

LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Adolfo LUGO VERDUZCO

I. INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema de la ética en el servicio público es necesario tender un puente entre las reflexiones teóricas, la regulación jurídica y la práctica cotidiana.

La ética es una expresión de la cultura; es una forma de dominio de la razón sobre el instinto. Racionalmente, el hombre y las sociedades humanas han ido estableciendo valores fundamentales, tanto individuales como sociales. De ahí se han derivado deberes morales que, en general, han sido coincidentes con los que recogen los diversos sistemas jurídicos; en rigor, los valores éticos están consignados en el derecho.

Teóricamente podemos distinguir valores individuales y valores sociales. No obstante, la dimensión individual de la ética no puede desligarse de su dimensión social.

La consecución del bienestar social casi siempre exige restricciones al bienestar individual, pero éstas deben tener un límite para que el valor del individuo no se pierda en el todo social.

Los bienes comunes de la sociedad deben ser administrados por personas con sólida formación ética individual y con una idea definida de compromiso social. En *La República* de Platón encontramos antecedentes de la idea del servicio público, así como de las características y cualidades que deberían cumplir quienes lo prestaban. Desde entonces se advierte la doble dimensión del hombre: de una parte, en tanto ser humano y, de otra, en tanto ciudadano, que desempeña un papel específico dentro del todo social y su organización política.

La reflexión ética y la doble dimensión humana se ha mantenido en la historia del pensamiento occidental. Las aportaciones de Santo Tomás y San Agustín son una muestra palpable de ello. Para Kant, la ley moral impone a todo lo racional exigencias categóricas sobre lo que tiene que hacer o evitar, y exigencias que obligan con entera independencia de sus inclinaciones, propósitos, deseos o intereses.

Actualmente vivimos una etapa en la que se afirma que la pérdida de valores pareciera ser un signo distintivo de nuestro tiempo. Sin embargo, los valores no se pierden; lo que podría perderse —y sería muy grave— es el interés por alcanzarlos.

Por ello nuestra reflexión se orienta a la preeminencia de los valores individuales y de los valores sociales. Honradez, lealtad, prudencia, eficiencia, imparcialidad, altruismo, son valores cuyo sentido tiene que ser restablecido, reconsiderado; en una palabra, revivido. Se trata de erradicar la presencia de antivalores o disvalores, que por encarnarse en acciones cotidianas, pueden llegar a servir para la justificación indebida de comportamientos inmorales. Nos referimos al fenómeno de la corrupción.

II. ÉTICA Y DERECHO

La ética y el derecho en vez de ubicarse en ámbitos distintos, son coincidentes respecto de la conducta deseable. Una trabaja sobre las motivaciones internas y pretende establecer también un sistema de sanción interna. El segundo concreta los postulados generales de la ética en disposiciones específicas, a las que fija sanciones externas en caso de incumplimiento y además incluye la posibilidad coactiva.

En nuestro país no existe un código de ética específico para los servidores públicos, pero existen diversas disposiciones jurídicas cuyo propósito ha sido orientar la conducta del servidor público y, en algunos casos, fincar responsabilidades de orden administrativo e imponer sanciones de carácter penal.

Además de la regulación jurídica en el servicio público, bien puede hablarse de una mística correspondiente a la identificación con las tareas que se realizan y con los fines que a través de ellas se pretenden alcanzar. Con relación a esta mística de servicio cobran particular importancia las palabras del presidente Juárez, que reflejan el pensamiento de los liberales de su tiempo, recordadas por Ernesto Zedillo en su mensaje de toma de posesión, a quienes hoy sirven al gobierno de la República. Decía Juárez:

Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

En este párrafo están implícitas las obligaciones morales básicas de todo servidor público. La irresponsabilidad, el capricho, la ilegalidad, la ausencia de entrega a la tarea pública y la falta de honradez, siguen siendo vicios que desde el punto de vista ético y jurídico hay que combatir implacablemente.

La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales, con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

A los servidores públicos corresponde salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos; y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran. La dignidad de un acto humano se mide por la grandeza del fin que persigue. Los fines que el servicio público persigue se encuentran entre los más elevados.

Los servidores públicos que se comportan indebidamente se traicionan a sí mismos y traicionan a la ciudadanía que les ha otorgado su confianza. Tanto más condenable y dañina será una conducta, cuanto mayores sean la autoridad o el poder de quienes incurren en ella. No sólo por la gravedad de la falta, por la magnitud de los daños causados y por la mayor responsabilidad de quien la comete, sino porque el daño y el mal ejemplo suelen extenderse e implicar a otros servidores públicos.

Cuando el superior es corrupto, carece de autoridad moral para exigir probidad de sus subordinados; la corrupción se extiende frecuentemente a otros servidores públicos por el establecimiento de complicidades y nexos delictuosos. Se atenta contra la probidad del servidor público por la autoridad que ejerce el superior sobre el subordinado, quien suele ceder por debilidad, por servilismo, por temor a represalias o por el mero deseo de congraciarse con quien puede enriquecerlo o perjudicarlo.

III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA CONDUCTA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Es difícil prever todos y cada uno de los casos que implican falta de ética en el servicio público; la elaboración de un código ético de conducta de cualquier actividad humana es una tarea compleja.

En México se ha avanzado en la precisión de las conductas que deben observar los servidores públicos, estableciendo un sistema que orienta a su atención una mayor transparencia en la actuación pública.

Se han identificado ciertos actos u omisiones contrarios a los intereses cuya tutela o desarrollo corre a cargo de la función pública, mismos que originan la responsabilidad de quienes la desempeñan. La contrapartida de esos actos constituye, en sí misma, un código de conducta del servidor público.

Desde el texto original de la Constitución de 1917 se consagró el título cuarto —que comprende de los artículos 108 al 114— a las responsabilidades de los servidores públicos. Este título tuvo pocos cambios hasta que en 1982 se reformó, junto con el artículo 134, para fijar reglas más claras.

En su mensaje de toma de posesión, Miguel de la Madrid señaló la necesidad de introducir nuevas formas de gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los servidores públicos. En ese contexto, formuló las iniciativas de reformas a la Constitución, y de una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; asimismo, promovió ajustes al Código Penal.

En su momento, el Ejecutivo Federal justificó la reforma constitucional señalando en la iniciativa la exigencia de responsabilidades precisas a los servidores públicos en un Estado de derecho. Su responsabilidad no se da en la realidad —decía— cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

El título cuarto de la Constitución, en su texto original, regulaba ya la responsabilidad de los funcionarios públicos, aun cuando no preveía responsabilidades para los jefes de los departamentos administrativos, ni para los servidores públicos de la administración paraestatal. Con base en el texto constitucional se expidieron las leyes de responsabilidades de 1939 y 1980.

La reforma de 1982 buscó precisar el concepto de servidor público, para evitar omisiones —antes se hablaba de altos funcionarios, sin especificar quiénes eran—. El solo cambio de la denominación de funcionario por servidor fue importante, ya que este concepto lleva implícita la idea de servicio, esencial en la administración pública, que no sólo implica el desempeño de la función, sino la mística a la que se hacía referencia previamente.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional se asentó que la obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo, es idéntica para todo servidor público.

IV. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A partir de 1982 se pueden distinguir con precisión los cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, habiéndose establecido la autonomía de los procedimientos respectivos: política, penal, administrativa y civil.

La reforma estableció las bases para determinar los sujetos de responsabilidades, la naturaleza de las mismas, las sanciones, los procedimientos y las autoridades competentes.

1. *Responsabilidad política*

Procede cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

La Ley de Responsabilidades los precisa señalando que quedan comprendidos entre estos actos u omisiones: el ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; los perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad, o se motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

2. *Responsabilidad penal*

La responsabilidad penal está referida a las conductas ilícitas de mayor gravedad en que puedan incurrir los servidores públicos, como son: el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, la deslealtad y el enriquecimiento ilícito. Asimismo, se ampliaron los tipos penales de abuso de confianza, cohecho y peculado.

Los servidores públicos pueden ser responsables, también, de delitos de orden común, siendo necesario previamente el juicio de procedencia o desafuero en los casos de ciertos cargos.

3. *Responsabilidad administrativa*

Ésta procede por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben los servidores públicos observar en el desempeño de sus funciones.

4. *Responsabilidad civil*

Los servidores públicos son responsables por las conductas ilícitas de naturaleza civil en que incurran, sin gozar de fuero o impunidad.

En el presente ensayo nos centraremos en las responsabilidades administrativa y penal, tratando de establecer una relación entre el principio ético general y la regulación específica del derecho positivo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé específicamente posibles conductas que dan causa a responsabilidad administrativa, lo cual constituye en rigor un código de conducta, que establece que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

V. VALORES TUTELADOS POR EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

El contenido de estos deberes procura salvaguardar los valores o principios básicos: legalidad, honradez, relación con los subordinados, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

1. *Legalidad*

La conducta de los servidores públicos no puede quedar orientada exclusivamente por sus principios éticos individuales. El respeto al derecho y al principio de legalidad es fundamental en la actuación de los servidores públicos, porque en el derecho se encuentra la síntesis de la moral social.

Todo acto del servidor público debe estar fundado. El orden jurídico: la Constitución, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, señalan el marco para su actuación; fija su competencia y también determina esferas donde cabe su arbitrio, ante la imposibilidad del derecho de fijar

todos los supuestos posibles y en atención a la buena marcha de la función pública, así como del manejo de áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo por la empresa pública, en que campea el principio de autonomía de gestión.

Los límites del arbitrio se dan justamente para evitar la arbitrariedad. Siempre que exista un margen de arbitrio se debe tener presente que el bien de la nación y el interés público se encuentran por encima de los intereses de los particulares. El respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan son parte del principio de legalidad y condición imprescindible en un Estado de derecho.

La Ley de Responsabilidades obliga, así, a los servidores públicos, a abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de una disposición relacionada con el servicio público.

2. *Honradez*

A partir del concepto que identifica a un servidor honesto como aquel que procede con rectitud e integridad, la honradez es un valor o cualidad que debe estar permanentemente presente en él y que se manifiesta en conductas diversas. La honradez está relacionada con su probidad, decencia, integridad, lealtad, rectitud y honorabilidad y, por ende, con su imparcialidad.

Las acciones previstas en la Ley de Responsabilidades, de alguna manera pueden separarse para quedar enmarcadas en los diferentes principios señalados, aunque hay algunas que por su generalidad responden a varios principios. Así, se dispone que todo servidor público debe observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de la función que desempeña.

Específicamente, quedan comprendidas en el principio de honradez las siguientes acciones:

a) Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.

b) Administrar con honradez los fondos públicos, utilizando los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos. Asimismo, deberá abstenerse de solicitar o recibir beneficios, para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales o de negocios, o para socios o socieda-

des de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño de su empleo, cargo, comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

c) Utilizar la información reservada a que tenga acceso, exclusivamente para los fines a que están afectos.

En materia penal está incluso tipificado como delito de ejercicio indebido del servicio público, el que el servidor público por sí, o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia, o a la cual tenga acceso o de la que tenga conocimiento en virtud del empleo, cargo o comisión.

d) Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba, estando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisar las incompatibilidades entre dos cargos públicos.

e) Inhibirse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, pudiendo, además de la responsabilidad administrativa, incurrir en el delito de ejercicio indebido del servicio público.

La Ley de Responsabilidades citada obliga a los servidores a presentar las declaraciones de su situación patrimonial.

3. *Relación con los subordinados*

En la relación del servidor público con sus subordinados, la Ley de Responsabilidades obliga a observar las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad, pudiendo tipificarse el delito consistente en que el servidor público obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

4. *Lealtad*

En el servicio público la lealtad es un deber para con la comunidad a la que se sirve. Por ello, en la toma de protesta del presidente de la Repú-

blica se expresa la responsabilidad de desempeñar leal y patrióticamente el cargo, correspondiendo a la nación demandar el incumplimiento.

La lealtad no implica ser fiel e incondicional servidor del superior jerárquico, menos aún cuando éste ordene actos ilícitos e infundados. La lealtad implica observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones y comunicar al titular de la dependencia o entidad en la que se presten los servicios, las dudas fundadas que susciten las órdenes que se reciban.

5. *Imparcialidad*

En materia penal, está tipificado como ejercicio indebido de servicio público el que un servidor no informe a su superior jerárquico, de un hecho del que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de la administración pública federal centralizada o paraestatal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial o el Distrito Federal, así como que no lo evite, si está dentro de sus facultades, o no se excuse de intervenir en la atención de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, informando por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre tales asuntos que sean de su conocimiento, y dejar de observar sus instrucciones sobre su tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Esta obligación también está relacionada en el artículo 134 de la Constitución, que desde 1917 contenía previsiones respecto de la obra pública, señalando que “todos los contratos que el gobierno federal tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

Por reforma de 28 de diciembre de 1982 se estableció lo siguiente:

Primero: El señalamiento de que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Segundo: La prescripción de que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, y la contratación de obra que se realicen, se adjudicarán o lle-

varán a cabo a través de licitaciones mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

De las disposiciones antes citadas se derivó, el 30 de diciembre de 1993, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

6. *Eficiencia*

La Ley de Responsabilidades obliga a los servidores públicos a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y, además, a abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.

En materia penal, está previsto como delito de ejercicio indebido del servicio público, la conducta del servidor público que, teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones y objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentran bajo su cuidado.

Asimismo, se puede cometer delito de abuso de autoridad, cuando el servidor público indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud.

También están relacionados con la eficiencia en el servicio, los deberes de proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información solicitada por la institución a la que legalmente compete la defensa de los derechos humanos.

De acuerdo con la Ley de Responsabilidades, las conductas a las que hicimos referencia son obligaciones de carácter jurídico que implican un hacer u omitir, y que puedan llevar al fincamiento de una responsabilidad. Tienen un contenido ético-jurídico y no son de ninguna manera exhausti-

vas. Habrá conductas que queden en la esfera individual de decisión del sujeto y que por ello tienen un contenido exclusivamente ético que al derecho no corresponde normar.

La aceptación de cargos públicos que rebasan la capacidad personal puede tener graves consecuencias. La improvisación en el ejercicio del cargo representa un riesgo para la nación; las decisiones poco atinadas suelen traer consigo resultados graves.

También implica una falta de ética tomar decisiones precipitadas, es decir, sin medir detenidamente sus efectos. Aun en los casos más apremiantes las decisiones que habrán de afectar a una comunidad deben medirse. Hay decisiones históricamente trascendentes que deben ser objeto de una cuidadosa reflexión. La regla es mirar siempre por el bien de la nación, por el interés colectivo.

Debe haber compromiso y ponderación de efectos detrás de cada decisión, tal como el otorgamiento de un permiso o concesión, la expedición de un decreto expropiatorio, o las determinaciones en relación con las obras y servicios públicos. Cada una de ellas debe orientarse al mayor provecho social.

Mientras más alto sea el nivel de responsabilidad del servicio público, más delicadas serán las decisiones a adoptar. Pero el compromiso debe abarcar a todos los servidores públicos, independientemente del nivel jerárquico que tengan.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Es mucho lo que se ha avanzado al prever a nivel normativo las conductas que pueden conducir al fincamiento de una responsabilidad y la tipificación de delitos relacionados con el servicio público, pero aún falta avanzar, sobre todo para lograr la plena eficacia de las disposiciones en la materia y el reconocimiento personal del valor implícito en una conducta apegada a la ética, y el baldón que representa una actuación inmoral.

La eficacia de la norma dependerá de la conciencia ética individual, de la costumbre y de una verdadera voluntad política para la aplicación del derecho.

No basta con un sistema de sanciones que puedan implicar suspensión, destitución e inhabilitación. Reiteramos que todo esfuerzo será inútil si la moral individual no se fortalece.

La suma de morales individuales constituyen la moral social y se traducen en hábito positivo. Es necesario combatir la corrupción a través del fortalecimiento de la moral individual y de la eficacia de las normas y de las instituciones. La tarea hoy debe encaminarse, por tanto, a la observancia de éstas, pero, sobre todo, al fortalecimiento de la conciencia de los valores éticos, como única forma civilizada de sobrevivir, no sólo de manera armónica, sino a través de relaciones interpersonales justas.

La ética en el servicio público también está relacionada con la ética de las personas a las que se presta el servicio. El particular contribuye muchas veces a fomentar el incumplimiento de las normas, cuando a él mismo conviene no ajustarse a derecho. Por ello, al ciudadano también corresponde actuar dentro de los cauces legales, no alentar el cohecho y formular las denuncias que procedan para apoyar la buena marcha de la función pública.

Alcanzar los valores fundamentales de la convivencia humana es indudablemente una tarea ardua. Ha sido ésta la preocupación de los que se interesan por el estudio de la ética y de quienes todos los días resisten los embates de la inmoralidad y dignifican así al servidor público.

Son los servidores públicos leales y eficientes, los guardianes de la legalidad, los que deben identificarse como paradigma, para extender con su ejemplo la observancia de una conducta que, cada vez en mayor grado, reconozca los valores éticos y se apegue a ellos. El triunfo del valor sobre el disvalor está consignado en forma recurrente en los mejores episodios de la historia.

Si trazamos como meta inmediata erradicar la corrupción mediante el fortalecimiento de los valores y el perfeccionamiento de las instituciones, estaremos contribuyendo, además, a alcanzar un fin mediato: mayor seguridad individual y colectiva, y relaciones de convivencia más justas.