materia ética, en los sistemas y procedimientos, como por ejemplo:

- Recursos humanos (reclutamiento, selección, promoción, compensación y otros incentivos): Esta área tiene una importancia fundamental, por cuanto incide directamente en las capacidades de los integrantes del Tribunal, para contribuir a un clima ético positivo. Debe preverse la aplicación de procedimientos para garantizar que el recurso humano posea los perfiles idóneos y que su administración observe y promueva la aplicación de los principios y valores éticos que rigen la gestión organizacional.
- Administración financiera (percepción y disposición de fondos): En virtud de la vulnerabilidad de los activos involucrados, requiere de controles formales que sean aplicados por personal caracterizado por altos principios y valores éticos.

- Contratación administrativa: Debe conducirse con transparencia e igualdad, otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes y así deben garantizar los procedimientos establecidos en este Tribunal.
- Trámites administrativos: Independientemente del solicitante, debe atenderse de manera efectiva y oportuna, previniendo cualquier intento de soborno u otra conducta anti ética.
- Manejo de información confidencial o de uso restringido: Deben tenerse presentes las limitaciones establecidas constitucional y legalmente para el manejo de información, de manera que se evite su suministro o difusión irregular.
- Actividades en las que se da una alta injerencia política: En la gestión diaria de la organización, se debe evitar el abuso de facultades e injerencias políticas que sean contrarias a los principios y valores éticos institucionales.
- Atención de denuncias y comunicaciones sobre eventuales conductas anti éticas y conflictos de intereses: Especialmente en las operaciones sensibles, debe garantizarse la posibilidad de denunciar, así como el manejo confidencial del caso y la atención correcta y oportuna de lo comunicado, independientemente de los supuestos infractores.

## **2.2. Responsabilidades**

En el ámbito de responsabilidades para la ética del Tribunal, cada funcionario tiene una responsabilidad diferente, como se comenta seguidamente:

- En general, la administración activa debe establecer el programa ético, promover su observancia y fortalecer los demás componentes del marco institucional en materia ética; el jerarca debe convertirse en el líder de este esfuerzo y apoyarse en los titulares subordinados.
- La actividad de auditoría interna puede constituirse en un actor dinámico en el apoyo y la defensa de la ética de la institución. Debe tenerse presente, en todos los casos, hasta dónde puede llegar la acción del auditor interno en estos esfuerzos, procurando siempre no incurrir en actuaciones de coadministración u otras que pongan en entredicho la independencia de la actividad.
- También cabe una responsabilidad a cada funcionario en su condición de servidor público. Teniendo presentes los principios de legalidad y eficiencia consagrados en el artículo 11 de la Constitución Política, la responsabilidad ética del funcionario conlleva su deber de responder por los actos que emprenda como parte de su gestión y de las consecuencias de esos actos. Por consiguiente, como parte de la administración, todos deben acatar las regulaciones en materia ética y contribuir al mantenimiento del ambiente ético en el Tribunal.

El cumplimiento de las responsabilidades éticas se perfecciona mediante la generación de un compromiso con los esfuerzos institucionales en la materia. Dicho compromiso deviene de la consideración de los diferentes participantes en el proceso de definición e implementación del programa ético institucional.

### **2.3. Evaluación**

El marco institucional en materia de ética y los esfuerzos para promover la conducta ética, deben ser sometidos a evaluaciones orientadas a determinar su efectividad y a identificar oportunidades de mejora. Dichas evaluaciones se pueden poner de manifiesto mediante la operación cotidiana de los controles asociados, así como en evaluaciones específicas, tales como la autoevaluación anual del sistema de control interno institucional y las revisiones puntuales de los componentes del marco institucional en materia de ética y de éste como un todo.

La evaluación puede contemplar asuntos como los siguientes:

- Medidas implementadas para promover la observancia y la interiorización del marco institucional en materia ética, así como las sanciones y los reconocimientos de determinados comportamientos. Esto incluye la eventual existencia de alguna instancia responsable de hacer cumplir la política de ética.
- Las acciones emprendidas con base en estrategias claramente establecidas para promover los debidos comportamientos éticos y apoyar la cultura y la política ética, mediante la formación, sensibilización, capacitación y reforzamiento en ese tema.
- La existencia de indicadores de la ética, con base en los que periódicamente resulte factible hacer mediciones para identificar áreas susceptibles de mejora continua. Dichos indicadores deben ser apropiadamente definidos y ser de conocimiento general.
- La realización de diagnósticos, encuestas de percepción u otros tipos de análisis de prácticas organizacionales para evaluar las actitudes y percepciones sobre el estilo administrativo de la organización, su clima ético, su código de conducta y su sistema para reportar desviaciones, entre otros.

### **2.4. Normativa que involucra a la auditoría interna**

La Ley General de Control Interno y la normativa técnica de auditoría interna, fundamentalmente, contemplan regulaciones en materia de auditoría en la ética, las cuales se resumen a continuación:

<b>Cuerpo normativo</b>	<b>Principales contenidos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público</li> <li>▪ Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (2100, 2130, 2130 A1) (Instituto Global de Auditores Internos)<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La actividad de Auditoría Interna debe fiscalizar y mejorar la efectividad de los procesos de dirección, utilizando un enfoque sistémico y profesional. (norma 2.2)</li> <li>▪ La auditoría interna debe fiscalizar y hacer las recomendaciones apropiadas para mejorar los procesos de dirección en el cumplimiento del objetivo de promover la ética y los valores apropiados dentro de la organización. (norma 2.2.3)</li> <li>▪ La auditoría interna debe fiscalizar el diseño, implantación y eficacia de los objetivos, programas y actividades de la organización relacionados con la ética (norma 2.2.3.1)</li> </ul>
<p>Consejo para la práctica 2130-1: El Rol de la Actividad de Auditoría Interna en la Cultura Ética de una Organización (Instituto de Auditores Internos)</p>	<p>Destaca la importancia de la cultura de la organización en el establecimiento del ambiente ético de una empresa y sugiere el rol que los auditores internos pueden cumplir en la mejora de dicho ambiente. Específicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Describe la naturaleza del proceso de gobierno.</li> <li>▪ Enlaza el proceso de gobierno con la cultura ética de la organización.</li> <li>▪ Indica que todas las personas deben asumir el rol de defensores de la ética.</li> <li>▪ Enumera las características de una cultura ética enaltecida.</li> </ul>

## **VI. Conclusiones**

1. En términos generales, la administración activa del Tribunal Registral Administrativo, debe establecer el programa ético con los factores formales e informales, los enfoques, el comportamiento y la gestión ética en el Tribunal. Presentando el Ambiente ético e Integración de la ética en los sistemas de gestión, promover su observancia y fortalecer los demás componentes del marco institucional en materia ética; el jerarca debe convertirse en el líder de este esfuerzo y apoyarse en los titulares subordinados.
2. Todos los funcionarios del TRA, deben tener conocimiento sobre el tema de ética y del marco institucional. También cabe una responsabilidad a cada funcionario en su condición de servidor público. Teniendo presentes los principios de legalidad y eficiencia consagrados en el artículo 11 de la Constitución Política, la responsabilidad ética del funcionario conlleva su deber de responder por los actos que emprenda como parte de su gestión y de las consecuencias de esos actos. Por consiguiente, como parte de la administración, todos deben acatar las regulaciones en materia ética y contribuir al mantenimiento del ambiente ético en la organización.

3. Es importante, la existencia de procedimientos y herramientas para la evaluación de la ética del Tribunal conformidad al marco institucional y realizar los esfuerzos necesarios para promover la conducta ética en el Tribunal para evaluar los controles asociados.
4. De conformidad a la normativa vigente debe de existir un compromiso de los niveles superiores con la ética, así como con el apoyo y apertura de previo al proceso de auditoría, durante este y en forma posterior, que se manifieste en su participación activa.

### **3. Recomendaciones**

1. Implementar en el Tribunal Registral Administrativo el programa ético, ambiente ético y la integración de la ética a los sistemas de gestión, descritos en los puntos a, b y c de las observaciones.
2. Que el Código de Ética sea publicado y elevado a la página Web, para el conocimiento del personal institucional y demás usuarios.
3. Delegar las respectivas responsabilidades en el tema de la ética institucional y evaluar el programa ético por parte la administración del Tribunal para determinar su efectividad de tal manera que la auditoría interna revise y de seguimiento a los procesos.