

EL CÓDIGO DE ÉTICA EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Alma Delia Hernández Sánchez⁸

Sumario. Noción de ética. La ética pública en la normatividad mexicana. Los códigos de ética ante la realidad de la función pública. Conclusiones.

Resumen.

La implementación de los códigos de ética, así como el seguimiento y la consecución de la eficacia de los mismos representa un gran reto para las dependencias encargadas del control y vigilancia dentro de la administración pública de los tres niveles y órdenes de gobierno; los esfuerzos han sido numerosos e intensos, aunque los resultados aún distan mucho de vanagloriarnos por una disposición general que promete mucho y que ha dado muy poco aún. Su eficacia pasa por dos grandes retos: el de evitar, en la medida de lo posibles, las subjetividades y en consolidarlo como parte del sistema normativo en materia administrativa.

Palabras clave

Principios, Valores, Reglas de Integridad, Positividad, Eficacia, Ética.

Key words.

Principles, Values, Rules of Integrity, Positivity, Efficacy, Ethics.

⁸ Presidenta del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz, es Licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Veracruzana, es Maestra en Comunicación Corporativa y Mercadotecnia por la Universidad Anáhuac de Xalapa.

Noción de ética.

Cotidianamente empleamos diversas palabras que se encuentran tan anclados a nuestro vocabulario que son usados casi inconscientemente. Sin embargo, muchos de esas palabras presentan ciertas dificultades a la hora de ser definidas pues lo que la mayoría de las veces se tiene es una noción del significado y no un significado en sí, esto debido a la subjetividad de los vocablos; expresiones como justicia, moral, ética, lealtad, compromiso adquieren un matiz particular dependiendo de quien la emplee, el contexto en el que se emplee y la finalidad que se le dé.

Uno de esos vocablos es sin lugar a duda la “ética”.

Ética ha sido una palabra muy socorrida por el discurso político y empresarial para hacer duros señalamientos a diversos actos de corrupción o de deslealtad. Sin embargo, el problema de su delimitación fue restándole eficacia en los diferentes aspectos de la vida pública nacional, segregándola a una mera definición declarativa.

La Real Academia de la Lengua señala que ética es el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida. Otra definición que nos acerca a la comprensión de lo que es la *“ética es la que nos señala que esta es una reflexión filosófica sobre la moral que a su vez consistiría en los códigos de normas impuestos a una sociedad para regular los comportamientos de los individuos* (Rodríguez Aguilar, 2005”).

De acuerdo a Ibáñez Mariel (2015) la ética tiene como supuesto la búsqueda del bien y este reviste tres características:

- 1) Lo que perfecciona la cosa,
- 2) Lo que le es conveniente, y
- 3) Lo que es conforme a su naturaleza.

Partiendo de lo anterior encontramos que lo que se considera el bien (común) va íntimamente entrelazado con nuestra noción de ética; para entender este aspecto del bien común es necesario evocar al Contrato Social de Rousseau (2003) cuando sentencia “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible de todo”.

En ese sentido, el actuar ético de una persona puede verse reflejada en diversas conductas sociales como las “reglas de ética”, los convencionalismos sociales o postulados meramente morales y subjetivos.

En nuestro país el actuar ético siempre ha sido motivo de escrutinio público, sin embargo dicho escrutinio es mucho más agudo en las figuras públicas, en las primeras líneas políticas y, por supuesto, en el servicio público.

Para efectos del presente ejercicio me referiré a la ética pública, a la que el Código de Ética del Servicio Público en la Administración Pública Federal ha definido como “una disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público y que busca en toda decisión y acción, la prevalencia del bienestar de la sociedad en coordinación con los objetivos del Estado mexicano de los entes públicos y de la responsabilidad de la persona ante éstos”.

La ética pública en la normatividad mexicana.

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción trajeron consigo una serie de modificaciones al paradigma que hasta entonces se enseñoreaba en el servicio público. Aunque es necesario reconocer que desde el interior del aparato gubernamental (en los tres niveles de gobierno) se venían haciendo sendos esfuerzos por combatir las prácticas nocivas que erosionaron la credibilidad y eficacia de las instituciones públicas, también hay que decir que muchas de estas medidas se quedaban cortas y, en la mayoría de los casos,

eran meramente declarativas y sin posibilidad alguna de cumplimiento.

Por ejemplo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del año 1982 no hacía alusión a los códigos de ética, el artículo octavo transitorio de su decreto de reforma en el 2002, exhortaba a la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a crear un Código de Ética que contuviera reglas de claras en la actuación de las y los servidores públicos federales a fin de que: a) imperara invariablemente una conducta digna que respondiera a las necesidades de la sociedad; b) orientara su desempeño en situaciones específicas que se les presentaran; y, c) propiciaran una vocación del servicio público en beneficio de la colectividad.⁹ Este primer esfuerzo por regular aspectos éticos en la normatividad administrativa presentaba un serio obstáculo: la falta de mecanismos necesarios y suficientes, amén de un andamiaje jurídico adecuado, que brindaran eficacia a dichos códigos, los cuales se convirtieron en meros postulados declarativos quedando sujetos a la discrecionalidad del servidor público respectivo.

Sin embargo, la reforma constitucional de mayo del año 2015 planteó un horizonte completamente distinto a lo que se venían acostumbrando tanto servidores públicos como la ciudadanía en general. De ellas se desprendían 8 acciones que a través de la Secretaría de la Función Pública¹⁰ se ponían en

9 ARTICULO 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

10 <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-combate-a-la-corrupcion>

marcha para darle un giro a la práctica gubernamental; uno de ellos: los Códigos de Ética y las Reglas de Integridad.

Este planteamiento constitucional se vio materializado en la norma secundaria denominada de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que sustituía a la anterior Ley Federal en la materia pero que adquiría un matiz de cláusula constitucional al ser de observancia general¹¹; esta norma, establece en su artículo 6º la obligación de todos los entes públicos para crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la actuación ética y responsable de cada servidor público.

La disposición citada previamente deja muy en claro que, desde el aparato gubernamental, se apuesta plenamente por retomar los principios, valores y actuar ético como pilares que apuntalen un cambio de fondo en las instituciones nacionales.

En esa pugna que pretender delimitar la moral del derecho, se encuentran en un intermedio los preceptos éticos que durante décadas parecieron estar encasillados a una especie de convencionalismos sociales, sin ninguna otra fuerza que la moral; ante todo este escenario, la entrada en vigor de la LGRA suponía un giro en todo lo que habitualmente se venía realizando en la administración pública, pugnando por conductas adecuadas al interior del servicio público.

En ese sentido, el artículo 16 de la LGRA que establece la observancia obligatoria del Código de Ética de parte de todos los servidores públicos de conformidad a los lineamientos que emitiera el Sistema Nacional Anticorrupción, se convirtió en el gran reto operativo pues – en la *praxis* – era pasar del discurso a los hechos.

11 En Veracruz, su norma correlativa remite a la propia Ley General en cuanto hace a los temas sustantivos.

Finalmente, es el doce de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Acuerdo por el cual se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”¹², mismo que en artículo cuarto define a los Códigos de Ética de la siguiente manera:

“CUARTO. El Código de Ética constituirá un elemento de la política de integridad de los entes públicos para el fortalecimiento de un servicio público ético e integro. Será el instrumento que contendrá los principios y valores considerados como fundamentales para la definición del rol del servicio público y que buscará incidir en el comportamiento y desempeño de las personas servidoras públicas, para formar una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.”

Al respecto vale la pena subrayar que la propia LGRA señala que la función de los Códigos de Ética es que los servidores públicos tengan una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

Este apalancamiento normativo, de la mano de un sistema de control y en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, permitió que los Códigos de Ética adquirieran la cualidad de instrumentos vigentes, vinculatorios y que aspiran a una positividad consolidada en el servicio público a través del establecimiento de un conjunto de principios, valores y reglas de integridad.

Esto representa un parteaguas en la función pública, pues hasta antes de la LGRA el tema ético era una mera declaración de

12

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12%2F10%2F2018

voluntad y que adornaba los discursos políticos; a partir de este nuevo marco normativo por primera vez, los principios y los valores se convertían en una guía real y obligatoria dentro del servicio público.

Los códigos de ética ante la realidad de la función pública.

Los códigos de ética representan un ejercicio interesante dentro de la función pública porque a través de su implementación se despliegan una serie de postulados, pero también otras regulaciones secundarias como los códigos de conducta o la conformación de comités de ética o unidades de ética, según sea el caso al interior de las diferentes dependencias, entidades u organismos del aparato público.

Los principios, valores y reglas de integridad que contienen los códigos de ética se ven materializados en cada dependencia o entidad pública a través de instrumentos más específicos denominados códigos de conducta. Estos códigos de conducta son documentos particularizados a las necesidades propias de cada dependencia del poder ejecutivo, pero que se rigen por los postulados del Código de Ética de la Federación o de las Entidades Federativas, según sea el caso. Bajo esta óptica, los códigos de conducta vienen a tener un asidero legal y, como se señalará más adelante, procedimientos que garanticen su observancia.

Volviendo al tema de los códigos de ética, en el caso del Gobierno Federal¹³, éste recoge 5 temas clave en la implementación de dichos dispositivos:

- Códigos de conducta: entendido como el instrumento deontológico en el que se especifica, de manera puntual y concreta, la forma en que las personas servidoras públicas, en su respectiva dependencia, entidad o

13

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475262/C_digode_tica.pdf

empresa productiva del estado, aplicarán los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética.

- Ética pública: es definida como una disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público.
- Riesgo ético: es la identificación de las situaciones en las que potencialmente pudieran transgredirse principios, valores o reglas de integridad y que deben ser identificados a partir del diagnóstico que realicen las dependencias, entidades o empresas productivas del estado.
- Juicio Ético: considerado como el ejercicio individual de ponderación de principios y valores que lleve a cabo cada persona servidora pública, previo a la toma de decisiones y acciones vinculadas con el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- Valores: establecidos como la calidad o conjunto de cualidades por las que una persona servidora pública es apreciada o bien considerada en el servicio público.

Todo este contenido nos permite advertir que aspectos que históricamente han sido considerados como parte de la formación intrínseca de las personas ahora pasan a un plano protagónico dentro del servicio público. Sin embargo, al igual que el concepto de justicia, esto conlleva complicaciones de interpretación o apreciación que se pueden traducir en problemas prácticos o en la tergiversación del sentido de lo que debemos entender por normas éticas.

Hasta este punto es necesario reconocer que si bien es cierto que existe un engranaje que pretenda hacer válidos los principios, valores y demás postulados contenidos en los códigos de ética y/o de conducta, también es pertinente señalar que el principal problema de estos postulados éticos es la subjetividad que pudiera tener en cada uno de sus operadores en las diferentes etapas administrativas o, en su caso, procesales.

El código de ética aplicable para el servicio público federal contiene 5 principios constitucionales (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad) de los que se desprenden valores como interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo; también atiende aspectos como las reglas de integridad referidas a actuación e información pública, contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones, programas gubernamentales, trámites y servicios, recursos humanos, desempeño permanente con integridad, administración de bienes muebles e inmuebles, procesos de evaluación, control interno, procedimiento administrativo, cooperación con la integridad y comportamiento digno.

El problema no es la definición de cada una de las palabras enlistadas anteriormente, sino la valoración o peso cultural que se le puede dar a cada una de ellas. Tan sólo el relativo a definir qué es un comportamiento digno varía sustancialmente entre una comunidad laboral enclavada en la zona sur del estado de Veracruz a otra ubicada en la zona metropolitana del estado de Jalisco; ese ha representado problema toral de aplicación vinculatoria de estos principios, valores y reglas de integridad que ya existían y que ahora se formalizan a través de un nuevo sistema normativo de responsabilidades.

Otro aspecto es el bagaje cultural o el nivel de especialización de cada uno de los operadores de los contenidos de estos instrumentos, así como la etapa administrativa de que se trate.

Por citar un ejemplo: al interior de una dependencia lo que prepondera es la inmediatez y no tanto los tecnicismos o formalidades legales; planteado eso propongo un ejemplo gráfico: es posible que un servidor público sea denunciado porque escucha música a un volumen considerado alto por

algún compañero de oficina, en esta hipótesis el Órgano Interno de Control (que comparte oficina con los involucrados) considera acreditada la falta y procede a lo conducente, esto pudiera desembocar en una impugnación que daría pauta a otro estatus jurídico del asunto y en la aparición de nuevos operadores (en este caso jurídicos) que tendrían la obligación de contrastar la conducta y el código en comentario al matiz constitucional y quizá diferir del propio instrumento y de las deliberaciones intestinas de la dependencia.

Entonces, el primer problema de los códigos lo encontraríamos en sus propios operadores.

Ahora bien, la aspiración de los códigos de ética es que sus contenidos sean plenamente eficaces y que los mismos sean observables por quienes se desempeñan en el servicio público (como cualquier otra norma jurídica); esto implicaría que las conductas que de ellos derivan (incluyendo los códigos de conducta) fueran observables y su desatención sancionable; esto nos acerca al segundo problema: el de la tipicidad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (P./J. 100/2006) ya ha establecido que la descripción legislativa de conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma, sin que sea lícito ampliar la hipótesis normativa por analogía o mayoría de razón.

Tomando como ejemplo el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que dispone en el capítulo VII, relativo a las sanciones, en el artículo 21, que el incumplimiento de las disposiciones de dicho código es causal de la probable comisión u omisión de alguna falta de responsabilidad administrativa sancionable por los Órganos Internos de Control; en este caso

se advierte que, en primer lugar, no se supera el problema de la subjetividad y tampoco el de la tipicidad, exponiendo el criterio individual de los operadores administrativos a la probable comisión de conductas ilícitas penales o administrativas (como un abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, por ejemplo) al intentar aplicar y sancionar el código en comento.

Es decir, el terreno de la subjetividad lleva al criterio propio la aplicación, no solamente de las sanciones, sino de la calificación de las conductas que se consideran violatorias. Ello no solamente supondría un problema operativo, sino que pudiera ser una acción que viciara a los procesos sancionatorios de la materia en algún proceso jurisdiccional.

Conclusiones.

El marco normativo en materia de responsabilidades administrativas permitirá un mayor margen de maniobra para la operación y ejecución de los códigos de ética y los códigos de conducta. Sin embargo, es necesario superar, primeramente, el problema de la subjetividad y, en un segundo momento, lograr un encuadre normativo que permita darle eficacia a los mismos.

Lo cierto es que dichos códigos se mueven en una delgada línea en donde en un extremo y otro está la eficacia o la ineficacia de los mismos, pero en un nudo complicado los operadores de los mismos podrían caer en arbitrariedades o actos autoritarios.

La idea de mejorar la percepción del servicio público a través de un ajuste ideológico en la función pública es buena, sin embargo, deben atenderse particularidades y contextos diversos que impiden tasar de manera general las conductas que habrán de observar las y los servidores públicos.

En un matiz más oscuro aún pudiera darse el caso de que, en el afán de darles eficacia a los códigos de ética y de conducta, se endurezcan los mecanismos de control y vigilancia y entonces se desvirtúe por completo la noción de principios y valores,

perdiendo estos su positividad en el sentido de cumplimiento aceptado.

Es decir, al más puro estilo orwelliano, se corre el riesgo de perseguir, investigar o sancionar amparados en la subjetividad y no en un marco jurídico pleno y objetivo.

En mi perspectiva, debe dársele un mayor empuje a los Comité de Ética u otras formas de organización colegiada que permitan una mayor interacción al interior de las dependencias creando lazos de lealtad y compromiso; por el contrario debemos evitar, en la medida de lo posible, una eficacia forzada o ficticia que a la postre implique que las y los servidores públicos retomen prácticas tan deleznable como la simulación.

Si lo que se pretende es que las y los servidores públicos adopten conductas apropiadas y que impliquen una verdadera lealtad y compromiso al servicio público, esto deberá realizarse de una manera gradual, pero sobre todo con mecanismos que desarrollen en aquellos el sentido de pertenencia hacia un sistema que sí los toma en cuenta, del que son parte orgánica y del que no se sienten utilizados o como parte más de un “engranaje” público.

Fuentes.

Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública, consultado en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475262/C_digode_tica.pdf

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ibáñez Mariel Felipe. (2015). Principios fundamentales de la deontología y formación de la conciencia. En *Ética Jurídica* (pp. 51-56). México: Flores Editor y Distribuidor S. A. de C. V.

Reforma en materia de Combate a la Corrupción, consultado en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-combate-a-la-corrupcion>

Rodríguez Aguilar María del Carmen. (10 de marzo de 2005). Sobre Ética y Moral. *Revista Digital Universitaria*, 6, 5.

Rousseau Jean-Jacques. (2003). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Buenos Aires: La Página S. A.