

EL CÓDIGO ÉTICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO CON OTROS PAÍSES*

Rocío GARCÍA BECERRIL

La falta de ética de algunos funcionarios o servidores públicos al desempeñar su cargo o comisión, ha traído aparejada la consecuencia de tener que legislar sobre la responsabilidad que éstos tienen hacia su país, así como hacia los integrantes de éste.

En el análisis de algunas Constituciones y legislaciones de países americanos y europeos, encontramos que algunas de ellas (de entre las que se hizo el análisis), sí contemplan órganos de control y vigilancia del desempeño de las funciones de los servidores públicos, a los cuales se les llama contralorías o tribunales de cuentas, otros países sólo los contemplan en su legislación secundaria, como es el caso de Argentina.

Es de observar que son pocos los países que tienen una legislación determinada para manejar lo que es la figura de servidor público, es decir, determinar cuál es el camino a seguir para un comportamiento verdaderamente ético. Algunos países contemplan este aspecto en leyes de responsabilidades como es el caso de México; otros dentro de la legislación del manejo de la hacienda pública, como es el caso de Argentina; encontramos, además, una excepción que maneja el código de

* *Abreviaturas utilizadas*: LCOTCNCGN: Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación de Argentina; LCA: Ley de Carrera Administrativa de Venezuela; RSRDFPN: Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos de Carrera de Venezuela; EFPCU: Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión de Brasil; LFCE: Ley de Funcionarios Civiles del Estado, España; NECEOEEU: Normas de Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos; LDLOF: Ley que Determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios, Francia.

conducta ética de los empleados públicos, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

Es por ello que el presente análisis contempla lo que sería el código de conducta ética de los servidores públicos o funcionarios que se encuentra disperso en diversa legislación.

Argentina

En la Constitución de Argentina no se establece ningún mecanismo para vigilar la conducta de los servidores públicos, ni en la legislación secundaria encontramos alguna ley que regule específicamente la responsabilidad de los servidores públicos; sin embargo, de manera indirecta encontramos una ley que determina esta situación en el ámbito nacional, y en las provincias detectamos legislación que establece un tribunal de enjuiciamiento de magistrados y funcionarios en el Poder Judicial. Por ende, no existe el código ético formalmente establecido en el contexto de estas leyes.

Código ético

1) *Legislación aplicable*: Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación (31 de diciembre de 1956); Ley de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios, de cada una de las provincias.

2) *Régimen de responsabilidad*. Se desprende de algunos de los artículos de las leyes analizadas, según los cuales los servidores públicos deberán responder por responsabilidad administrativa, civil y/o penal (artículos 85, inciso a, 86, 90, 116 y 128 de la LCOTCNCGN).

3) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan*. Ello se desprende al establecerse que los funcionarios deberán responder por los daños causados por su culpa o negligencia, y por los actos y omisiones de disposiciones legales y reglamentarias (artículos 90 y 95 de la LCOTCNCGN).

4) *Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos para los fines establecidos.* Los servidores encargados de la hacienda pública responderán de los daños causados en ésta por su negligencia y deberán cumplir con la LCOTCNCGN y demás leyes y disposiciones reglamentarias que determinen la administración de los bienes del Estado (artículos 90, 91 y 95 de la LCOTCNCGN).

5) *Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos.* Dentro de la legislación argentina se menciona que los servidores públicos deberán tener autorización por parte de su superior (de cada uno de los poderes) y comunicársele a la Contaduría General, para la transferencia patrimonial del Estado, de lo cual se desprende que debe abstenerse de contratar, adquirir o enajenar un bien del dominio público directa o indirectamente, sin la previa autorización requerida (artículos 51-54, 58 y 59 de la LCOTCNCGN).

6) *Realizar la declaración patrimonial.* Los servidores públicos de los poderes del Estado responsables de rendir sus cuentas, deberán realizarlo mensualmente ante el Tribunal de Cuentas, y excepcionalmente en las comisiones especiales dentro de los treinta días siguientes al término de la Comisión o cada trimestre (artículos 90, 91, 96, 98 y 99 de la LCOTCNCGN).

7) *Denunciar por escrito la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos.* Los servidores que reciban órdenes de realizar o abstenerse y se den cuenta que se realizará una infracción, deberán comunicarlo a sus superiores por escrito (artículos 95 y 118 de la LCOTCNCGN).

8) *Sanciones administrativas:* a) sanción económica; b) destitución del puesto; c) suspensión; d) amonestación; e) inhabilitación temporal; f) fijación coactiva de recuperación económica.

Venezuela

La Constitución de Venezuela establece en sus artículos 234 a 238 una Contraloría General de la República, órgano auxiliar del Congreso, la cual tendrá como función el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales.

En la legislación secundaria nos encontramos con la Ley de Carrera Administrativa, donde se establece el código ético para los funcionarios públicos.

Código ético

1) *Legislación aplicable*: Ley de Carrera Administrativa (1979) y Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos de Carrera.

2) *Régimen de responsabilidad*. Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas (artículos 55 y 56 de la LCA y 1º del RSRDFPN).

3) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan*. Los funcionarios públicos deberán prestar sus servicios personalmente con la eficacia requerida, guardando una conducta decorosa con toda consideración y cortesía debida (artículos 28, fracciones I y III, 59, fracciones I y II, de la LCA).

4) *Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos*. El funcionario público deberá vigilar, salvaguardar los bienes e intereses de la administración, cumpliendo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (artículo 28, fracciones V y VIII, de la LCA).

5) *Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo*. Los funcionarios no deberán revelar asuntos reservados, confidenciales o secretos, de los cuales tengan conocimiento (artículos 28, fracción IV y 62, fracción VII, de la LCA).

6) *Respeto a sus superiores e inferiores*. El funcionario público deberá acatar las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos y deberá tener consideración y respeto a sus superiores, subalternos o compañeros (artículos 28, fracción II y 60, fracción II, de la LCA).

7) *No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular*. Al desempeñar un cargo público remunerado, el funcionario público estará impedido para desempeñar

cargo, profesión o actividad ya sea público o privado (artículos 31-33 de la LCA).

8) *Emplear a sus subalternos con los requisitos requeridos por las leyes y no hacer recomendaciones de personas que puedan obtener beneficios.* Ambas leyes determinan que un funcionario público no podrá recomendar a personas determinadas para ser nombradas, obteniendo estas ventajas o beneficios de la carrera administrativa (artículo 60, fracción VI, de la LCA).

9) *Excusarse en los casos requeridos por las leyes.* Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de asuntos en que tuvieran interés directo ellos, su cónyuge o sus familiares (artículo 30 de la LCA).

10) *Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones.* Los funcionarios no deberán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, sin la autorización del Senado, ni tampoco recibir dinero u otro beneficio material de particulares (artículos 29, fracción IV y 62, fracción VI, de la LCA).

11) *Denunciar por escrito responsabilidades administrativas de que tenga conocimiento.* Los funcionarios están obligados a comunicar a la autoridad que corresponda los hechos que merezcan sanción administrativa (artículo 4º del RSRDFPN).

12) *Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas.* Los funcionarios públicos tienen la obligación de cumplir lo dispuesto en la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos (artículo 28, fracción VIII, de la LCA).

13) *Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos.* Los funcionarios públicos estarán impedidos para celebrar contratos o auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas por sí, por persona interpuesta o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios (artículo 29 de la LCA).

14) *Sanciones administrativas.* Los funcionarios públicos, además de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a ellos, en razón del desempeño de sus funciones, quedarán sujetos a las siguientes sanciones: a) amonestación verbal; b) amonestación escrita; c) suspensión del cargo, con o sin goce de

sueldo; d) destitución (artículos 58-62 de la LCA y 7º del RSRDFPN).

Brasil

La Constitución de Brasil establece en sus artículos 70 a 74 que el Congreso Nacional de este país será quien deberá llevar la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirectamente, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, mediante un control externo y por un sistema de control interno de cada poder.

El control externo al que se refiere la Constitución es el Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual le compete la revisión de las declaraciones patrimoniales tanto del presidente como de los demás servidores que tengan a su cargo el manejo de la hacienda pública o bienes de la Unión, imponiéndoles a los responsables, en caso de ilegalidad del gasto o irregularidad de las cuentas, las sanciones establecidas por la ley.

Además la Constitución establece que los estados pueden tener su propio tribunal de cuentas estatal.

En la legislación secundaria nos encontramos con el estatuto de funcionarios públicos, donde se establece el código ético.

Código ético

1) *Legislación aplicable:* Estatuto de los Funcionarios Públicos de la Unión.

2) *Régimen de responsabilidad.* Por el ejercicio irregular de sus atribuciones el funcionario responderá civil, penal y administrativamente (artículo 196 del EFPCU).

3) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan.* Los funcionarios públicos deberán dirigir sus actos de manera asidua, puntuales y discretos, además de tratar de no omitir un acto

importante en el servicio (artículos 194, fracciones I a IV y 207, fracción IV, del EFPCU).

4) *Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos.* El funcionario público está obligado a respetar la Constitución y el manejo de la hacienda pública (artículos 194, fracción VI y 207, fracción VI, del EFPCU).

5) *Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.* Los funcionarios públicos estarán obligados a guardar los secretos que tengan a consecuencia de su cargo (artículo 206, fracción VIII, del EFPCU).

6) *Respeto hacia sus superiores e inferiores.* Los funcionarios públicos tienen la obligación de obedecer las órdenes superiores, excepto de cuando éstas sean ilegales y deberán referirse a ellas de manera respetuosa, pero podrán criticarlas desde el punto de vista doctrinario; además deberán respetar la ideología política de sus subalternos (artículos 194, fracción VII y 195, fracciones I y V, del EFPCU).

7) *Realizar por escrito las irregularidades de que tenga conocimiento.* El funcionario público deberá comunicar a su superior de las irregularidades de que tenga conocimiento en razón de su cargo (artículo 194, fracción VIII, del EFPCU).

8) *No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular.* El funcionario público no podrá desempeñar dos cargos o puestos públicos, ni tampoco desempeñar un puesto privado, sólo en los casos señalados por las leyes y disposiciones reglamentarias de la Unión; además, no podrá participar en la gerencia o en empresas industriales o comerciales (artículos 188-192 y 194, fracciones VI y VII, del EFPCU).

9) *Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones por parte de particulares.* El funcionario público no podrá valerse de su cargo para obtener provechos personales, como propinas, comisiones o regalos (artículo 195, fracciones IV y X, del EFPCU).

10) *Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas.* El funcionario público debe lealtad a las instituciones constitucionales y administrativas a las cuales sirve, además de a las

normas legales y reglamentarias (artículo 194, fracciones V y VI, del EFPCU).

11) *Velar por la economía pública*. El funcionario público deberá velar y vigilar que esté siempre en orden la economía y conservación del material que le fuere confiado y deberá pedir autorización a la autoridad competente para retirar cualquier documento u objeto de repartición (artículos 194, fracciones IX y X, 195, fracción II y 206, fracción VIII, del EFPCU).

12) *Sanciones administrativas*. Los funcionarios públicos además de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a ellos en razón del desempeño de sus funciones, quedarán sujetos a las siguientes sanciones: *a)* amonestación; *b)* multa; *c)* suspensión; *d)* destitución de funciones; *e)* remisión; *f)* Cesación (artículo 201 del EFPCU).

España

La Constitución española establece en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas, el cual es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; este tribunal tiene la facultad de comunicar a las cortes generales las infracciones o responsabilidades en que a su juicio hubiere incurrido algún funcionario público.

En el artículo 103 de la Constitución española, no encontramos el fundamento legal del estatuto de los funcionarios públicos, para que éste establezca los parámetros de la función administrativa.

En la legislación secundaria de España encontramos la Ley de Funcionarios, la cual establece varios organismos de vigilancia de las actuaciones de los funcionarios públicos, los cuales son: *a)* el Consejo de Ministros; *b)* el presidente de gobierno; *c)* el ministro de Hacienda; *d)* los ministros, subsecretarios y directores generales, y *e)* la Comisión Superior de Personal. Estos organismos, al establecer una resolución relativa a los funcionarios públicos, podrán poner fin a la vida administrativa.

Código ético

1) *Legislación aplicable*: Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

2) *Régimen de responsabilidad*. Los funcionarios públicos por el ejercicio indebido de sus atribuciones responderán civil, penal y administrativamente (artículos 47, 50 y 81, párrafo 3º, de la LFCE).

3) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta y respetar a las personas que atiendan*. Los funcionarios públicos en el desempeño de sus atribuciones deberán tratar con esmerada corrección al público, y observar en todo momento una conducta decorosa (artículos 79-81 de la LFCE).

4) *Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo*. Los funcionarios públicos deberán guardar sigilo riguroso y respeto de los asuntos que conozca por razón de su cargo (artículos 80 y 88, inciso c, de la LFCE).

5) *Respeto a sus superiores e inferiores*. Los funcionarios deberán colaborar lealmente con respeto y obediencia hacia sus superiores jerárquicos, además deberán tratar con esmerada corrección y apoyo a sus inferiores (artículos 76 y 79 de la LFCE).

6) *No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular*. Los funcionarios públicos están impedidos a desempeñar ejercicios de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal (artículos 82-86 de la LFCE).

7) *Supervisión y denuncia por escrito de responsabilidad administrativa de subalternos*. Los funcionarios públicos que tengan a su cargo personal de la administración pública, no deberán tolerar, cubrir o inducir a la comisión de una falta porque incurrirán en responsabilidad (artículo 90 de la LFCE).

8) *Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas*. Los funcionarios públicos están obligados a acatar los princi-

pios fundamentales del movimiento nacional (Constitución Política de España) y demás leyes fundamentales (artículos 76 y 88, inciso e, de la LFCE).

9) *Sanciones administrativas*: a) separación del servicio; b) suspensión de funciones, provisional o firme; c) traslado con cambio de residencia; d) multas; e) apercibimiento; f) inhabilitación para la carrera de funcionario (artículos 47, 50 y 91 de la LFCE).

Estados Unidos de Norteamérica

En la Constitución de este país no encontramos ningún mecanismo de vigilancia hacia los servidores públicos; sin embargo, encontramos ya un código de conducta ética, el cual establece catorce principios de conducta ética, mismos que mencionaremos a continuación.

1) *Legislación aplicable*: Norma de Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos, mismo que contiene: a) orden ejecutiva 12674 (primera parte), y b) reglamentos de la parte 2635 del título 5 del Código de Reglamentos Federales.

2) *Régimen de responsabilidad*. Los empleados públicos de los Estados Unidos de Norteamérica, al igual que en los otros países analizados, deberán responder civil, penal y administrativamente por los delitos, faltas o hechos ilícitos en la administración de su cargo, siempre y cuando actúen de mala fe (secciones 2635.106 y 2635.107 de las NECOEUEU).

3) *El servicio público exige lealtad a la legislación*. Por ser este servicio un patrimonio de carácter público, exige de los empleados la lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, por encima de las ganancias personales.

4) *Intereses financieros*. Los empleados públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes, es decir, estará impedido para conocer de los asuntos relacionados con su propio interés

o de su cónyuge, hijos o socios, a excepción de los casos señalados por las disposiciones legales (sección 2635.402 de las NECEOEEU).

5) *Guardar la reserva del conocimiento de información con motivo de su cargo.* Los empleados no deberán participar en transacciones financieras utilizando información del gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular (sección 2635.703 de las NECEOEEU).

6) *Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones.* Un empleado por razón de su cargo, no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial de, hacer negocios con, o llevar a cabo actividades reguladas por la agencia del empleado; o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no desempeño de los deberes del empleado, así como aceptar regalos de subalternos, esto último a excepción de los casos señalados en las disposiciones legales (subpartes *b* y *c* de las NECEOEEU).

7) *No comprometer al gobierno.* Sin autorización, los empleados no deben estar comprometidos ni hacer promesas de ningún tipo, dando a entender que comprometen al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

8) *No sacar provecho por el cargo.* El empleado no debe aprovechar su cargo público para obtener ganancias particulares (sección 2635.702 de las NECEOEEU).

9) *Imparcialidad en sus actividades.* Los empleados deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferencial a ninguna organización privada ni a individuo alguno (sección 2635.502 de las NECEOEEU).

10) *Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos.* Los empleados deben proteger y conservar la propiedad federal, y no deben usarla para actividades que no sean autorizadas (sección 2635.704 de las NECEOEEU).

11) *No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular.* Los empleados no deben llevar a cabo tra-

bajos o actividades fuera de su empleo, incluso buscar o negociar empleos que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales (sección 2635.502, subparte f, y 2635.802, de las NECEOEEU).

12) *Denunciar por escrito cualquier falta de que tenga conocimiento.* Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso y corrupción de que tengan conocimiento.

13) *Cumplimiento de sus obligaciones.* Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que las leyes les impone, como impuestos federales, estatales o locales (sección 2635.801 y 2635.809 de las NECEOEEU).

14) *Igualdad de oportunidades.* Los empleados deben adherirse a todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos estadounidenses, sea cual fuere su raza, color, religión, sexo, origen nacional, edad o impedimento.

15) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta.* Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que aparente estar violando las leyes o las normas de ética que se estipularon anteriormente.

16) *Honestidad.* Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por realizar un esfuerzo honesto (sección 2635.501 de las NECEOEEU).

Francia

La Constitución francesa no establece ningún mecanismo u órgano de control, ni del gasto público, ni de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones.

En la legislación secundaria encontramos una Ley que Determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, de donde deriva el código ético.

Código ético

1) *Legislación aplicable*: Ley que Determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios.

2) *Régimen de responsabilidad*. Los funcionarios públicos responderán por sus actuaciones irregulares, penal, civil y administrativamente (artículos 11 y 30 de la LDLOF).

3) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan*. Los funcionarios consagran íntegramente su actividad profesional a las labores que les son confiadas, y tienen el deber de satisfacer las solicitudes de información del público (artículos 27, primer párrafo y 28, primera parte del primer párrafo de la LDLOF).

4) *Guardar la reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo*. Los funcionarios están obligados al secreto profesional en el ámbito de la normatividad institucional del Código Penal, así como de sus actos, informes o documentos de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones (artículo 26 de la LDLOF).

5) *Respeto hacia sus superiores e inferiores*. Todo funcionario público debe someterse a las instrucciones de sus superiores, salvo en los casos en que la orden dada sea manifiestamente ilegal (artículo 28, primer párrafo, de la LDLOF).

6) *No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular*. Los funcionarios no pueden ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de ninguna naturaleza; las condiciones en las cuales quede excepcionalmente derogada esta prohibición, se encuentran determinadas por el Consejo del Estado (artículo 28, segunda parte del primer párrafo, de la LDLOF).

7) *Excusarse en los casos requeridos por las leyes*. Las funciones no pueden ser tomadas por los funcionarios mismos o por otras personas, en una empresa bajo control de administración a la cual ellos pertenecen, o en relación con esta última, con un interés o con una naturaleza tal que comprometa su independencia (artículo 28, último párrafo, de la LDLOF).

8) *Sanciones administrativas*: a) suspensión; b) apercibimiento, c) amonestación; d) destitución; e) inhabilitación; f) sanciones económicas (artículo 30 de la LDLOF).