

## **Consideraciones éticas de la función pública: nuevas tendencias en Iberoamérica**

**Julio César Fernández Toro**

Secretario General del CLAD

### **INTRODUCCIÓN**

En el discurso político, la producción académica y la aprobación de normas que regulan el ámbito de lo público en Iberoamérica, existe una tendencia hacia el rescate de ciertos “valores” como contenidos sustantivos del Derecho Público. Esta “vuelta a lo ético” no sólo está afectando lo público sino también lo privado, y dicha revalorización ética en lo público está trascendiendo el marco de lo que podríamos considerar estrictamente estatal.

Ahora bien, en lo referido a la acción del Estado, esa tendencia se está perfilando más claramente en lo que se refiere a la previsión de la conducta que, considerada como la “correcta”, es la que se espera de las autoridades y funcionarios estatales, así como el tratamiento de las conductas de éstos que se consideren “desviadas” de aquella prevista.

Esta tendencia se debe, en parte, al desborde del fenómeno de la corrupción en los ámbitos público y privado (muchas veces asociados en un mismo hecho delictivo), y a la consolidación de la impunidad que, muchas de las veces, disfrutan los corruptos frente a la comisión de los hechos de corrupción, provocando un gran sentimiento social de impotencia y frustración frente a este flagelo. De esta forma, la tendencia es de tipo responsivo, esto es, como una respuesta ante la situación actual del fenómeno de la corrupción.

Por supuesto, otro motivo que en parte ha originado el desarrollo de la tendencia en comento es de tipo prospectivo. En tal sentido, no sería una respuesta frente al actual fenómeno de la corrupción (su incremento), sino una consecuencia normal del cambio de concepción que está operando con relación a lo público y a su gestión. Esto es, la tendencia sería producto de una nueva manera (más avanzada, más profunda o simplemente distinta) de concebir lo público y su gestión, de cómo debe ser en la actualidad la conducta de los funcionarios y autoridades públicas.

En todo caso, ya sea por una posible situación de incapacidad social en el combate a la corrupción o por el cambio de ideas que se está produciendo sobre el ámbito público y su gestión, lo cierto es que se está considerando necesario realizar cambios de naturaleza regulatoria / institucional, que persiguen actualizar o mejorar la efectividad de los ordenamientos jurídicos vigentes y de los mecanismos formales creados para garantizar su aplicación cierta.

De esta manera, el avance de la corrupción o una nueva concepción sobre lo público y su gestión son motivos suficientes para desear la modificación del Derecho Positivo (regulaciones jurídicas vigentes) y la reforma de la organización del Estado encargada de su cumplimiento.

Considerando cualquiera de los anteriores supuestos como válido, las acciones naturales posibles serían: i. La modificación de las regulaciones jurídicas (ya sean de rango constitucional, legal o administrativo), acudiendo o no a la creación simultánea de normas “parajurídicas” o “no jurídicas” (modificación de lo normativo) ii. La reforma del proceso y organización estatales cuyo objetivo sea prevenir y tratar el fenómeno de la corrupción o cualquier otra misión específica, ya sea conjuntamente o no con el diseño y puesta en marcha de mecanismos no estatales de gestión pública alternos o complementarios a los primeros (reforma de lo organizativo).

El presente trabajo se restringe a la dimensión normativa del problema (sobre como establecer mejor el “deber ser”). En particular, se analizará la conveniencia de la adopción de normas estrictamente de

naturaleza ética, así como de la juridificación de normas de carácter ético (conversión de normas antes exclusivamente éticas en normas que sean adicionalmente jurídicas). Vale decir, se regresará al antiguo debate sobre la relación entre normas éticas y normas jurídicas, para reflexionar sobre la conveniencia de rescatar el aspecto ético de la gestión pública y su formalización en regulaciones de carácter jurídico o no.

De otra parte, este trabajo se circunscribirá a la incidencia de la ética en aquellas regulaciones referidas a la acción estatal que, en específico, rigen el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos en el marco de sistemas de función pública / servicio civil<sup>1</sup>.

Para ello se realizará un análisis comparativo de cuerpos normativos iberoamericanos aprobados recientemente sobre la función pública /servicio civil, de carácter jurídico (leyes) o no (“códigos de ética” o cuerpos de normas éticas que no llegan a constituir normas jurídicas). En el ámbito internacional se revisará la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”<sup>2</sup>, y como casos nacionales se estudiarán cuerpos normativos de Chile, Colombia, España, México, Nicaragua y Venezuela.

## **I. UNA BREVE REFERENCIA SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA ÉTICA, EL DERECHO Y EL ESTADO**

Los términos “ética” y “moral” han sido permanentemente relacionados y, bajo distintos pensamientos, se los identifica como términos que expresan el mismo concepto, o se los diferencia en tanto que se refieren a nociones relativamente diferentes<sup>3</sup>. En la actualidad la moral (derivada etimológicamente de la palabra latina *mos* o *mores*) se la asocia a un discurso normativo e imperativo que resulta de la contraposición entre el bien y el mal como valores absolutos y se la considera una y universal. Mientras que el término ética (originario de la palabra griega *ethos*) tiene que ver con un discurso normativo no imperativo que se deriva de la oposición entre lo bueno y lo malo en tanto que valores relativos que se refieren en particular a un individuo o grupo humano. La moral se traduciría en mandamientos y prohibiciones como el conjunto de nuestros deberes, mientras que la ética deriva en conocimientos y opciones como el conjunto reflexionado y jerarquizado de nuestros deseos. En tal sentido, se considera que la ética incluye a la moral por ser ésta más amplia.

Frente a la esta explicación simple que diferencia la moral de la ética, queremos señalar que en el hemisferio occidental existe un conjunto de ideas que se encuentran asociadas a una referencia ético-moral de lo público, a saber: el “bien común”, el “interés general”, la “utilidad pública”, y el “bienestar social”, entre otras, y que establece la frontera entre el ámbito de lo público y el de lo privado. Dicha referencia ético-moral es el supuesto teleológico y axiológico de las nociones de servicio público, gestión pública y función pública y que legitima la acción del Estado. Como supuesto teleológico hace referencia a la “buena política” y como supuesto axiológico implica un “buen desempeño” que se traduce en una construcción jurídica: el Derecho Público.

En las décadas de los 80’s y 90’s, la crisis del Estado, o más bien, las críticas surgidas en los países desarrollados a determinadas experiencias problemáticas de la implantación del llamado modelo

---

<sup>1</sup> A los efectos del presente trabajo, las expresiones “función pública” y “servicio civil” se entienden en el mismo sentido que lo hace la Carta Iberoamericana de la Función Pública, esto es, como dos expresiones que describen el mismo contenido: los sistemas de función pública profesional con base en el principio del mérito y que se gestionan por medio de procesos objetivos e imparciales.

<sup>2</sup> Redactada por el CLAD con el copatrocinio de ONU (DESA), fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y respaldada por la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (ambas reuniones realizadas en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003). Véase en: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

<sup>3</sup> Sobre la relación entre ética y moral seguimos la explicación de GARCÍA-RUIZ, Jesús (2002).

racional-normativo o modelo burocrático de Estado, cimentado en sistemas de función pública profesional que comprendían la carrera administrativa, produjo un debate crítico sobre dicho modelo e impulsó importantes reformas estatales. Inicialmente desde una perspectiva neoliberal que disminuía la importancia del Estado como herramienta útil del desarrollo y, frente al fracaso de esta primera respuesta, posteriormente desde un enfoque gerencial (diversas ideas que se han agrupado bajo la denominación de “Nueva Gerencia Pública”), que reconoce nuevamente la importancia y necesidad de un Estado fuerte y ágil como herramienta social de progreso y bienestar. Este proceso, de revisión teórica y de experiencias de reforma del Estado, ha vuelto la mirada a la referencia ético-moral de lo público, no sólo en cuanto a la discusión sobre cómo rescatar los valores que suponían la base en que se soportó el ideal de Estado racional-normativo, sino incluso en si dichos valores iniciales son en la actualidad los correctos. Esto es, produjo un regreso a lo ético-moral y, además, causó una revisión sobre los valores que lo deberían conformar<sup>4</sup>.

En propiedad, incluso en los países desarrollados el modelo burocrático de Estado se implantó sin llegar nunca a lo que podríamos llamar el tipo ideal racional normativo o weberiano. Fundamentalmente, porque la imparcialidad y objetividad axiológica que Weber otorgaba a los funcionarios profesionales siempre ha sido difícil de implantar de manera absoluta.

En la mayoría de los países de la región el desarrollo y fortalecimiento institucional del aparato público y, en especial, la implantación de la profesionalización de la función pública mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsados por la aprobación de legislaciones técnicamente apropiadas y procesos de reforma del Estado importantes. Son escasos los Estados iberoamericanos en los que la racionalización de la gestión gubernamental no se ha intentado y no existan legislaciones que prevean la profesionalización de la función pública. Sin embargo, en los que se ha tratado de racionalizar la gestión, ésta se ha impregnado en la práctica de intereses políticos parcializados e influenciada por situaciones coyunturales, por encima de cualquier racionalidad técnica-profesional o del interés general de la sociedad. Los marcos regulatorios aprobados que prevén la organización y funcionamiento del Estado y el régimen de la función pública profesional no siempre han sido aplicados de verdad, resultando muchas de las veces letra muerta. En consecuencia, la mayoría de los Estados latinoamericanos son en la actualidad de manera simultánea patrimonialistas y burocráticos, expresión de un rasgo cultural esquizoide.

Inicialmente, la concepción de un modelo racional-normativo pretendió que el Estado alcanzara significativos niveles de autonomía respecto a los intereses particulares; articulara el desarrollo de las sociedades a través de la administración, la planificación, la regulación y la intermediación; permitiera el acceso universal a servicios públicos especializados; y que la gestión pública estuviera provista de integridad profesional. En especial, cabe destacar los siguientes mecanismos que lograron concretar la mencionada racionalización del Estado:

- i) La preparación de la actividad futura del Estado mediante su planificación institucional, con base en prioridades, políticas y estrategias formuladas racionalmente y que definen claramente los objetivos y las metas que deben ser logradas dentro de parámetros presupuestarios.
- ii) En consecuencia a lo anterior, también era necesario la prevención de los ingresos y de los gastos del Estado mediante una programación presupuestaria regulada públicamente y garantizando la legalidad del gasto mediante la instauración de controles presupuestarios institucionalizados (ello suponía la instauración de ciertos mecanismos institucionales de control sobre la gestión pública, bajo

---

<sup>4</sup> Sobre una reflexión de hasta qué punto las políticas de flexibilización de la administración pública pueden llegar a debilitar moralmente a las organizaciones del sector público, véase a Francisco Longo (2004) “Servicio Civil y Ética Pública”, Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Base de datos Información Bibliográfica sobre Estado, Administración y Sociedad del *SIARE* del CLAD: <http://www.clad.org.ve/siare>

un esquema de democracia representativa).

iii) El establecimiento normativo de la previsibilidad de todas las actuaciones administrativas del Estado en cualquier asunto, mediante su rutinización con la formulación de manuales de procedimientos que garanticen la objetividad, imparcialidad, honestidad y eficiencia de la gestión pública.

iv) El establecimiento de un régimen de responsabilidad con medios e instrumentos de control institucional sobre el ejercicio de la autoridad pública, que permiten establecer la responsabilidad de las autoridades y funcionarios del Estado frente a las decisiones y mediadas que adopten (dicho régimen también se soportaba en la idea de que el poder público es limitado, y que el ejercicio de dicho poder está sometido a controles de los que se puede desprender la responsabilidad del Estado y de sus autoridades, mecanismos propios del ideario democrático)

v) El resguardo de la memoria administrativa de la actuación del Estado, mediante la organización de archivos y registros administrativos seguros. De manera que con posterioridad se pueda conocer pormenorizadamente cómo se actuó y por qué se procedió de una manera determinada.

vi) La adopción de una estructura organizativa ordenada jerárquicamente mediante la asignación y distribución legal de competencias a los entes y órganos del Estado.

vii) La aprobación de un régimen jurídico especial, de derecho público, que regule las estructuras orgánica y funcional del Estado. Con lo cual se garantiza la sujeción de la gestión pública al principio de legalidad y se protege al ciudadano frente a la acción estatal (noción de Estado de Derecho)

viii) Y, por último, mediante la adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales. Esto es, la burocratización del Estado.

Sobre el modelo tradicional de Estado racional-normativo, Suzanne Dove (1997) nos dice que “los sistemas burocráticos de finales del siglo pasado fueron creados para satisfacer unas demandas relativamente sencillas. Las respuestas que el sistema público tenía que aportar podían ser de ‘talla única’ para todo el pueblo: protección y orden público; construcción y manutención de infraestructura; provisión de educación primaria. Pero a medida que las demandas y las expectativas de los ciudadanos se han vuelto más complejas, el sistema burocrático basado en reglas rígidas y respuesta única ya no sirve.” Para la autora, el modelo weberiano de Estado está siendo sustituido por nuevas estructuras de poder y autoridad organizacional. Afirmando que es probable que ningún modelo de Estado se consolide en el futuro en “modelo único” y que una de las grandes lecciones de este siglo ha sido la inutilidad de las recetas o los modelos únicos para el desarrollo institucional. Lo cual nos llama a reflexionar sobre si habría o no unos supuestos ético-morales universales para la organización y funcionamiento de todos los Estados y, de haberlos, cuáles serían los valores que los comprenderían debido a los cambios que se han producido en lo público y exigen una adecuación de los aparatos estatales.

En particular, los supuestos teóricos del modelo burocrático clásico o racional-normativo (por su pretensión de dar un orden bajo una orientación racionalista) no comprenden ni dan respuesta suficiente al entramado actual de relaciones de poder, influencia y redes de comunicación, las que son propias de toda estructura compleja y múltiple de organización pública o privada (Rodríguez Mena; 1995). En términos de dicho autor, la densificación ocurrida en la estructura de las relaciones interorganizacionales produce un significativo incremento de las tensiones y de las complejidades que obliga de manera constante a replantear y repensar la labor y las exigencias de la gerencia pública y al escrutinio permanente de su entorno. Realidades que van creando una situación de interdependencia que hace, progresivamente, menos capaces a las instituciones para resolver sus problemas por sí

mismas, requiriendo cada vez más el concurso creciente de otras organizaciones y resultando un desafío para la dirigencia. De manera que los presupuestos teóricos del modelo clásico de Estado burocrático o racional normativo no preveía la situación actual conformada, entre otros elementos, por: la globalización y la formación de bloques internacionales que requieren como contrapartida el enfoque multi e interdisciplinario de los problemas, y la correspondencia de perspectivas multi inter y transinstitucionales; la tendencia fuerte a la ampliación de las fronteras organizacionales y la complejización de las estructuras de relaciones entre instituciones; la aparición de nuevos actores con distintos estilos de liderazgo; y la generación de tendencias al conflicto y a la aparición de nuevas oportunidades de cooperación productiva entre organizaciones. A lo que agregamos la aparición del fenómeno de aceleración de la historia, el desarrollo tecnocientífico, la aparición de nuevas calamidades humanas (como el SIDA), el impacto ambiental por la acción de la especie humana y, en general, la ampliación del ámbito público.

Gran parte de las críticas lanzadas en los 80's por problemas derivados de los desarrollos formalistas y rígidos del modelo burocrático de Estado provino del llamado pensamiento neoliberal, con un enfoque predominantemente economicista. Desde este enfoque se desechaba la importancia del Estado como herramienta para el bienestar de la sociedad y, por el contrario, se privilegiaba al mercado como instrumento para lograr el desarrollo, bajo el eslogan de: "menos Estado y más mercado". Con tales proposiciones, desde la vertiente neoliberal se recomendó la reducción del Estado al mínimo. Esta reducción se comprendía en dos sentidos, el primero, dado que las necesidades de desarrollo sólo podrían ser satisfechas por el mercado, éste por tanto debía ser liberalizado, limitando las regulaciones del Estado sobre el mercado y trasladando la mayor cantidad posible de actividades estatales al mercado (reducción del Estado ineficaz en lo cualitativo o sustantivo). El segundo, debido a que el Estado resultaba excesivamente costoso y operaría una transferencia de sus actividades al mercado se requería contar con un Estado más pequeño, por lo que había que disminuir su tamaño (reducción del Estado ineficiente en lo cuantitativo). Estas reducciones prosperaron por la vía de las desregulaciones, las privatizaciones, la llamada tercerización y por los despidos masivos del personal al servicio del Estado.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el pensamiento neoliberal promovió la adopción por parte del Estado de las técnicas gerenciales privadas o empresariales sin ninguna adaptación crítica. Esta incorporación de elementos del sector privado y del mercado a la organización y prácticas del sector público, se logró con la llamada contractualización y utilizando estándares de calidad y productividad similares a los de las empresas. En cuanto a la profesionalización de la función pública, desde el pensamiento neoliberal se impulsó, como antes se dijo, la reducción masiva de funcionarios. Estas reducciones se dieron a pesar de que en América Latina la media de funcionarios públicos respecto al número de habitantes es menor que en las sociedades de donde emergieron los principales lineamientos neoliberales. En consecuencia, la adopción de los valores de lo que podría denominarse la referencia ético-moral de la empresa privada capitalista.

El resultado final de años de aplicación de las medidas neoliberales en América Latina ha sido el aumento de la pobreza, la reducción de la calidad de vida del ciudadano, el debilitamiento de la institucionalidad pública y una mayor fragilidad de los mercados, todo ello contribuyendo al surgimiento de prácticas igualmente autoritarias aunque distintas y, por consiguiente, siguió contribuyendo con el progresivo deterioro de las condiciones de gobernabilidad democrática en la región.

Progresivamente ha decrecido la influencia de la visión neoliberal debido a las consecuencias negativas de su aplicación en las experiencias concretas. Paulatinamente se ha tomado conciencia sobre que el mercado (y la referencia ético-moral del sector privado) no puede resolver los problemas de desarrollo social con equidad y que el Estado democrático es un instrumento insustituible para la sociedad. Hoy se

entiende más que el problema básico del ámbito público no está tanto en el tamaño del Estado y, en consecuencia, en el número de funcionarios públicos a su servicio, sino en lo que estos hacen, vale decir, en la eficiencia y eficacia del Estado.

A través del documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-<sup>5</sup>, propone para la región el desarrollo de un modelo que supere algunas de las “limitaciones” que las experiencias comparadas han mostrado de los desarrollos concretos del modelo burocrático o racional-normativo y corrija los errores cometidos a partir de la propuesta neoliberal. Desde esta posición se reconsidera el gran valor del Estado democrático para incidir sobre el bienestar de la sociedad y su desarrollo. Y, sobre todo, se considera que la centralidad del Estado es fundamental para regular la actividad de las sociedades nacionales y protegerlas de los problemas de un mundo que se ha globalizado asimétricamente.

Debido a lo anterior, insistimos, se requiere de un replanteamiento de los supuestos ético-morales del modelo de Estado racional-normativo ideal y, en el caso de América Latina, de la variante burocrático-patrimonialista, así como del modelo de Estado alterno propuesto por la corriente neoliberal. Para la consideración ético-moral del modelo de Estado, y de la función pública / servicio civil como su principal componente, las transformaciones del Estado latinoamericano son retos que implican, de una parte, rescatar aquellos valores iniciales del Estado burocrático ideal que resulten indispensables (siguiendo los éxitos obtenidos en los países desarrollados, bajo valores democráticos), revisar aquellos valores que forzaron el excesivo formalismo y rigidez que se ha evidenciado en muchas experiencias de burocratización del Estado, y evitar los valores subsistentes en las recomendaciones neoliberales que han debilitado al Estado latinoamericano.

Desde las orientaciones que se han formulado para una Nueva Gestión Pública en América Latina encontramos los propósitos siguientes: i) Dotar al Estado de una mayor flexibilidad orgánica y funcional. ii) Incrementar la capacidad de respuesta y la adaptación continua del Estado a los cambios. iii) Aumentar la eficiencia y eficacia del Estado mediante la mejora del ciclo de formación de políticas públicas, con evaluación y controles institucionales y sociales sobre: su desempeño, la calidad de los productos públicos (bienes y servicios) y de su impacto sobre las esferas política, social y económica. Lo que supone la adopción de prácticas democráticas en la gestión pública. iv) Lograr que la gestión de lo público sea más transparente, promoviendo la participación ciudadana, profundizando su democratización y garantizando la responsabilización del ejercicio del gobierno. Como mecanismos para enfrentar los elementos autoritarios que se desarrollaron durante la implementación del modelo burocrático. v) En definitiva, pasar de un Estado autoreferenciado a un Estado cuyo centro de atención sea el ciudadano considerado individual y colectivamente y sus necesidades (Estado más democrático).

Como bien lo señala Francisco Longo (2004), hay que advertir que “Todo este conjunto de reformas y orientaciones de cambio está siendo vigorosamente denunciado en los últimos años, desde un nutrido sector del mundo académico, como inductor de un debilitamiento del fundamento ético de las conductas públicas, y un consiguiente incremento de la corrupción. La mayor parte de estas críticas han apuntado al conjunto de orientaciones integradas en la NGP...”. A dicha acusación de debilitar el *ethos* del servicio público, o a la acusación contraria de menospreciar el principio de legalidad, podemos contestar que, en nuestro criterio, de lo que se trata es de revisar cuáles deberían ser los nuevos valores ético-morales de la gestión pública e integrarlos formalmente en los ordenamientos jurídicos bajo los principios del Derecho. Con Longo reiteramos, “Lo que los cambios están planteando es la necesidad de abordar la reflexión y discusión sobre la pertinencia, en las administraciones de nuestros días, de aquel discurso ético, en su formulación tradicional; sobre la posible conveniencia de su reformulación y actualización; sobre la eventual necesidad de poner el énfasis en nuevos valores; sobre la aparición de

---

<sup>5</sup> Ver en <http://www.clad.org.ve/>

nuevos dilemas morales para los gestores públicos.”

En la actualidad, los valores de libertad, seguridad, igualdad, equidad y justicia, entre otros, en tanto derechos individuales y colectivos que deben ser el centro de atención de la acción del Estado, se contraponen a principios de gestión del Estado como los de objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, precaución, transparencia, responsabilización y proceder democrático con sujeción al Derecho (principio de legalidad), que constituyen obligaciones estatales para garantizar los anteriores derechos. Entre los derechos ciudadanos y los principios de gestión estatal existe una tensión, cuyo equilibrio se puede lograr exclusivamente a través de la racionalización de la gestión pública. Una gestión pública racionalizada conseguiría un equilibrio conveniente entre la atención que el Estado tiene que prestar a cada una de las necesidades de las distintas personas y grupos sociales y, entre estas necesidades sociales y los poderes y recursos existentes de que dispone el Estado. Esta racionalización de la gestión pública, siempre que respete los equilibrios señalados, es en nuestra opinión el núcleo ético-moral sobre el que se tiene que soportar el Estado contemporáneo.

De otra parte, encontramos una relación problemática entre el Derecho y lo ético-moral. En este sentido, cuándo se habla del “retorno a lo ético” a partir de los 80’s y 90’s, se hace referencia a una crítica velada o explícita al *ius positivismo*, en el sentido de que lo bueno y lo malo no es necesariamente lo que está formalmente previsto en una norma jurídica vigente. El ámbito de lo ético-moral deviene de elementos culturales que no siempre se encuentran en los ordenamientos jurídicos. Para dicha corriente de pensamiento jurídico el Derecho y las nociones ético-morales no tienen conexión porque pertenecen a distintos ámbitos humanos, y tienen que abordarse por separado, lo que implica que el Derecho positivo (en tanto conjunto de normas jurídicas formalmente aprobadas por el Estado) es bueno simplemente por ser Derecho positivo y no porque se apoye en valores ético-morales o porque los contenga. Contrario a la posición del *ius positivismo*, quienes lo critican sostienen que precisamente el problema reside en que los actuales ordenamientos jurídicos no son consecuencia ni comprenden a los valores ético-morales de bueno, justo, solidario, equitativo, etc., esto es, que el contenido formalmente aprobado por órganos legisladores del Estado mediante normas jurídicas no está necesariamente respondiendo a los necesarios valores ético-morales, por lo que es preciso reformar el Derecho Positivo para que ambas esferas, la jurídica y la ético-moral coincidan.

Al señalar que el ideal burocrático de la administración pública es la pretensión de imperio de la ley, Francisco Longo (2004) afirma: “El comportamiento ético del servidor público es, ante todo, aquél que con mayor pureza aplica lo previsto por el ordenamiento jurídico. Ciertamente, sería exagerado afirmar que la ética burocrática se agota en la pura aplicación de la norma, pero la pretensión del modelo es, en cualquier caso, estandarizar al máximo el comportamiento de las personas, extendiendo, al límite de lo posible, la capacidad predictiva y estabilizadora de las normas, lo que requiere limitar, correlativamente, el recurso al juicio moral individual. El ethos de la burocracia pública profesional remite directamente al mantenimiento y defensa de una conducta regular, esto es, adaptada a las reglas, lo que sitúa el eje de este discurso de integridad en el comportamiento de las personas, y no en los resultados del mismo”. Sin embargo, dicho autor nos alerta que “...sería erróneo...considerar la construcción burocrática sobre la función pública como limitada al logro de la seguridad jurídica”.

El problema estribaría en que el Derecho Público es aplicable a los hechos externos de los funcionarios y autoridades públicas, los cuales pueden ser regulados y exigidos legalmente mediante una coerción jurídica (lo que desde la psicología se denomina “*locus* de control externo”), mientras que la ética pública se refiere a los hechos internos de la voluntad en tanto que son exigibles exclusivamente por la propia conciencia del funcionario o autoridad concernida (“*locus* de control interno”). Siendo ello así, cómo hacer exigible a los funcionarios y autoridades estatales el cumplimiento de los valores ético-morales en sistemas de función pública / servicio civil que están regulados por ordenamientos jurídicos. Ello conlleva a desear que las normas jurídicas coincidan con valores-ético morales porque son

externamente exigibles y el comportamiento esperado legalmente o su desviación puedan tener consecuencias concretas por ser justiciables por el Estado. Mientras que el cumplimiento de normas que sean exclusivamente éticas no puede ser externamente exigible por no tener consecuencias prácticas al no ser justiciables por el Estado.

Bajo la anterior perspectiva, la autonomía existente entre la ética y el Derecho Público resultaría absolutamente inconveniente, y lo deseable sería que el Derecho Positivo contenga o responda a valores éticos y no los contraríe. Esto es, la necesidad de juridificar los valores ético-morales.

Por ello toda revisión y reforma al modelo racional-normativo de Estado, o a la variante burocrático-patrimonialista latinoamericana, o al modelo alterno propuesto desde el neoliberalismo para la mayoría de los Estados latinoamericanos, se traduce de alguna manera en una reconsideración de sus referencias ético-moral y en una revisión del Derecho Público que los comprende y regula (tanto como especialidad de una disciplina del conocimiento, el Derecho Público, como de un ordenamiento jurídico determinado, el Derecho Público Positivo).

## **II. LA PERSPECTIVA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La función pública / servicio civil que sirve de eje constructor y organizador del modelo racional-normativo de Estado (por dicho motivo también llamado burocrático), en muchos casos no sólo brindó a los funcionarios públicos una estabilidad relativa en el trabajo, limitada por el resultado de verificaciones periódicas de la idoneidad, desempeño y capacidad profesional del funcionario, sino que con determinadas desviaciones en su implantación permitió situaciones de inamovilidad absoluta en la que los funcionarios no eran sometidos a evaluación o control (tanto de carácter técnico como político), o estos procedimientos resultaban ser únicamente formales y sin consecuencia alguna sobre la estabilidad del funcionariado. Dichas desviaciones del ideal de Estado racional-normativo contradicen los iniciales supuestos ético-morales del modelo y, además, como veremos más adelante, obliga a una revisión de los valores que deberían sustentar al Estado contemporáneo.

Se puede decir que los regímenes de función pública profesional que propugna el modelo de Estado racional-normativo poseen los elementos definitorios siguientes:

- i) El ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos (de racionalidad técnica) opera conforme al mérito profesional (capacidad y desempeño) y mediante medios objetivos e imparciales que permiten la competencia en igualdad de condiciones (procedimientos e instrumentos: concursos y evaluaciones).
- ii) Los funcionarios públicos con tareas de naturaleza técnica ingresan a una carrera administrativa con goce de estabilidad en el cargo, sustentada en el desempeño y en el cumplimiento de estándares éticos (que deben corresponderse con la referencia ético-moral del Estado racional-normativo). Los que desempeñan funciones primordialmente de racionalidad política (el liderazgo, cumplan o no funciones de representación) suelen ser de libre nombramiento y remoción (no disfrutan de estabilidad).
- iii) Los funcionarios públicos de carrera están protegidos por una cobertura económica y social que garantiza su vida digna. Ello supone remuneraciones justas, seguridad frente a la adversidad (entre otros la de la salud) y jubilaciones o pensiones al término de su vida laboral. Esta protección económico-social se otorga a cambio de la exigencia de un buen desempeño, integridad, subordinación disciplinada, actualización de las capacidades a través de la capacitación permanente, mantenimiento de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (lo que



supone un mecanismo protector frente a los intentos de secuestro del Estado por intereses particulares), y de una ética cuya motivación es distinta a la de la rentabilidad (vale decir, distinta al referente ético-moral del campo laboral privado) y que ha de estar sedimentada en la búsqueda del bienestar general de la sociedad (particularidad que se resalta en la referencia ético-moral del sector público).

- iv) Las tareas de los funcionarios están claramente establecidas mediante la descripción normativa de los puestos de trabajo (listado de competencias y actividades).
- v) Hay una diferenciación clara de los puestos de trabajo según sus tareas mediante un tabulador o clasificación de cargos.
- vi) A los funcionarios públicos se les pagan salarios adecuados según las responsabilidades de cada puesto de trabajo o cargo (descripción normativa de puestos y clasificación de los cargos) y el desempeño. Existe por lo tanto un tabulador de remuneraciones articulado con el tabulador de cargos.

Ya Max Weber había sugerido que, a pesar de las bondades del paradigma racional-normativo con que se supera el Estado patrimonialista o clientelar, el desarrollo del modelo burocrático de Estado posibilitaba que el cuerpo de funcionarios profesionalizados: “la burocracia”, adquiriera tal poder que lo autonomizara ampliamente frente a la jerarquía política en el Poder Ejecutivo, frente a controles estatales interpodere, como el parlamentario, y frente a los controles democráticos que debe ejercer la sociedad. Lo que supone posible que el cuerpo de burócratas desarrollara sus propios intereses y escapara de los controles institucionales y sociales, esto es, que secuestrara el Estado.<sup>6</sup> Paradójicamente, el mecanismo que pretendió proteger al Estado de ser secuestrado por intereses particulares y foráneos al aparato público podía convertirse en un nuevo instrumento de su secuestro (entre otras consecuencias, el instrumento que se suponía garantizaba el carácter democrático de la gestión pública devino en antidemocrático).

Las críticas formuladas al modelo burocrático de organización estatal y que se vinculan con los sistemas de carrera administrativa son principalmente las siguientes<sup>7</sup>:

- i) Rigidez orgánica derivada del excesivo formalismo en la regulación de los puestos de trabajo. Lo que se origina en la concepción que identifica a cada funcionario público con un cargo u órgano, de manera que la estructura orgánica resultante está determinada por la estructura de cargos. Con ello, la organización del Estado no puede modificarse fácilmente para adaptarse a los cambios en la misión, objetivos y metas que debe alcanzar, a la necesidad de modificación de las estrategias, a la variación de los recursos disponibles o a la transformación de las condiciones bajo las que debe actuar el Estado en la realidad.
- ii) Inflexibilidad funcional por el excesivo formalismo en la descripción normativa pormenorizada de las tareas de cada puesto de trabajo. Con lo que es imposible reorientar el trabajo de los funcionarios hacia actividades nuevas o distintas a las que tiene descritas normativamente.
- iii) Incremento innecesario del número de funcionarios, debido a que el sistema de función pública profesional puede adoptar un funcionamiento perverso con el fácil acceso a la carrera administrativa por vías distintas a las de los concursos y las evaluaciones competitivas, objetivas e imparciales, mientras que una vez en la carrera, con condiciones que generan la inmovilidad

---

<sup>6</sup> Estas tesis son desarrolladas fundamentalmente en sus Escritos Políticos de 1918, en ellos se relata la situación de Alemania luego de perder la Primera Guerra Mundial así como la deformación en que se había constituido la burocracia profesional alemana frente al tipo ideal.

<sup>7</sup> Problemas que por cierto no son privativos de los Estados u organizaciones públicas y que se encuentran también con mucha frecuencia presentes en las organizaciones privadas o de carácter empresarial.

absoluta del funcionariado, es imposible sustituir a los malos funcionarios con unos mejores, por lo que se opta por ingresar nuevos funcionarios sin remover a los ya existentes. Por ello se suelen crear dependencias orgánicas a las que se trasladan los funcionarios no deseados, que en la práctica constituyen bolsones de funcionarios incapaces e ineficientes que son privilegiados con la inmovilidad a costa del erario público.

- iv) Asimetría de la carga de trabajo entre los distintos componentes de la organización, debido a que la rigidez orgánica y la inflexibilidad funcional impide la redistribución racional de funcionarios de conformidad con las necesidades del servicio. Ello genera una incapacidad de la administración de personal para movilizar funcionarios hacia las unidades orgánicas que por cualquier motivo presentan un aumento de sus requerimientos de funcionarios a pesar de que en otras unidades exista personal ocioso.
- v) Reducción de la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades sociales y a los condicionamientos del entorno debido, primero, a los problemas antes mencionados, y segundo, por la tendencia a desestimular el mejoramiento de la capacidad y del desempeño de los funcionarios públicos. En efecto, cuando en los sistemas de función pública profesionalizada no se realiza la evaluación del desempeño y de la capacidad del funcionariado, o cuando la evaluación es solo formal y no genera consecuencias (incentivos o sanciones), existen condiciones para que se tienda al fenómeno del mínimo esfuerzo en el trabajo. Así, un buen funcionario que no es premiado frente a un mal funcionario que no es sancionado origina el desestímulo del primero, quien tiende de manera natural a la disminución de su nivel de esfuerzo en el trabajo.
- vi) Aparición de privilegios odiosos a favor del funcionariado que a menudo no son excluyentes de otros beneficios (acumulación), éticamente inapropiados (ya que contradicen los valores ético-morales del modelo ideal de Estado racional-normativo), inconvenientes para los fines del Estado en pro del interés general de la sociedad y que imposibilitan una buena gestión de personal. Así, el comportamiento de la burocracia en pro de sus propios intereses tiende a generar un Estado autoreferenciado, concentrado sobre sí mismo, alejándolo de las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos. Ello nos refiere un Estado que, en vez de democratizar la acción de gobierno y de expandir los beneficios de la acción del Estado a toda la sociedad, privilegia de manera autoritaria a un estamento de funcionarios públicos: la burocracia que goza de estabilidad.
- vii) De otra parte, muchos desarrollos fácticos del modelo burocrático exacerbaron la importancia y los alcances del sometimiento y la disciplina jerárquica en el Estado, de tal manera que, a pesar del claro sentido de querer mejorar el desempeño de la Administración, culminó por desarrollar una cultura organizacional de rasgos autoritarios bajo una justificación supuestamente racionalizadora.
- viii) Por último, la puesta en marcha del modelo burocrático en muchos casos distorsionó el loable propósito inicial de diferenciar las funciones políticas de las técnicas, que pretendía proteger a los funcionarios técnicos con los beneficios de una carrera administrativa conformada por la estabilidad en el cargo, la profesionalización y la protección socio económica como garantías de su imparcialidad y objetividad en el servicio público. En efecto, una visión exclusivamente política sobre el liderazgo terminó por excluir a otros tipos de liderazgo que operan dentro del Estado. De manera que muchos cargos con funciones no propiamente políticas fueron excluidos de los beneficios de la profesionalización y, contradictoriamente, cargos que suponen funciones de liderazgo no político terminaron por ser considerados exclusivamente técnico-operativos. En definitiva, la división a “blanco y negro” entre las racionalidades política y técnica que se excluyen mutuamente creó muchísimas confusiones y problemas a la hora de poner en marcha los sistemas de función pública / servicio civil.

Estas críticas conllevan a concluir que determinados desarrollos fácticos del modelo burocrático de

Estado, generaron gobiernos ineficientes e ineficaces, sumidos en la improductividad, o con un significativo descenso en la calidad de los bienes y servicios que suministra a la sociedad. Además de socavar la gobernabilidad de los sistemas políticos democráticos y erosionar la legitimidad de los propios gobiernos. Vale decir, reiteramos, atentando contra los supuestos ético-morales del Estado racional-normativo.

Adicionalmente, algunas falencias de los sistemas de función público / servicio civil en América Latina expresan la mencionada coincidencia de clientelismo-populista con racionalismo-normativo. Esos problemas son los siguientes: i) En algunas experiencias, a pesar de que las leyes prevén la carrera administrativa para todo el funcionariado, como un régimen ordinario, sin embargo, en la práctica la carrera administrativa es de alcance reducido en el cuerpo de servidores públicos porque se excluye a toda la gerencia alta, media y baja, y a numerosos cargos que sin ser de dirección se consideran de confianza. Mientras que por la vía de la contratación, sin concurso ni evaluación, un nutrido número de funcionarios ingresa a conveniencia, y a pesar de que realizan funciones ordinarias no se consideran de carrera ni cuentan con estabilidad. ii) Se encuentran casos en que, a pesar de que las legislaciones establecen la carrera administrativa como un régimen general aplicable a todos los componentes orgánicos del Poder Ejecutivo y de los demás poderes, sin embargo una práctica continua de creación de sistemas especiales de carrera hace que el régimen general sea excepcional, burlando el mandato legal. iii) Otras veces, el espíritu, propósito y razón del legislador es alterado en la práctica, cuando a pesar de que la legislación ordena que el ingreso a la carrera administrativa y, por consiguiente, la adquisición del beneficio de estabilidad en el trabajo, se debe producir por medio de concursos públicos de oposición, por el contrario se crean “puertas traseras” para el ingreso a la carrera. iv) Por último, las instancias y sistemas de administración del personal al servicio del Estado nacieron con una gran debilidad, en unos casos por el diseño y en otros por su escaso desarrollo, hechos que conspiran contra la profesionalización real de los sistemas de función pública / servicio civil.

En América Latina, los procesos de construcción y consolidación de sistemas de función pública profesional, con base en el mérito y por medios objetivos e imparciales, han sido desiguales y parciales, y a pesar de la previsión formal (legal e incluso constitucional) de sistemas de función pública profesional, los cambios políticos en el gobierno o la simple sustitución de un ministro conlleva a que se produzca la rotación de personal bajo criterios clientelistas o de compadrazgo, siguiendo orientaciones autoritarias típicas del Estado patrimonialista o preburocrático y contradiciendo los valores originarios del Estado racional-normativo.

A estas deficiencias de los sistemas de función Pública / servicio civil de América Latina, se tienen que sumar las políticas que sobre el recurso humano al servicio del Estado impuso la corriente neoliberal, a saber, la reducción de personal al máximo y los intentos por desregularizar las relaciones laborales de los funcionarios que se quedaban en el servicio público para que se rigieran por las normas laborales ordinarias. Después de casi dos décadas de políticas neoliberales en América Latina, el Estado y sus sistemas de función pública profesional llegaron a debilitarse institucionalmente, sumándose a los de por sí perversos elementos patrimonialistas o clientelistas de la región. La desregularización de los regímenes de carrera administrativa que se promovió desde las posiciones más radicales del neoliberalismo, fundamentalmente para flexibilizar la gestión de recursos humanos, recomendaba la eliminación de las leyes de función pública / servicio civil para someter a todo el funcionariado a la legislación ordinaria que regulaba las relaciones laborales en el mercado, liberalizando así los procesos de selección, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los funcionarios y promoviendo la contractualización. Ello suponía también adoptar los patrones ético-morales del sector privado. Menos mal que esta propuesta sólo llegó a ser acogida parcialmente en algunos países latinoamericanos.

Por último, los nuevos propósitos y orientaciones que desde la corriente de una Nueva Gestión Pública se están impulsando vienen incidiendo en la forma de concebir el diseño y la gestión de los sistemas de

función pública profesional. Esta nueva visión sobre los sistemas de empleo público, carrera administrativa y administración de personal, se encuentran estructurada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>8</sup>.

Reconociendo la heterogeneidad de los sistemas nacionales de función pública, la Carta Iberoamericana de la Función Pública delinea “un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos”, permitiendo esfuerzos compartidos y un lenguaje común para mejorar los sistemas nacionales. La principales orientaciones que, en nuestra opinión, destaca la Carta Iberoamericana de la Función Pública son: i) Modificación de la concepción dual sobre los tipos de racionalidad presentes en el funcionariado al servicio del Estado (hasta ahora política y técnica) y, por tanto, la ampliación a una tercera racionalidad: la dirigente (que articula las racionalidades política y de la técnica). ii) Concebir la implantación de sistemas de función pública profesional como un problema de orden político, además de técnico. iii) Evitar la extrema rigidez que se originó por ciertos desarrollos del tradicional modelo burocrático, así como prevenir la desregulación de la función pública que propuso la corriente neoliberal. iv) Otorgarle importancia a la formación y capacitación de los funcionarios públicos. v) Comprender la necesidad de la evaluación del desempeño de los funcionarios técnicos y de los directivos. vi) Promover el desarrollo de los funcionarios públicos mediante el establecimiento de incentivos y sanciones. vii) Fortalecer las instancias y procesos de gestión del personal al servicio del Estado. viii) Rescatar la dimensión ética y mística del servicio público.

Con respecto a esta última orientación, la ética pública estudia el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos de carrera en atención a las antes mencionadas finalidades del servicio público, a saber: el “bien común”, el “interés general”, la “utilidad pública” o el “bienestar social”, entre otras. Estas finalidades contemporáneas del Estado se traducen en obligaciones estatales y, por tanto, en deberes de las autoridades y funcionarios públicos, que se espera determinen sus conductas concretas. Los valores ético-morales que rigen a la actual función pública, como sistema y como cuerpo de funcionarios y autoridades del Estado, serían los de objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, integridad, probidad, precaución, transparencia, lealtad al interés general y lealtad institucional, responsabilización y proceder democrático con sujeción al Derecho (principio de legalidad). Así, la ética pública trataría la moralidad de los actos o comportamientos de los funcionarios y autoridades públicas con respecto a los principios universales y únicos de la moral pública expresados en las mencionadas finalidades estatales.

A continuación, veamos como se expresa la dimensión ético-moral y, si se quiere mística, de la función pública en las nuevas regulaciones Iberoamericanas.

### **III. LA DIMENSIÓN ÉTICO-MORAL EN LAS NUEVAS REGULACIONES IBEROAMERICANAS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En el presente capítulo nos interesa conocer el tratamiento normativo reciente de la dimensión ético-moral de la función pública en Iberoamérica. Para ello haremos un repaso sucinto por las nuevas regulaciones internacionales y nacionales que sobre la función pública se han producido en la región, a los efectos de establecer comparativamente: i. Las tendencias que sugieren estos cambios en relación con dicha dimensión. ii. Las ventajas y los problemas que pueden desprenderse de las nuevas regulaciones ético-morales. Y, iii. Las soluciones que se han adoptado en cuanto a la exigibilidad y

---

<sup>8</sup> Ver en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

justiciabilidad de conductas de los funcionarios públicos orientadas bajo valores ético-morales.

### **A. Los Contenidos Ético-Morales de la Carta Iberoamericana**

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante: CIFP), señala que, “Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.” Y continúa afirmando que para la consecución de un mejor Estado es necesaria la profesionalización de la función pública, y “Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.” Como se puede vislumbrar, la CIFP considera que la función pública profesional, como soporte del Estado racional-normativo, tiene que comprender valores de naturaleza ético-moral.

En su cláusula 2, la CIFP indica que “La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” Los arreglos institucionales aludidos por la CIFP incluyen, sin duda alguna, valores y normas de carácter ético-moral, sean éstas normas dotadas o no de valor jurídico y, por lo tanto, exigibles a los funcionarios y autoridades del Estado, y sus conductas justiciables. Tales valores éticos pueden ser descubiertos en el segundo párrafo de la cláusula 2 de la CIFP: “En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.” Estas afirmaciones representan una aceptación explícita de los valores ético-morales que suponen un tradicional Estado racional-normativo o burocrático.

Más adelante, al definir la CIFP los criterios que orientan sus enunciados establece de manera expresa en el literal f) de su cláusula 7 el criterio siguiente: “La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.” Vale decir, que para la CIFP el servicio público implica una serie de principios éticos. La lista de principios éticos mencionados en esta cláusula 7 debe entenderse como un reconocimiento de principios a título enunciativo (como ejemplo) y no puede ser tomado como un listado taxativo.

En cuanto a los que se refieren a los valores orientadores de la conducta que se espera de los funcionarios y autoridades estatales, encontramos que la cláusula 43 dice: “Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración Pública.”. Lo que hace alusión no sólo a deberes jurídicos, sino también de naturaleza ético-moral.

De otra parte, la CIFP señala en su Cláusula 62 que la eficacia de los arreglos institucionales requerirá, en mayor o menor grado, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos, y reconociendo especialmente en su literal d) que resulta imprescindible: “La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los

comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.” Los que son parte de los valores ético-morales de los que hemos hablado en el presente trabajo y que son el soporte del modelo de Estado racional normativo o burocrático, claro está, adaptado a las actuales realidades del sector público.

En consecuencia, la dimensión ético-moral de la función pública es ampliamente reconocida por la CIFP y sustenta sus orientaciones. La dimensión ético-moral en la CIFP está dirigida a: i) La gestión del Estado o de lo público, en general. Esto es, como los valores que deben respetar todas las autoridades y funcionarios públicos estatales. Es el soporte ético-moral de la función pública. ii) La gestión o administración de los sistemas de función pública / servicio civil, en especial. Vale decir, como los valores que deben seguirse en la gestión del recurso humano al servicio del Estado. En definitiva, es el sustento ético-moral del modelo de sistema de empleo público y de función pública.

La CIFP reconoce que los valores ético-morales de un Estado racional-normativo ajustado a los requerimientos actuales de las sociedades iberoamericanas y de sus entornos, son transversales a los distintos componentes que integran los sistemas de función pública / servicio civil profesionalizados. En especial, toma en cuenta los nuevos valores ético-morales que se desprenden de la corriente de una Nueva Gestión Pública para el diseño y gestión de los distintos procesos de función pública, entre ellos los siguientes: selección y designación; formación y capacitación; evaluación del desempeño; determinación de la permanencia, promoción y desarrollo; establecimiento de incentivos y sanciones. De esta forma, la CIFP persigue las finalidades de: i) racionalizar la gestión pública mediante la profesionalización de la función pública (típico del modelo racional-normativo de Estado); y ii) dotar al Estado de la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación y de respuesta inmediata que requieren las actuales condiciones del ámbito público (recomendaciones provenientes de una Nueva Gestión Pública para América Latina del CLAD).

En cuanto a los sistemas de función pública / servicio civil, la CIFP no sólo reconoce una dimensión ético-moral de la función pública, sino que, volviendo a su cláusula 2, nos señala que la función pública en cada país está constituida por el conjunto de arreglos institucionales que comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas. Igualmente, la CIFP afirma en su Cláusula 62 que la eficacia de los arreglos institucionales requerirá, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. De lo que queremos relevar que distingue claramente que existen dos dimensiones normativas, una ético-moral y otra jurídica, pero que ambas dimensiones conforman el conjunto de arreglos institucionales de los sistemas de función pública.

Sin embargo, a la hora de evaluar los mecanismos para corregir las conductas inadecuadas de los empleados públicos nos dice en su cláusula 44 que, el régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Lo que alude evidentemente a la juridificación de la dimensión ético-moral (conversión de normas ético-morales en normas jurídicas), con el propósito de lograr su eficacia mediante la justiciabilidad (procesamiento jurídico efectivo) de la contravención de los valores ético-morales.

De allí que, en nuestra opinión, si bien la CIFP reconoce y comprende una dimensión ético-moral de la función pública, sin embargo, también reconoce que a los valores ético-morales se les *debe y tiene* que otorgar un imprescindible tratamiento jurídico, regulando jurídicamente: las conductas esperadas de los funcionarios y autoridades; los casos de violación o desviación de las mismas; las consecuencias de su violación o desviación; y los medios para verificar las violaciones y desviaciones y decidir sus

consecuencias jurídicas.

La anterior interpretación implica que, en cuanto a las consideraciones ético-morales de la función Pública (las que subyacen en el tradicional modelo racional-normativo de Estado y las que se derivan de las adaptaciones de dicho modelo a las actuales circunstancias de lo público), la CIFP las incorpora, pero reconociendo las limitaciones que la dimensión ético-moral posee para hacerse efectiva desde su propia especificidad, teniendo, en consecuencia que echar mano a la otra dimensión, la jurídica, en una articulación de ambas a través de cada arreglo institucional nacional.

## **B. Las Recientes Incorporaciones Ético-Morales Sobre Función Pública en Instrumentos Normativos Nacionales**

Como anticipamos en la introducción del presente trabajo, en esta sección pasaremos revista a los cambios normativos nacionales de la región que han aparecido desde el 2002 hasta la fecha, que modifican sustantivamente los regímenes de función pública / Servicio civil existentes, a saber, los que surgen con la aprobación de los instrumentos siguientes: Ley del Estatuto de la Función Pública (2002) y Ley Contra la Corrupción (2003), de Venezuela; Ley N° 19.882 que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que se Indica y las Normas sobre Ética y Probidad en el Ejercicio de la Función Pública (2003), de Chile; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), y su Reglamento (2004), y el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (2002), de México; Ley No. 438, de Probidad de Los Servidores Públicos (2002), Ley No. 476, del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (2003), de Nicaragua; Ley 734, que crea el Código Disciplinario Único (2002) y la Ley 909, Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones, de Colombia (2004), de Colombia; y el Código de Buen Gobierno y el Proyecto de Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (2005), de España. 9.

Recordamos que en esta sección se revisarán, en orden cronológico, fundamentalmente las normas de los países citados que atañen directamente a la regulación jurídica de los sistemas de función pública / servicio civil y, en donde existan, los códigos de ética de funcionarios públicos, y sólo en algunos casos nacionales haremos referencia a la profusa legislación en materia de probidad pública (normas sobre gestión financiero-presupuestaria, salvaguarda del patrimonio público, anticorrupción, o contraloría del gasto).

- 1 La Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela (2002), Ley contra la Corrupción (2003), de Venezuela

La Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela (LEFP), en general, sigue los postulados típicos de los sistemas de función pública / servicio civil en los que se soporta la edificación de un modelo de Estado racional-normativo. Si bien, esta Ley venezolana del 2002 es anterior a la CIFP, sin embargo hay que reconocer que se encuentra en total sintonía con ella. En consecuencia, el legislador venezolano asumió en la práctica los postulados ético-morales que supone el modelo burocrático de Estado con las modificaciones o adaptaciones que se recomiendan desde la corriente denominada una Nueva Gestión Pública, y que aparecen estipuladas en la CIFP, con el mencionado doble propósito de racionalizar la gestión pública mediante la profesionalización de la función pública y dotar al Estado de

---

<sup>9</sup> El texto completo de la legislación en comento puede encontrarse en el Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (*SIARE*) del CLAD: <http://www.clad.org.ve/siare>

la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación y de respuesta inmediata que requieren las actuales condiciones del ámbito público.

Ahora bien, salvo haber asumido de manera implícita los postulados ético-morales de un Estado racional-normativo actualizado a los tiempos, la LEFP venezolana no contiene menciones expresas a consideraciones de orden ético-moral que no estén incluidas en los tradicionales conceptos jurídicos formalizados por vía legislativa. En algunos casos, hace referencia a valores ético-morales de contenido jurídico impreciso, como los siguientes: i) Cuando en el numeral 5 de su artículo 33, al hablar de los deberes de los funcionarios públicos señala como uno de ellos el guardar en todo momento una conducta “decorosa” y observar en sus relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la “consideración” y “cortesía” debidas. ii) Al hablar en su artículo 63 del desarrollo del personal, señalando que éste se logrará mediante su formación y capacitación que comprenden el mejoramiento técnico, profesional y “moral” de los funcionarios públicos. iii) Al establecer en el numeral 6 de su artículo 86 que es causal de destitución la falta de “probidad”, “vías de hecho”, “injuria”, “conducta inmoral” en el trabajo o acto lesivo al “buen” nombre” o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.

Menciones que hacen evidente una valoración ético-moral de la formación y capacitación, de la evaluación del desempeño y del desarrollo y promoción de los funcionarios públicos, mediante un sistema de incentivos y sanciones que se desprenden de las conductas que éstos tengan en el ejercicio de la gestión pública.

Algunos de los supuestos de hecho que se establecen como causales de destitución, verbigracia el de “conducta inmoral”, son tipificaciones abiertas o en blanco que no llenan los extremos que los principios jurídicos imponen para una sana descripción de las conductas legalmente consideradas como ilícitas. En efecto, desde una perspectiva garantista toda causal de sanción tiene que ser una conducta señalada expresamente y descrita suficientemente, de manera que no permita interpretaciones diversas o distintas. Con ello, podemos concluir que el legislador venezolano deja a la consideración del evaluador qué se entiende por moral y qué por inmoral. Le otorga a la autoridad administrativa y a la judicial la discrecionalidad de interpretar libremente los valores ético-morales y qué conductas de los funcionarios los han violado. Esto es, el poder de valorar libremente las conductas de los funcionarios públicos desde una perspectiva ético-moral con cierta prescindencia de los principios jurídicos.

De otra parte, en Venezuela existe una posterior Ley contra la Corrupción (07 de abril de 2003) que en su artículo 22 establece que “Los funcionarios y empleados públicos ceñirán sus actuaciones a las disposiciones del Código de Ética para el Funcionario Público, sin perjuicio de las demás normativas.” El código de ética que se encuentra aún vigente en Venezuela es el Código de Conducta de los Servidores Públicos, que fue aprobado mediante Instructivo Presidencial el 15 de junio de 1998 (Gaceta Oficial, No. 36496 del 15 de julio de 1998). La LEFP de Venezuela no hace referencia expresa ni remisión directa a ninguna de dichas normas.

Cuando se revisan los mecanismos de supervisión, evaluación y control de la conducta de las autoridades y funcionarios venezolanos, encontramos que la LEFP le da un tratamiento exclusivamente jurídico al procedimiento de verificación de las conductas (ver artículos 89 y ss.). Así, la valoración ética-moral de la conducta de los funcionarios públicos estaría limitada por un procedimiento disciplinario regulado jurídicamente por Ley. Regulación que incluye todos los extremos del debido proceso, garantizando la defensa del funcionario evaluado (mediante notificación, acceso al expediente, escrito de descargo, promoción y evacuación de pruebas, entre otros mecanismos).

Sin embargo, a diferencia de la CIFP, que entendemos exige una la tipificación de las infracciones que establezca y describa suficientemente las conductas que son causales de sanción, la Ley venezolana jurídicamente no limita el poder del evaluador para determinar los contenidos de lo moral y de lo



inmoral en ciertas conductas de los funcionarios públicos.

- 2 La Ley N° 19.882 que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que se Indica y las Normas sobre Ética y Probidad en el Ejercicio de la Función Pública (2003), de Chile

La Ley N° 19.882, que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que se Indica (LRNPDP) fue creada con los propósitos fundamentales de establecer expresamente un sistema para el sector directivo chileno (alta dirección pública) y profesionalizar la función pública. Y, de manera implícita, con la finalidad de dotar de flexibilidad la organización y funcionamiento del Estado Chileno. Los tres propósitos siguen fielmente las orientaciones de la CIFP.

En el texto de la LRNPDP no existe referencia expresa a la dimensión ética-moral de la función pública en general, ni del sector directivo en especial; salvo cuando su artículo Sexagésimo Sexto señala que “(...) Las funciones de los altos directivos son incompatibles con el ejercicio de cargos o funciones unipersonales en los órganos de dirección en partidos políticos. Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores y de las incompatibilidades y prohibiciones especiales que les puedan afectar, los altos directivos públicos estarán sometidos a las normas legales generales que regulan la probidad administrativa.”

Ahora bien, con el propósito de acabar con la dispersión de normas que regulan el marco ético de la actividad de los funcionarios públicos (obligaciones, inhabilidades, prohibiciones, incompatibilidades, declaración de intereses y régimen disciplinario), el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Secretaría general de la Presidencia creó las Normas sobre Ética y Probidad en el Ejercicio de la Función Pública. Este documento compila normas de las leyes 18.834 (1989), 19.154 (1992), 19.653 (1999), 19.806 (2002), 19.863 (2003), 19.880 (2003) y 19.882 (2003).

La nueva LRNPDP chilena en su artículo Trigésimo noveno remite a la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, al que modifica; y su artículo Sexagésimo Sexto hace una remisión a la legislación general que regula la probidad administrativa, entre dicha legislación estarían las Normas sobre Ética y Probidad en el Ejercicio de la Función Pública. En este conjunto de normas se puede apreciar que el legislador chileno incluye una valoración ético-moral en los subsistemas de formación y capacitación, de la evaluación del desempeño y del desarrollo y promoción de los funcionarios públicos, mediante un sistema de incentivos y sanciones, muy de acuerdo con los postulados de una Nueva Gestión Pública del CLAD. Se siguen, por tanto, las finalidades de la CIFP de racionalizar la gestión pública mediante la profesionalización de la función pública y dotar al Estado de la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación y de respuesta.

Al revisar el texto refundido del Estatuto Administrativo, aprobado por la Ley N° 18.834 y modificado por la Ley N° 19.882 que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que se Indica, encontramos que en el literal g) de su artículo 61 se establece como obligación de cada funcionario: “Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado.” Igualmente, en el literal f) de dicho artículo se dice: “Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo”. Todas estas menciones representan de manera implícita los postulados ético-morales del modelo racional-normativo de Estado (al igual que las demás obligaciones contempladas por dicho artículo, las prohibiciones previstas en el artículo 84 y las incompatibilidades establecidas en el artículo 85). La existencia de algunas obligaciones morales que resultan jurídicamente algo vagas, como por ejemplo las ya mencionadas de “conducta funcionaria moralmente intachable” u “observar una vida social acorde con la dignidad del cargo”, implica que el

legislador chileno remite libremente a la consideración del evaluador de la conducta de los funcionarios que se entiende por tales supuestos de hecho. Y si bien estos supuestos no se vinculan con la sanción disciplinaria de la destitución (el artículo 125 establece que procederá sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en cuatro causales concretas), sin embargo, si es posible vincularlos directamente con la sanción de “anotaciones de desmérito” en su expediente, y las medidas disciplinarias de censura, multa y suspensión del empleo desde treinta días a tres meses (artículos 114 y 116), las que se determinan discrecionalmente por la autoridad evaluadora con el único requisito de tomar en cuenta “la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes” (artículo 121).

A diferencia de la sanción de destitución, las anteriores tres sanciones disciplinarias no poseen una tipificación (listado) de los supuestos de hecho que se establecen como ilícitos que le sirven de causales, por lo que resulta una tipificación abierta o en blanco que no cumple con los principios jurídicos persiguen una clara y suficiente descripción de las conductas legalmente consideradas como ilícitas.

Para las sanciones de censura, suspensión o multa, el procedimiento establecido en el artículo 126 de la Ley es fundamentalmente verbal y se define como la instrucción de una *investigación sumaria*, cuyo objeto es verificar la existencia de los hechos ilícitos, y la individualización de los responsables y su participación. Si se considera que la naturaleza de los hechos denunciados o su gravedad implican una posible destitución del funcionario se dispone que la investigación prosiga mediante un *sumario administrativo* (artículos 127 y 128). Ambos procedimientos reciben en la Ley chilena una relevancia únicamente jurídica. De manera que la valoración ética-moral de la conducta de los funcionarios públicos estaría limitada por los extremos del debido proceso, con las garantías de la defensa del funcionario inculcado (notificación, acceso al expediente, escrito de descargo, promoción y evacuación de pruebas, entre otros). Pero que, a diferencia de lo propuesto por la CIFP, en ningún caso limita el poder del evaluador chileno para determinar qué conductas de los funcionarios son o no, por ejemplo, “moralmente intachables”.

De otra parte, con referencia a la evaluación del desempeño de los funcionarios, la Ley chilena pauta que la infracción de una obligación o deber funcionario que se establezca en virtud de una investigación sumaria o sumario administrativo son anotaciones de demérito (artículo 41), que están destinadas a dejar constancia de cualquier acción u omisión del empleado que implique una conducta o desempeño funcionario “reprochable” (artículo 43). Así que los supuestos de hecho abiertos o en blanco que sirven para sancionar a los funcionarios públicos chilenos sirven también para (des)calificarlos en su evaluación a anual.

En general, las nuevas regulaciones chilenas sobre la función pública incluyen los supuestos ético-morales del modelo burocrático de Estado y las correspondientes modificaciones que se han sugerido desde una Nueva Gerencia Pública. Siguen así las orientaciones de la CIFP, con excepción de que el régimen disciplinario no contiene una tipificación suficientemente descriptiva de las infracciones con base en los tradicionales principios del Derecho disciplinario.

### 3 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004) y el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (2002), de México

En el texto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), que regula el sistema de función pública, no aparecen los términos ética o moral. Únicamente en el ordinal X de su artículo 11 la LSPC establece que son obligaciones de los servidores públicos de carrera: “Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones

que desempeña dentro del servicio”. Mientras que en su artículo 12 hace una remisión expresa a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 (LFRASP) y a las demás disposiciones laborales aplicables. De hecho, el ordinal IV el artículo 60 de la LSPC establece que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por hacerse acreedor a sanciones establecidas en la LFRASP que impliquen separación del servicio o reincidencia. En todo caso, todas las conductas esperadas de los funcionarios públicos y el tratamiento de su violación poseen una regulación con apego estricto a los principios jurídicos del Derecho disciplinario.

Ambas leyes, siguen los postulados típicos de los sistemas de función pública / servicio civil en los que se soporta la edificación de un modelo de Estado racional-normativo y, en consecuencia, los tradicionales valores ético-morales asociados a dicho modelo. Igualmente, ambas leyes siguen las adaptaciones sugeridas desde una Nueva Gestión Pública para las actuales realidades de la esfera de lo público. En consecuencia, la nueva legislación mexicana, en general, sigue de cerca las orientaciones previstas por la CIFP.

Sin embargo, más adelante el mismo artículo 60 en su ordinal IV indica, que igualmente dejará de surtir efectos el nombramiento de los funcionarios públicos “Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna. La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público.” Además prevé que ello también ocurrirá al: VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento. A ello se agrega que el artículo 55 de la Ley establece que la evaluación del desempeño de los funcionarios tiene como uno de los principales objetivos aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos, entre otros, de honestidad. La Ley remite la regulación detallada de la evaluación del desempeño al Reglamento que en su artículo 54 expone que a los efectos de dicho reglamento, las capacidades son los conocimientos, habilidades, actitudes y “valores expresados en comportamientos”, requeridos para el desempeño de un puesto dentro del sistema, y que se clasifican entre otros en los de visión del servicio público, que consisten en los valores éticos que posean y deben practicar los servidores públicos de carrera. Con ello, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal abre una dimensión ético-moral por vía de la evaluación del desempeño (y no propiamente jurídica como suele ser la de las medidas disciplinarias) que implicaría la posibilidad de la separación del servidor público (artículo 78 del Reglamento). En este sentido, pareciera que contravendría la previsión de la CIFP sobre que el régimen disciplinario se sustente en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones, esto es, en un procedimiento disciplinario rígidamente regulado por normas jurídicas que suelen ser de rango legal y no administrativo.

Por último, dentro de las acciones que prevé la LFRASP se encontraba la de elaborar un Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que fue creado el 31 de julio de 2002 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En dicho Código, apenas se llega a describir cuales son los valores por los que los funcionarios deben orientar sus conductas, a saber: los de bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. Estos valores o principios ético-morales se supone que deben servir de parámetros para evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. El problema consiste en cómo se realiza la evaluación del comportamiento de los funcionarios con base en dichos criterios ético-morales. En todo caso, el artículo 61 del Reglamento

prevé que la Secretaría de la Función Pública establecerá los lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, los que contendrán, entre otros aspectos, los criterios para la determinación de los métodos de evaluación que podrán ser utilizados y los criterios de valoración y puntuación, así como la forma en que se desplegarán las metas de desempeño colectivas por unidad administrativa e individuales por servidor público. Pero al regular detalladamente los distintos aspectos que deben considerarse para diseñar la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, en nuestra opinión, pareciera difícil su aplicación a la dimensión ético-moral de la conducta de los funcionarios.

En todo caso, el legislador mexicano deja al Ejecutivo federal el poder de determinar libremente los valores ético-morales y los mecanismos para valorar y controlar la conducta de los funcionarios con base en los mismos. Dicha evaluación por mandato legal puede acarrear la destitución de los funcionarios mediante un mecanismo distinto al típico procedimiento disciplinario y al margen de los clásicos principios jurídicos. En este aspecto, repetimos, pareciera que el ordenamiento jurídico mexicano se aleja de las orientaciones formuladas en la CIFP.

4 Ley No. 438, de Probidad de Los Servidores Públicos (2002), Ley No. 476, del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (2003), de Nicaragua

En el caso de Nicaragua, su Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa de Nicaragua (LSCCA) no contiene menciones que implique una dimensión ético-moral que sea autónoma de la jurídica, por el contrario, se ciñe implícitamente a una regulación jurídica bajo los tradicionales valores ético-morales que sustentan el modelo racional-normativo de Estado, y con ciertas adaptaciones que provienen de las orientaciones de una Nueva Gestión Pública con un tratamiento normativo también exclusivamente jurídico. Así, la LSCCA sigue en general las orientaciones de la CIFP al regular la formación y capacitación, la evaluación del desempeño y el desarrollo y promoción de los funcionarios públicos.

Sin embargo, el numeral 2 del artículo 52 de la LSCCA establece la noción de faltas graves como las violaciones a las normas disciplinarias que afectan el desarrollo normal de la institución y el “prestigio profesional” y la conducta del funcionario o empleado que las comete. Estas faltas graves están sancionadas con la suspensión de labores de uno a quince días sin goce de salario, según la reiteración o gravedad de la falta (artículo 52, numeral 2). El mismo artículo 52 prevé que sólo mediante proceso instruido conforme al procedimiento regulado en la LSCCA se podrá imponer una sanción por falta grave o muy grave. En todo caso, dicho proceso está brevemente regulado por la LSCCA en los artículos 56 a 66 con la inclusión de las garantías mínimas que demanda el principio al debido proceso (desde una perspectiva estrictamente garantista estaría insuficientemente regulado).

Mediante Decreto No. 124-99, aprobado el 06 de Diciembre de 1999, el Ejecutivo nicaragüense había dictado las Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo. Dicho instrumento normativo prevé en su artículo 2 que los principios de actuación de los servidores públicos son los de probidad, transparencia, responsabilidad, imparcialidad y decoro. Mientras en su artículo 3, entre las definiciones que allí se establecen, aparece las de: i) Probidad. Actuar con rectitud, integridad y honradez. ii) Transparencia. Ajustar su quehacer en la función pública de conformidad al derecho que tiene el ciudadano de estar informado sobre las actividades de la administración. iii) Responsabilidad. Dedicar a las tareas asignadas diligencia y atención oportuna. iv) Imparcialidad. Resolver sin discriminación ni preferencias, únicamente sometiendo al imperio de la ley. Y, v) Decoro. Dar un trato cortés y respetuoso a los ciudadanos y administrados. El artículo 7 de dichas Normas de Ética, al referirse a las sanciones por la violación de lo establecido en las mismas, las remite a las sanciones previstas en las leyes de la materia, esto es, a las actuales LSCCA y la Ley de Probidad de Los Servidores Públicos. Sin embargo, vemos una gran dificultad en que estas Normas de Ética sean una tipificación de faltas que