

LOS FILTROS PURIFICADORES ETICOS EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

GERMÁN CISNEROS FARIÁS

*Profesor investigador de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Nuevo León, México.*

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

RESUMEN: Las administraciones públicas modernas, consideradas como un sistema, deben facilitar la construcción de un código de ética institucional o departamental, propuesto, bajo lineamientos básicos, por los propios actores de dicha administración. El código así construido actuará como un filtro purificador de todo el sistema.

PALABRAS CLAVE: Sistema, Código de ética, Filtro purificador, Proponer, Empleado público, Responsabilidades administrativas.

ABSTRACT: Modern public administrations, considered as a system, must facilitate the construction of an institutional or divisional code, proposed through basic guidelines by the workers of the aforementioned administration. The built code will act as a purifier of the system as a whole.

KEY WORDS: System, Ethics code, Purifying filter, Propose, Public worker, Managerial responsibilities

SUMARIO: I. HIPÓTESIS. II. LA AUTOCORRELACIÓN, UN MOVIMIENTO DE ACTUALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA. III. PRERROGATIVAS VS. AUTORREGULACIÓN. 1. Prerrogativas del derecho administrativo. 2. Restricciones del derecho administrativo. IV. LA AUTORREGULACIÓN ¿AUTOTUTELA O AUTOCONTROL? V. "PROPONER": UN AGREGADO A LAS MODALIDADES ALÉTICAS DE LA LÓGICA DEÓNTICA. VI. "PROPONER PARTE ESPECÍFICA DEL ÓRGANO PÚBLICO. VII. LOS FILTROS ÉTICOS COMO PARTE DEL CONCEPTO EMPLEO PÚBLICO. 1. En busca de una imagen ética. 2. Apoteosis deontológica en el mundo empresarial. 3. Las calificaciones doctrinales a la ética de los servidores públicos. VIII. LA PRESENCIA DE LOS FILTROS ÉTICOS COMO PARTE DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO. IX. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO ACTÚA COMO UN SISTEMA. 1. Las partes inter relacionantes del sistema derecho administrativo. 2. El código de ética como filtro purificador de una organización pública. X. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1. Responsabilidad política. 2. Responsabilidad penal. 3. Responsabilidad civil. XI. EL ABRUMADOR CATÁLOGO RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS COMUNES. XII. METODOLOGÍA PARA RECIBIR LA PROPUESTA. XIII. CONCLUSIONES

I. HIPÓTESIS

¿Es posible que los mismos responsables de la función pública- grupalmente considerados- establezcan filtros éticos para el desempeño de sus actividades oficiales, con funcional vinculación normativa para ellos?

¿Puede crearse una etapa de autorregulación, en que los mismos funcionarios se den sus filtros éticos, en un sistema democrático de responsabilidades de los servidores públicos?

¿Podemos agregar, dentro de las modalidades aléticas de la lógica deóntica el verbo proponer, en un sistema moderno de responsabilidades para los funcionarios públicos?

¿El derecho fundamental a la dignidad de la persona alcanza- y en qué proporción- a los servidores públicos?

Estas y otras preguntas orientan el desarrollo de este trabajo. En el trascurso del mismo trataremos de llenarlas del contenido que amerite la consideración de respuesta. Antes, bajo un sentido metodológico, hagamos algunos posicionamientos conceptuales.

Dentro de un trabajo teórico doctrinal- como pretende, con modestia, el presente- es posible formular algunas osadas propuestas, sin embargo, nada hay más peligroso para una ciencia como apuntaba Kant que entremezclar sus fronteras: "no se acrecientan las ciencias sino que se las desfigura, cuando se entremezclan sus fronteras; pues bien, la frontera de la lógica se define con toda exactitud por el hecho de que ella es una ciencia que no hace otra cosa que exponer con detalle y demostrar con rigor las reglas formales de todo pensamiento".¹

Procuraremos, en respecto a la lógica formal, hacer puntualmente el deslinde conceptual correspondiente para no entremezclar las posibles fronteras de esta propuesta.

1 KANT IMMANUEL, en el prólogo de la segunda edición, *Crítica de la razón pura*, ediciones Alfaguara, Madrid, 1968.

II. LA AUTOCORRELACIÓN, UN MOVIMIENTO DE ACTUALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA

Al formularse Gaspar Ariño, la pregunta de hasta dónde llega "hacia abajo" la Administración pública, responde: voces autorizadas han hablado recientemente de la necesidad de caminar hacia una Administración de participación social o de organismos privados. Ayer el Derecho Administrativo podía quedar fundamentalmente referido al corpus organizativo integrado en el poder ejecutivo (organización estatal centralizada y organismos locales), porque sólo ellos aprecian la ley revestidos de la potestad del Estado. Hoy las barreras se han roto: la sociedad sube hasta el Estado y el Estado se infiltra (hacia abajo) en la sociedad².

"Hacia arriba" la Administración pública — de manera pasiva— recibe la legalidad de los poderes estatales. Ella misma adecua, transforma, traduce la legalidad recibida en otra legalidad reglamentaria. En ambos casos la imposición es el ambiente metodológico de la legalidad.

A favor de este movimiento de protagonismo de la sociedad se inscribe Santiago Muñoz Machado, al decirnos: estamos ante una constelación de crisis ideológicas y técnicas que afectan a las formas de legitimación y actuación tradicionales de las Administraciones públicas, en particular su concepción estricta de la legalidad reduce la participación ciudadana al momento de las elecciones y, en puridad, no abre cauces para intervenciones distintas cuando se elaboran o ejecutan las políticas que los poderes públicos desarrollan en sus propuestas electorales. Esta forma de pasividad tradicional hace tiempo que da muestras evidentes de decrepitud³.

Aunque referidas estas razones al mundo competitivo en que vive la comunidad económica europea, son aplicables a la sociedad en su conjunto en la vida cultural, artística, de sanidad, telecomunicaciones, etc., que exige más participación en la vida pública y menos Estado en los escenarios de su vida cotidiana.

Es también demoledora la tesis que desde hace tiempo pregonan James D. Mooney, al hablarnos del sustento de la moralidad constitucional: no es en la forma de gobierno en donde debemos buscar las fuerzas que conservan nuestra estructura social sino en la actitud del pueblo hacia su gobierno, en la adhesión participativa de las masas populares a ciertos principios políticos. Esta actitud constituye la moralidad constitucional. Ella es más que la democracia, es la sanción moral de la democracia. Es más que el amor por el orden. No es sólo sumisión a la ley, sino al espíritu, la actitud que puede dar a tal sumisión un contenido ético. Solo por esta actitud participativa puede lograr un pueblo una aceptable estabilidad en sus instituciones⁴.

2 ARIÑO ORTIZ GASPAR, *Lecciones de Administración y políticas públicas*, Lustel, Madrid, 2011, págs. 61 y ss.

3 MUÑOZ MACHADO SANTIAGO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, volumen IV, Lustel, Madrid, 2011, pág. 511.

4 D. MOONEY JAMES, *Principios de Organización*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, págs. 155 y ss.

Efectivamente, en tanto las leyes están publicitadas en el "papel oficial" son eso, palabras adheridas a un papel, falta la voz involucrada que le dio origen, la actitud adhesiva a ese papel, en este caso la participación moral de la comunidad.

III. PRERROGATIVAS VS. AUTORREGULACIÓN

No hay duda de que la autorregulación constituye un movimiento "controlador"-limitación regulada, no arbitraria-de las prerrogativas que toma para sí el derecho administrativo en su presentación histórica como tal en que sujeta la actividad total del Estado al derecho, pero otorgándose ciertas prerrogativas y disciplinándose a determinadas restricciones.

El derecho administrativo moderno acepta vivir en un Estado de derecho –sujetando al Estado a él– pero con aspectos esenciales para seguirse considerando un ente propio del Estado y no con sujeción al derecho común. Estos aspectos esenciales son las prerrogativas y restricciones siguientes:

1. Prerrogativas del derecho administrativo
 - Expedir leyes con sentido material, que no otra cosa son los reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien jefatura la Administración pública.
 - Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.
 - Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.
 - Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus decisiones.
 - Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo
2. Restricciones del derecho administrativo
 - La reducción de su actuación a lo que la ley le autoriza hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que –a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe– los órganos o autoridades están facultados a hacer lo que les permite la ley.
 - La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.
 - El control presupuestal de su actividad por parte del poder legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
 - El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el órgano de fiscalización o tribunal de cuentas, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia Administración pública⁵.

5 FERNÁNDEZ RUIZ JORGE - CISNEROS FARIÁS GERMÁN, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, editorial

Hemos apuntado que el derecho administrativo en esta época histórica moderna se conceptualiza como derecho público en el que el Estado se somete en su totalidad a los dictados del Derecho, pero conservando —el derecho administrativo— ciertas prerrogativas y determinadas restricciones, de manera que, sujetándose a ese nuevo Derecho y no al derecho común, se establece todo un universo de normas reglamentarias que ejemplifican a su vez, el orden legal general. Ese nuevo orden del Estado es a lo que denominamos derecho administrativo.

Pues bien, en ese nuevo orden ha tomado carta de ciudadanía el denominado movimiento de auto regulación administrativa, que no es otra cosa que limitar las posibles arbitrariedades del poder que, a veces ensancha el universo de sus prerrogativas al punto tal que se conviertan en escenarios jurídicos de insensibilidad pública, en donde los verbos imponer, castigar, expropiar nos hablan de un derecho que ya no corresponde a los tiempos modernos y humanistas en que pretendemos vivir.

IV. LA AUTORREGULACIÓN ¿AUTOTUTELA O AUTOCONTROL?

La autorregulación como movimiento ciudadano —aceptado y regulado por la Administración pública— se inscribe dentro de las características propias del derecho administrativo. No es un movimiento destructor de las raíces, bases o principios de tal derecho. Es un movimiento afín a sus prerrogativas. Es coherente- no es incompatible- con el diálogo de cada una de las prerrogativas del derecho administrativo. Al darse la autorregulación no destruye su esencia, pues, aún tiene control, autotutela en cuanto al sometimiento del Estado al derecho, a la legalidad exigida en todo el orden jurídico que le es aplicable. Lo que aquí se pide es que la regulación sea propuesta por los sujetos titulares de las posibles infracciones a las normas de control, fiscalización, responsabilidad directa y objetiva en el servicio público.

V. “PROPONER”: UN AGREGADO A LAS MODALIDADES ALÉTICAS DE LA LÓGICA DEÓNTICA

A los enunciados tradicionales que constituyen el contenido de la lógica deóntica: “obligar”, “prohibir”, “permitir”, se sugiere, en el *corpus* de esta tesis de autorregulación, agregar el verbo “proponer”. Este verbo es sintácticamente enlazado a los verbos tradicionales, como paso previo al llegar a cada uno de ellos. Así, proponer lo obligatorio, lo prohibido, lo permitido y, asumirlos en el deber ser como tales, por el titular de las posibles imputaciones de una infracción administrativa, se construye el *corpus* autoregulatorio.

No es necesario machacar en la característica externa- despreciando lo interno de una norma- de una obligación impuesta por el legislador respecto a la conducta ética, moral que debe asumir el funcionario o servidor público, sin tomarlo en cuenta, vaya, sin tomar de cierto universo ciudadano o burocrático, las ideas básicas de las expectativas sociales que de

Porrúa, México 2011, págs. 372 y ss.

un servidor público pide, propone, sugiere (antes de exigir) la comunidad a la que, sin duda alguna, dicho funcionario público se adhiere o pertenece.

“Proponer”, respetar su personalidad volitiva, en la mínima parte en que el individuo participa, mentalmente, volitivamente, en la conformación del órgano público denominado Estado, es un aspecto deóntico rescatable.

La subclasificación deóntica de este verbo que ahora se propone, se deja a la doctrina⁶ para identificarlo con alguna de las corrientes, bien sea explicado desde su significado sintáctico, semántico o pragmático. En fin, es tarea de los especialistas de este tema, por ahora lo apuntamos como una novedosa propuesta que más adelante desarrollamos.

VI. “PROPONER PARTE ESPECÍFICA DEL ÓRGANO PÚBLICO

Ciertamente las concepciones subjetiva y objetiva del órgano público en el entramado de la teoría del órgano, para explicar al Estado como tal, no nos proporcionan la idea que queremos para ubicar este verbo “proponer” como parte del Estado. La idea la encontramos en la concepción técnica - más en proximidad a la concepción objetiva del órgano - , en la descripción del profesor uruguayo Aparicio Méndez que ahora explicamos. Nos dice: en dicha idea distinguimos tres elementos: formal, sustantivo y específico. La parte formal es de esencia en el órgano: nombre, estructura, categoría institucional etc; en cuanto al elemento sustantivo afirma que está representado por el contenido (el formal es el continente) del órgano, esto es, fundamentalmente, las funciones que se le atribuyen; por último el órgano está integrado por el elemento específico o cargo, mediante el cual se le entrega al Estado, la energía humana⁷.

Si bien es cierto que la propuesta doctrinal de Méndez, no avanza más allá de considerar al elemento humano como un aspecto funcional, específico, técnico dentro de la teoría del órgano, también es cierto que tanto él como Santi Romano no aceptan su exclusión objetiva como parte del Estado. Y así es. El hombre no es una entequeia agregada a otra entequeia lógica, en este caso el Estado. Forma parte de él en cuanto a su funcionamiento, responsabilidades y sanciones. Es la parte objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado y por ende, debe tomársele en cuenta en el establecimiento de tales responsabilidades. Ello ocurre precisamente cuando “propone” la parte ética de su conducta pública, por las siguientes razones, en el contexto del tratadista uruguayo:

- En primer lugar, hay en el elemento específico una voluntad de naturaleza técnica. El servidor público trae una voluntad psicológica que debe coincidir con la del órgano estatal, o por lo menos, debe contribuir a formarla.
- En segundo lugar, el servidor público colabora de manera específica en el funcionamiento del órgano público con prestaciones “materiales” inherentes a un ser humano no a una máquina, de ahí la consideración de ciertas actividades intelectuales que se sujetan a las reglas del derecho de propiedad intelectual.

6 ALARCÓN CABRERA CARLOS, *Validez, Lógica y Derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999, pág. 63.

7 MÉNDEZ APARICIO, *La Teoría del órgano*, edición de Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971, págs. 44 y ss.

VII. LOS FILTROS ÉTICOS COMO PARTE DEL CONCEPTO EMPLEO PÚBLICO

Este tema el de los filtros purificadores se inscribe, dentro del Derecho Administrativo, como parte del concepto empleo público. Tanto la responsabilidad patrimonial del Estado como la responsabilidad objetiva de los servidores públicos se "administran" por un servidor o funcionario público, esto es, una persona física seleccionada, reclutada de cierto grupo de recursos humanos de una comunidad.

Para fijar históricamente este concepto, cedemos la palabra a Ramón Parada: a Napoleón se debe, la idea de la creación del orden o servicio civil como un conjunto de grandes cuerpos de funcionarios permanentes, dotados de Estatutos singulares, análogamente a como estaban organizadas las carreras militares. Estatutos de esta naturaleza se dictan para la organización de las carreras de auditor del Consejo de Estado, la carrera diplomática y el profesorado universitario, respetándose, por otro parte, las viejas reglas a que estaban sujetos funcionarios de finanzas, obras públicas, minas, aguas y montes.

La función pública francesa se distingue por la atención que se presta a la formación de los funcionarios, que ha llevado a un nivel ciertamente extraordinario a sus cuerpos superiores. Los ascensos se alcanzan por un riguroso y exigente sistema de oposiciones o concursos orientados a seleccionar a los mejores. Ser funcionario en Francia requiere una formación muy superior a la que se deriva de la inicial obtención de un grado o título en el sistema general de educación.⁸

Hay en el funcionario francés todo un proceso sociológico de formación profesional que toma las raíces de su historia y desde ahí se perfila como parte de su quehacer social.

1. En busca de una imagen ética

Frente a los avatares de la evolución del empleo público que se observa en Europa, hay un movimiento común: la búsqueda de una imagen ética de la función pública. La historia consigna ciertas e importantes regulaciones entre las que sobresale la Cartilla de la Guardia Civil de 1845, (en España) debida a la excelente pluma de su fundador el Duque de Ahumada, En la Cartilla se leen pensamientos excelsos:

- Asegurar la moralidad de sus integrantes (de la Guardia Civil) constituye la base fundamental de su existencia.
- Debe ser prudente sin debilidad; firme sin violencia; y político sin bajeza.
- Su misión no será otra que captarse el aprecio de todos, allanándole el camino para sus ascensos tan digno proceder

2. Apoteosis deontológica en el mundo empresarial

En tanto el sector público busca afanosamente su imagen ética- sin conseguirlo aún- el mundo empresarial privado, nos dice Ramón Parada vive una apoteosis deontológica. Desde

8 PARADA RAMÓN, *Derecho Administrativo, Organización y Empleo Público*, tomo II, editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 364.

hace tres décadas, las empresas multinacionales descubrieron que también es "negocio" elaborar, aprobar y difundir ante la opinión pública numerosos códigos de conducta, que, lo mismo que la figura de los defensores de clientes o usuarios, se han convertido en práctica general, impulsada por el proceso de globalización de los años noventa. Obviamente los códigos de conducta para ellas mismas y sus empleados se utilizan como una forma más de "marketing" de ventas, en cuanto creen de esa manera fidelizar más consecuentemente a los clientes de sus productos y servicios⁹.

Un código de conducta de empresa es un documento redactado por la empresa de forma unilateral, insiste Parada, que lo lanza a la publicidad, al mercado, en el que expone una serie de principios de conducta que se compromete a seguir, vinculando también, en ocasiones, a las empresas proveedoras, subcontratistas y terceristas.

3. Las calificaciones doctrinales a la ética de los servidores públicos

No hay un estudio sobre las calificaciones que, en distintos momentos, la doctrina ha realizado sobre la circunstancia ética de los servidores públicos. ¿Desde cuándo arrancan estos epítetos? No lo sabemos. En lo personal, los tengo documentados en el trabajo académico de Eduardo García de Enterría, 1961,¹⁰ al decirnos: aún como prebendalismo del más arcaico estilo (se llama prebendalismo a la existencia de una Administración mantenida principalmente de rentas, derechos o tributos, según la expresión doctrinal de Max Weber, en su libro *Economía y Sociedad*, tomo I, pág.245) debe recordarse la reaparición y consolidación de las prestaciones en especie en la remuneración del funcionario mediante vivienda, automóvil, pases de favor, sostenimiento y educación de los hijos. Estas son fórmulas patológicas de la burocracia que rompe su carácter público y abstracto y tienden a pulverizarla en un sistema de intereses personales, el mismo fenómeno de la insuficiencia de los sueldos ha ocasionado también otra execrencia degenerativa, que es la presencia puramente parasitaria de los funcionarios en la organización, con formas típicas y notorias como el absentismo, la reducción de la jornada y del calendario laborales, la multiplicidad y compatibilidad de funciones públicas y de éstas con funciones privadas, etc. No es ni mucho menos lo más grave... sino que no haga suyos los fines institucionales y considere a la organización como la ocasión de un simple ingreso ocasional... dislocando a la organización en el punto más grave su centro nervioso y el de sus estructuras.

Hasta aquí la cita clásica de Eduardo García de Enterría que procede de su estudio inicial de 1961.

A partir de esa fecha, tanto en España como en los países latinoamericanos, primordialmente, las críticas negativas sobre el burocratismo y la ética de los servidores y funcionarios públicos ha decantado en un numeroso grupo de calificaciones y epítetos que ahora señalamos, sin comentarios adicionales:

9 PARADA RAMÓN, *idem*, pág. 422.

10 GARCÍA DE ENTERRÍA EDUARDO, *La Administración Española, Estudios de Ciencia Administrativa*, Thomson -civitas, Pamplona, España, 2007, pág. 2001, (primera edición de 1961).

Aumento de la presión y presencia de los sindicatos en el sector público; *spoil system*; clientelismo, "nunca tantos hicieron tan poco con tan altos presupuestos"¹¹

El llamado *spoil system* es una tradición anglosajona en virtud del cual los funcionarios se nombraban y cesaban libremente en base a criterios de preferencia familiar, amistosa o afinidad política. Los pésimos resultados que dio este sistema, en cuanto a la idoneidad de los funcionarios así seleccionados, nos dice Santamaría Pastor¹², en contraste con la calidad ostentada por muchos Cuerpos seleccionados mediante pruebas objetivas y competitivas de conocimiento, llevó al sistema español a la implementación generalizada de esta última técnica, denominada "oposición" aunque con deficiencias ha sido el más eficaz e igualitario sistema de promoción y movilidad social que ha existido en toda nuestra historia.

Aunque este sistema de "oposición" se encuentra ya aceptado en la movilidad burocrática, aún así, nos dice Santamaría Pastor: ningún país se encuentra mínimamente satisfecho con su burocracia, el descontento de ésta y de la opinión pública, tanto con su regulación legal como con su eficacia, es constante.¹³

El encuentro de una imagen ética para el funcionario público es tarea que se inscribe en los terrenos de la moderna Administración pública. Las más de las veces se ha tratado de encontrarla utilizando procedimientos impositivos y estableciendo una regulación opuesta a las enfermedades éticas de una burocracia tradicional. Así la mayoría de los códigos de ética pública tratan de desbaratar los intereses personales, el absentismo, la incompatibilidad de funciones, la ausencia de intereses personales y motivar al servidor público para que con una regulación estricta considere a la organización estatal como el fin de su quehacer humano. Triste es decirlo, pero, la mayoría de las imposiciones normativas han fracasado.

VIII. LA PRESENCIA DE LOS FILTROS ÉTICOS COMO PARTE DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO

Nuestra propuesta se inscribe en la teoría de los sistemas. Es necesario considerar la función ética del servidor público como parte de un sistema propositivo, natural, que encuentre una relación directa entre las funciones de la Administración pública satisfaciendo los intereses comunes de una sociedad y, de manera trascendente, al servidor público como instrumento idóneo en las respuestas organizadas de tales necesidades comunes. Se requiere considerar al elemento humano, en este caso al funcionario público, como parte fundamental de la sociedad a la cual le presta sus servicios.

Si aceptamos dicha consideración, entonces el empleado público debe participar proponiendo un código de ética que le sirva como espejo de lo que es, en cuanto a sus características éticas, a la sociedad, comunidad organismo o Estado, de la que él forma parte.

11 PARADA RAMÓN, Op. Cit., pág. 425.

12 SANTAMARÍA PASTOR JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madrid, 2004, pág. 769.

13 SANTAMARÍA PASTOR JUAN ALFONSO, *Idem*, pág. 738.

IX. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO ACTÚA COMO UN SISTEMA

En esta tesis, partimos del principio lógico de que ningún concepto deja de implicar, irremisiblemente, a otros conceptos; porque no existe concepto alguno que pueda ser considerado como enteramente aislado o separado de los demás; pues bien, debido a la conexión objetiva de los procesos existentes, en todo juicio se encuentra contenida la implicación de otros conceptos, más generales que aquellos que constituyen directamente sus términos.

En efecto, todas las ciencias, incluyendo la jurídica, poseen un conjunto de conceptos, verdades, principios y leyes internas de permanente verificación. Esas verdades en su conjunto se someten de manera sistemática a una arquitectura científica que nos produce la impresión de un todo perfectamente ordenado, a partir del cual se puede deslindar desde el concepto derecho, hasta sus conceptos conexos, y sobre todo, derivar de dicho orden unitario una interpretación científica, sistémica de cualquier problema, concepto, o institución jurídica, incluyendo por su importancia jerárquica a las normas administrativas.

A pesar de la diversidad de normas de los derechos positivos vigentes de diversos países- incluyendo el nuestro-, existen los tres eslabones lógicos (la unidad vinculante, la coherencia lógica y la voluntad como intención superior). Estos eslabones no constituyen por sí solos la base o explicación de un sistema, sino en todo caso la parte lógica general de un ordenamiento jurídico que se comporta, eso sí, como un sistema. La intención en todo caso no es el establecimiento de un orden jurídico, es decir, la simple acumulación de normas estáticas, vinculadas por una unidad natural o artificial, en todo caso, lo más importante es que ese ordenamiento – incluyendo al derecho administrativo- , se comporta como un sistema, y a partir de él, se pueda aplicar e interpretar el derecho a casos concretos, entre ellos al código de ética del funcionario público.

Debemos tomar en cuenta que, como sistema social y como realización de la sociedad, las operaciones del sistema jurídico tienen características que no solamente se cumplen en el sistema jurídico, ello incluye las situaciones o características del lenguaje, o para mejor decirlo de la comunicación. En otro sentido, el sistema jurídico es también una herramienta histórica, puesto que cada operación autopoietica modifica el sistema: coloca la máquina en otra posición y por ello crea condiciones de salida modificadas por las operaciones inmediatamente anteriores. De ahí la importancia de nuestra propuesta; por consiguiente, en la terminología de la teoría de los sistemas, no se trata de una herramienta trivial que transforma siempre de la misma manera *inputs* en *out puts* (cuando no comete errores o está descompuesta), sino de una herramienta que pone en juego su *status* en cada operación y, por esa causa, construye en cada momento operativo una nueva situación.

Efectivamente, el derecho como sistema, como una gran estructura del sistema social, interviene como mediador o como transformador de situaciones, al punto tal de que no se sabe donde iniciaron unas y donde concluyeron, pues la etapa que se considera final no lo es en sí, sino tan sólo una etapa previa a otra posterior.

Desde ahora adelantamos la conclusión de que, al dejársele de imponer una obligación ética al servidor público, y sea él, quien participe en dicho código, se habrá de transformar su propuesta en un sistema vinculatorio de gran movilidad ética en él y su comunidad.

1. Las partes inter relacionantes del sistema Derecho Administrativo

Nadie podrá cuestionar que nuestra disciplina jurídica tiene un lugar prominente en la sociedad global, entendiéndose ésta como un sistema omniabarcador de todo lo que se produce socialmente. Tales productos sociales establecen, en opinión de Niklas Luhmann¹⁴, una delimitación a favor del derecho. Conceptos como los de clausura operativa, función, codificación, programación, diferenciación funcional, acoplamiento estructural, autodescripción, evolución- todos de la teoría de sistemas- podrían ser aplicados a otros ámbitos funcionales o ciencias de la sociedad moderna, entre ellos la nuestra.

De los ámbitos funcionales de nuestra sociedad, el derecho administrativo reclama su ubicación protagónica dentro de la teoría de sistemas, porque se refiere sustancialmente a procesos, organización metodológica, interconexiones en la etapas de acción, órdenes de autoridad, tiempos de ingreso y salida al sistema, en suma, aplicaciones input/output, en el detalle procesal de aplicar una ley. No hay duda de que, de todas las ramas del Derecho, nuestra disciplina administrativa es la que posee con mayor propiedad las partes inter relacionantes de un sistema.

El derecho ya no se concibe como un conjunto de normas aisladas sino como un sistema de operaciones que maneja esquemas propios, insiste Luhmann. Es una poderosa maquinaria de selección y genera una lógica peculiar para dar respuesta a sus problemas, en su autopoiesis se radicaliza, utilizando constantemente la autoreferencia para trabajar y otra vez autoreproducirse.

Ciertamente, el derecho es un sistema dentro de otros dos conceptos globales, tales como estado, y estado de derecho, ambos girando en el concepto clásico del primero. No hay contraposición con el concepto básico de estado con la idea de derecho como sistema. Lo que sugerimos es la ampliación del concepto básico de estado para entender nuestra propuesta doctrinal; tal ampliación se refiere a los aspectos procesales, autoridad y organización del estado mismo, incluyendo las propuestas éticas de sus funcionarios.

2. El código de ética como filtro purificador de una organización pública

Una organización pública, cualquiera que esta sea, posee elementos de entrada (*input*) o alimentación del sistema, llámese, peticiones, solicitudes, demandas, escritos, acciones, etc. En el contexto constitucional, al darse una petición, se está obligado a dar una respuesta en breve término; es decir, hay un *input* y una salida o *output*. En el caso del derecho administrativo, son tantas y tantas las solicitudes que "intoxicar" al organismo o sistema que por lo general no puede responder con prontitud a cada uno de ellas. Hay, en el argot

14 LUHMANN NIKLAS, *El derecho de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, México, 2002, pág. 58.

administrativo, una parálisis en la capacidad de respuestas. Y si a esto agregamos, la negligencia de los servidores públicos y las "imposiciones" éticas del exterior- generalmente normativas- entonces, se da un círculo vicioso entre el cumplimiento oportuno y la poca responsabilidad ética del servidor público al sentirse rebasado por el exceso de responsabilidades.

Debemos tomar en cuenta que en el camino de las soluciones o respuestas que a una solicitud debe entregar el servidor público, hay una comunicación constante con el Poder, con la tentación del tráfico de influencias, una perspectiva inmediata con la corrupción humana. Es bien conocido el aforismo de Acton¹⁵ conforme al cual "el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente". De ahí la necesidad de adoptar mediante una persuasión propositiva un código de ética para el servidor público en el cual él participe de manera activa en su creación.

Así, frente a las múltiples contaminaciones en el ejercicio del poder por parte del servidor público, se dará la oportunidad de instalar un filtro purificador ético en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

X. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Estado de derecho implica el sometimiento total de las actividades y funciones del aparato estatal a la legalidad; tal sometimiento no puede ser externo, es decir, una mera legalidad superficial, sino que debe encontrarse en este sometimiento a la ley, la posibilidad de que las personas sujetas al Estado ejerzan plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre los cuales se encuentra participar en la construcción de su propio código de ética. Es ahí, en ese respeto cabal a la legalidad externa e interna del orden jurídico, en donde encontramos el sentido de la responsabilidad teleológica del Estado. De un Estado que respeta la tesis de Aparicio Méndez: el titular o titulares traen una voluntad o voluntades psicológicas que deben coincidir con la voluntad de naturaleza técnica del órgano o, contribuir a formarla de acuerdo con sus reglas específicas, para que la actividad sea regular o normal.¹⁶

La responsabilidad del Estado no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares. Desde ese siglo imperó la tesis de la imposición normativa para regular la conducta ética del funcionario público. Las consecuencias de esa imposición son del conocimiento doctrinario.

Veamos de manera breve los ámbitos de las distintas responsabilidades en que se circunscribe la actividad del funcionario público. Es ahí, en esos ámbitos en donde debe

15 Esta expresión, categórica, se debe al célebre historiador eclesiástico, por el principio de la infabilidad papal, adoptado de manera formal en el Concilio Vaticano de 1870. Después fue adoptado a otras circunstancias sociales, políticas e históricas.

16 MÉNDEZ APARICIO, *La teoría del Órgano*, editado por Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971, pág. 45.

darse su participación, por supuesto de manera diversa, para construir el filtro purificador del sistema de responsabilidades

Se pueden distinguir, respecto de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, diversas categorías de responsabilidad jurídica, a saber: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas excluya a las demás.

1. Responsabilidad política

Debemos anticipar el principio fundamental ético de que, por la mera expresión de las ideas políticas, no procede el juicio político.

Esta responsabilidad se inscribe con jerarquía constitucional y en otros casos, mediante leyes ordinarias; y ellas por lo general se refieren a los siguientes intereses públicos fundamentales:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los municipios;
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública en general estatal o municipal y demás normatividad aplicable en la recaudación, manejo, administración y aplicación de los caudales estatales, incluyendo los recursos señalados en el artículo 2º. de esta ley;
- e) El ataque al ejercicio de sufragio;
- f) La usurpación de atribuciones;
- g) Cualquier acción u omisión intencional que origine una infracción a la constitución política local o a las leyes estatales, cuando cause perjuicios graves al estado, a uno o varios de sus municipios o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- h) Provocar en forma dolosa las causas de suspensión o desaparición de los ayuntamientos o de suspensión o revocación de alguno de sus miembros.

2. Responsabilidad penal

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes realizaron tales atentados. Los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones, inclusive en el aspecto penal, en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Sin embargo, algunos servidores públicos están investidos de inmunidad, por lo que para proceder contra ellos penalmente es indispensable despojarlos de ella previamente, cumpliendo con el procedimiento que a nivel constitucional se indica. En tanto no sean despojados de la condición mencionada, no están obligados a comparecer ante los órganos jurisdiccionales.

Entonces, la inmunidad de que están investidos los servidores públicos conocida como fuero constitucional, es la prerrogativa indispensable para la existencia y funcionamiento de

las instituciones, protegiendo su independencia y autonomía al otorgarles la facultad de no comparecer ante la autoridad jurisdiccional, quien tiene la obligación de respetarla con relación directa al ejercicio de la acción penal; no a la facultad- deber que tiene la institución del Ministerio Público- para investigar hechos probablemente constitutivos de delito, hasta en tanto el Congreso correspondiente declare que ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose de este modo, la condición previa de procedibilidad, que no constituye una excluyente de responsabilidad, sino un impedimento legal para aquellos que gocen de esa prerrogativa no queden sometidos a la potestad judicial.

En los códigos penales correspondientes se tipifican los siguientes delitos: ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, delitos patrimoniales de los servidores públicos, coalición, intimidación, cohecho, ejercicio abusivo de funciones, peculado, tráfico de influencia, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos cometidos en la custodia de documentos, y en otros espacios se presentan los llamados: delitos cometidos en la administración y procuración de justicia.

3. Responsabilidad civil

Por lo general tratándose de responsabilidad civil, el orden jurídico correspondiente no establece inmunidades. Las constituciones correspondientes son terminantes al disponer: "En demanda del orden civil que se entable contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Por lo tanto, contra el funcionario público proceden todas aquellas demandas cuyo contenido se refieran a una conducta ilícita pero de carácter privado o particular que, como persona y no como funcionario público, haya cometido.

XI. EL ABRUMADOR CATÁLOGO RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS COMUNES

Es en este ámbito relativo a la conducta del funcionario público, en donde se da el mayor bagaje de conductas irregulares, por parte del servidor público.

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

Esta clase de responsabilidades las encontramos en leyes administrativas específicas que por lo general incluyen un abrumador catálogo de obligaciones para dichas personas. A continuación damos a conocer de manera sucinta las obligaciones administrativas que se dan cuando el servidor público no salvaguarde los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El cumplimiento de tales principios conlleva a su vez a cumplir las obligaciones siguientes:

- a.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- b.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- c.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas a la información reservada a que tenga acceso por su función;
- d.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;
- e.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión;
- f.- Abstenerse de incurrir en agravio, conductas abusivas, violencia, vejaciones o insultos para sus inferiores;
- g.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- h.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública Estatal o Municipal en que preste sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- i.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o después de concluido el período para el cual se le designó o de haber sido cesado, suspendido o destituido por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, o ejerza funciones que no le correspondan, o las abandone sin causa justificada;
- j.- Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un período de 365 días calendario, así como de otorgar indebidamente licencia, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- k.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- l.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente;
- m.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, familiares consanguíneos hasta el cuarto grado civil;
- n.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior;
- ñ.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objeto mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se

- refiere la fracción (m). Y esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- o.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables;
 - p.- Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso. Deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por estos últimos;
 - q.- Presentar con oportunidad y veracidad las manifestaciones de bienes, inicial, anual y de conclusión de cargo;
 - r.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de las autoridades superiores;
 - s.- Supervisar que los servidores públicos que le estén subordinados cumplan con las disposiciones de la Ley; e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que puedan ser causa de responsabilidad administrativa;
 - t.- Proporcionar en forma oportuna y veraz la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
 - u.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
 - v.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma;
 - w.- Cumplir con la entrega-recepción de los recursos humanos, materiales y financieros del despacho a su cargo;
 - x.- Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales o municipales, o por irregularidades en el manejo, administración, ejercicio o pago de recursos económicos y del gasto público;
 - y.- Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, o inhibir utilizando cualquier medio de intimidación, la formulación de quejas y denuncias;
 - z.- Abstenerse de otorgar en contravención a las leyes, normas, sistemas y procedimientos establecidos, por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, estimaciones, franquicias, exenciones, finiquitos o liquidaciones;
 - a.a.- Custodiar, vigilar, proteger, conservar y mantener en buen estado los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión;

- b.b.- Abstenerse de otorgar por sí o por interpósita persona, contratos de prestación de servicios profesionales, civiles, mercantiles, laborales, de servicios relacionados con la obra pública, asesorías y consultorías;
- c.c.- Abstenerse de expedir cualquier identificación o constancia en la que se acredite como servidor público a cualquier persona que no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicho documento;
- d.d.- Abstenerse de utilizar la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público para realizar por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones, adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido para él o alguna de las personas mencionadas en la fracción (m);
- e.e.- Abstenerse de promover o gestionar por sí o por interpósita persona la tramitación o resolución de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios para sí, a terceros o para cualquiera de las personas señaladas en la fracción (m);
- f.f.- Abstenerse de solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones;
- g.g.- Abstenerse de utilizar fondos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de terceros, o con el fin de denigrar a cualquier persona;
- h.h.- Abstenerse de distraer o desviar recursos económicos públicos, bienes muebles o inmuebles o cualquier otro bien o derecho perteneciente al Estado o Municipio, ya sea para usos propios o ajenos, o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó;
- i.i.- Abstenerse de aumentar su patrimonio ilícitamente, o no comprobar la legítima procedencia de los bienes a su nombre;
- j.j.- Proporcionar o suministrar oportunamente los datos, la información y los documentos relacionados con la administración y ejercicio de las finanzas públicas, y no obstaculizar la práctica de visitas, inspecciones o auditorías y el acceso a los archivos, que le requieran las autoridades competentes;
- k.k.- Formular las observaciones pertinentes e informar a sus jefes inmediatos sobre las irregularidades o los ilícitos detectados, que puedan dar origen al fincamiento y determinación de responsabilidades;
- l.l.- Abstenerse de retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia y procuración de justicia, o negar de igual forma el uso de la fuerza pública legalmente requerida para prestar servicios de auxilio;
- m.m.- Abstenerse de consentir o intervenir en la ejecución de infracciones;
- n.n.- Abstenerse, en el caso de servidores públicos del Poder Judicial o de los Tribunales Administrativos, de ser abogado de terceros, apoderado en negocios ajenos, asesor, árbitro de derecho o arbitrador; de tener cargo o empleo alguno en los Poderes

- Ejecutivo y Legislativo, o en los Municipios, o de particulares, salvo los cargos en las instituciones educativas o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia;
- ñ.ñ.- Informar por escrito a su superior jerárquico cuando tenga conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, de hechos en los que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses públicos;
- o.o.- Abstenerse de realizar acciones tendientes a obtener fondos, valores o bienes, que no se le hayan confiado y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- p.p.- Abstenerse de coaligarse para tomar medidas contrarias a una Ley o Reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender las actividades normales de la Administración Pública;
- q.q.- Abstenerse de dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen; o dictar resolución de fondo o sentencia incidental o definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la Ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado, u omitir dictar resolución de trámite, de fondo o sentencia definitiva, dentro de los términos legales establecidos;
- r.r.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación de persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito y ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela o detener o retener a un individuo por más tiempo del señalado en la Ley;
- s.s.- Abstenerse de hacer declarar al inculpado usando la incomunicación, intimidación o tortura; de no otorgar la libertad caucional si procede legalmente; de no tomar la declaración preparatoria o dictar auto de formal prisión o libertad en los plazos legalmente establecidos;
- t.t.- Abstenerse de imponer gabelas o contribuciones, o cobros indebidos en cualquiera de los lugares de detención o internamiento de las personas;
- u.u.- Abstenerse de iniciar un proceso penal contra un servidor que goza de fuero constitucional;
- v.v.- Abstenerse por sí o por interpósita persona de rematar bienes en litigio o del patrimonio del Estado;
- w.w.- Abstenerse de dar a conocer indebidamente al demandado o acusado, las providencias de embargo, las órdenes de aprehensión y actos reservados por la Ley decretados en su contra; de nombrar síndico o interventor en concurso o quiebra a personas que sean deudores o acreedores de los mismos;
- x.x.- Abstenerse de permitir indebidamente la salida temporal de personas que están reclusas;
- y.y.- Abstenerse de emplear violencia para hacer efectivo un derecho, o pretender el mismo con violencia innecesaria en el ejercicio de su encargo;
- z.z.- Abstenerse de emitir opinión a terceros o a cualesquiera de las partes, que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- a.a.a.- Abstenerse de ejecutar cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados tanto por La Constitución;

- b.b.b.- Observar, en las funciones encomendadas de seguridad pública, tránsito, procuración y administración de justicia, la eficaz prestación de auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o a las que hayan sido víctimas de algún delito;
 - c.c.c.- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
 - d.d.d.- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos de sanciones crueles, inhumanos o degradantes;
 - e.e.e.- Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario;
 - f.f.f.- Observar en las funciones de seguridad pública, tránsito, administración y procuración de justicia, el cuidado de la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;
 - g.g.g.- Preservar el secreto de los asuntos de seguridad pública;
 - h.h.h.-Cumplir con las obligaciones y abstenerse de cometer las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica de los Cuerpos de Seguridad Pública, la Ley del Sistema de Seguridad Pública;
 - i.i.i.- Desempeñar su función pública sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas por la Ley;
 - j.j.j.- Abstenerse de otorgar licencias o permisos en materia de desarrollo urbano en contravención a las leyes, normas, sistemas y procedimientos establecidos en zonas de riesgo;
 - k.k.k.- Abstenerse de colaborar, participar, encubrir o facilitar la distribución, venta o comercialización de bebidas alcohólicas;
- Hasta aquí el catálogo de responsabilidades comunes del servidor público.

Hemos "bautizado", a esta enumeración de responsabilidades administrativas, con el calificativo de catálogo abrumador, porque lo es; y no puede soslayarse tal calificativo que, además de las responsabilidades políticas, penales y civiles en que está circunscrito el ámbito de la conducta general y particular del empleado público, le agregamos la circunstancia de que dichas obligaciones han sido impuestas de una manera desmedida, casi inhumana para el ámbito de su conducta y de su espacio de libertad.

XII. METODOLOGÍA PARA RECIBIR LA PROPUESTA

El principio fundamental de la metodología que aquí se propone cruza por la necesidad de escuchar, en una primera etapa, personalmente a los actores o titulares del código de ética. Se presenta de inmediato la duda para realizar esa audiencia directa y personal. Esa duda tal vez funcione y tenga vigencia en los casos masivos, de gran volumen, relativos a macro instituciones. Tal vez esa duda nos logre paralizar.

Nuestra experiencia personal, debemos aceptarlo y confesarlo, se ha dado en escenarios municipales, departamentales y en casos de instituciones que no rebasan la cantidad de un millar de servidores públicos. Ciertamente ahí funciona con más facilidad esta metodología.

Sin embargo, el principio fundamental tiene vigencia en otros escenarios de mayor cuantía.

Después de escuchar y tomar en cuenta las primeras e iniciales conclusiones de los actores, se puede avanzar a otros aspectos metodológicos como son las encuestas, entrevistas o tablas de muestreo relativas a ciertas conductas éticas.

El número de conductas éticas, la mayor parte de las veces no tiene excesiva relevancia. Es posible aceptar desde una conducta hasta diez, en tanto sean voces o propuestas propias de los interesados. El código así recabado actúa como un escudo heráldico o divisa personal, departamental o institucional que puede, en algunos casos, exhibirse en la entrada del departamento correspondiente. En algunos casos se llega hasta el extremo de traerlo como blasón en su camisa o polo, de uso personal que identifique tanto al funcionario como al principio ético al cual se inscribe. Lo importante es que se asuma una identidad propia, simbólica pero eficaz, con los grandes principios de la comunidad a la cual se pertenece.

En algunos municipios de Nuevo León, México, hemos realizado con éxito este tipo de audiencia y del establecimiento de un código de ética personal; al respecto hemos quedado vivamente impresionados del impacto humano que estas conclusiones representan en la conducta del empleado público.

En cada una de las aulas de la facultad de derecho y criminología de la UANL, México, se exhibe el conocido Decálogo de Eduardo J. Couture. No se trata de una exhibición pasiva, inerte. No es así. Se explica a los alumnos el contenido de dicho Decálogo y se pide que lo hagan suyo en su futura vida profesional. Este Decálogo, que a continuación reproducimos, también se apropian de su contenido los Colegios de Abogados de la mencionada entidad federativa:

- I. Estudia. El Derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos serás cada día un poco menos Abogado.
- II. Piensa. El Derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.
- III. Trabaja. La Abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la Justicia.
- IV. Lucha. Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día que encuentres en conflicto el Derecho con la Justicia, lucha por la Justicia.
- V. Sé leal. Leal con tu cliente al que no puedes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aun cuando el sea desleal contigo. Leal para con el Juez que ignora los hechos, y debe confiar en lo que tu le dices y que, en cuanto al Derecho, alguna que otra vez debe confiar en el que tú le invocas.
- VI. Tolera. Tolera la verdad ajena en la misma medida en que quieres que sea tolerada la tuya.
- VII. Ten paciencia. El tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración.
- VIII. Ten fe. Ten fe en el Derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la Justicia, como destino normal del Derecho; en la Paz como substitutivo bondadoso de la Justicia; y sobre todo, ten fe en la Libertad, sin la cual no hay Derecho, ni Justicia, ni Paz.

- IX. Olvida. La Abogacía es una lucha de pasiones. Si en cada batalla fueras llenando tu alma de rencor llegaría un día en que la vida sería imposible para ti. Concluido el combate, olvida tan pronto tu victoria como tu derrota.
- X. Ama tu profesión. Trata de considerar la Abogacía de tal manera que el día que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti proponerle que sea Abogado.

XIII. CONCLUSIONES

Primera. La Administración pública actúa como un sistema. Se activa mediante solicitudes (procedimiento de entrada), realiza procesos de creación, transformación, transmisión y nulificación de derechos y obligaciones entre el Estado y los particulares, dando la respuesta (procedimiento de salida) que corresponda en el marco de la legalidad.

Segunda. En el universo diario de solicitudes, procesos y respuestas, atendiendo los intereses generales de una comunidad, se generan conflictos de intereses, insatisfacciones, sospechas de ilegalidad, posibles infracciones reglamentarias, y en algunos casos, actos de corrupción administrativa. Todo lo anterior recae en el cuestionamiento de la eficacia y honestidad de un sistema de Administración pública.

Tercera. No hay duda de que en la actuación diaria – ciertamente abrumadora- del aparato administrativo, atendiendo a la naturaleza humana, se pueden dar conductas atípicas e irregulares.

Cuarta. De manera tradicional, el Derecho ha respondido a tales conductas atípicas e irregulares, imponiendo códigos de ética para los servidores públicos. Esta propuesta metodológica funcionó en siglos anteriores al actual.

Quinta. La moderna Administración pública se inscribe dentro de un movimiento de autorregulación, no impositiva sino propositiva. Lo anterior, en evidente respeto al derecho fundamental de la persona, de considerársele como tal, y no como resultado de sospechas que agrandan las deficiencias de su naturaleza humana.

Sexta. Se requiere la presencia de un filtro purificador en el sistema de la Administración pública. Y ese filtro debe proceder del interior, de la circunstancia ética del mismo actor o titular de la función pública.

Séptima. Así como existen posibles procesos de corrupción, dentro de un sistema administrativo, debemos alentar la vigencia de filtros purificadores en el mismo sistema, ahora del subsistema de responsabilidades administrativas del servidor público.

Octava. El subsistema de responsabilidades administrativas del servidor público requiere de un tratamiento metodológico moderno, audaz, que de vida al concepto de libertad, igualdad y total respeto a su condición humana, dentro de la Ley.