

*No se estudia ética para saber qué es la virtud, sino
para aprender a hacernos virtuosos y buenos¹*

ARISTÓTELES

Apuntes sobre los principios de la ética pública en el Derecho argentino

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO NORMATIVO. 2.1. LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL. 2.2. NORMAS INFRACONSTITUCIONALES. 3. PRINCIPIOS DE ÉTICA PÚBLICA. 4. LA ÉTICA PÚBLICA Y LOS PARTICULARES. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La Procuración del Tesoro de la Nación, máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo, tiene dicho que el Estado, como persona ética por excelencia, debe actuar no sólo dentro del orden jurídico, sino también en consideración a la equidad y a los principios que la informan².

Por ello, los agentes que integran la organización estatal están sujetos a ciertos deberes éticos en el ejercicio de sus funciones que exceden el mero cumplimiento formal de la legalidad vigente.

¹ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*.

² Dictámenes, 79-77, 83-180, 121-350, 192-38, entre otros.

Del mismo modo, a nuestro juicio, quienes se relacionan con el Estado no pueden quedar ajenos al cumplimiento de aquellos deberes.

Es que si bien, como afirma GONZÁLEZ PÉREZ, la Administración no podrá realizar los fines que el ordenamiento le impone de espaldas a los valores éticos³, la misma conclusión tiene lugar si las personas que con ella se vinculan no cumplen con los deberes que surgen de esos valores.

De esta doble virtualidad se ocupa, precisamente, la ética pública.

Y es desde esa perspectiva, entonces, desde la cual se desarrolla el objeto que inspira estas líneas y que no es otro que introducir al lector en la regulación jurídica, la desinsaculación y sistematización de los principios de la ética pública que surgen de la normas positivas vigentes en la República Argentina.

2. EL MARCO NORMATIVO

Como señala el Profesor Julio Rodolfo COMADIRA, la marcada preocupación social manifestada en los últimos años, y percibida por la mayoría de los politólogos, juristas e intelectuales en general, alertó a las autoridades gubernamentales de todas las latitudes del problema de la existencia de un Estado detrás del Estado, caracterizado por prácticas reñidas tanto con las bases elementales del orden democrático como con el Derecho. Esto, en un marcado desprecio hacia los principios de legalidad, publicidad, transparencia, control y responsabilidad de los actos de gobierno, reflejando, así, una alarmante disfunción estructural, política y administrativa⁴.

Ello dio origen a que, en la década del noventa, varios países utilizaran diversos instrumentos normativos para reencauzar las prácticas administrativas en pos de lograr el imperio de la juridicidad en todos los ámbitos. Pues, evidentemente, el apartamiento de ésta implica una importante fuente de pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas que tiene como consecuencia el aumento de las dificultades para el desarrollo de una nación⁵.

La Argentina, entonces, no fue ajena a esa tendencia.

³ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La ética en la administración pública*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2000, pp. 31-32.

⁴ Cfr. Julio Rodolfo COMADIRA, «La regulación jurídica de la ética pública», en *Revista de Derecho Público*, 2002-2: *La emergencia económica*, 2.^a parte, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002, pp. 598 y ss.

⁵ Ver en este sentido, Miriam Mabel IVANEGA, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, op. cit., p. 235.

Prueba de esto no es sólo la reforma de la Constitución operada en 1994, en virtud de la cual se incorporó un artículo que expresamente se refiere a la ética pública –y que, según BIDART CAMPOS, consagra el delito de corrupción⁶–, sino también la suscripción de tratados internacionales con otros Estados en los que se busca combatir esta patología.

A su vez, han proliferado gran cantidad de normas internas de distinto rango⁷ que se complementan entre sí y confluyen teleológicamente.

Por otro lado, cabe agregar que en razón de que el problema excede las fronteras del obrar estatal, las soluciones normativas se han ocupado también de aspectos en los que los sujetos implicados no son estatales⁸.

Ahora bien, debemos reconocer que, en un comienzo, las medidas a las que recientemente nos referimos habían sido miradas con cierto escepticismo por la sociedad en general.

Luego, con el transcurso del tiempo, la confianza en ellas fue incrementándose y, de esa forma, la participación ciudadana en el control de las conductas nocivas fue aumentando proporcionalmente y asumiendo un rol sustancial, pues los habitantes del país, que son los que resultan más directamente perjudicados por ellas, descubrieron que son los que más pueden hacer para combatir las⁹.

Por último, para finalizar este apartado, cabe advertir que si bien es muy loable la iniciativa legislativa en este tipo de cuestiones, es insoslayable tener en cuenta que no basta con el dictado de normas para procurar el comportamiento correcto de los funcionarios¹⁰ y de los particulares.

Dicho con otras palabras, es claro que –desde una perspectiva sociológica– ningún texto alcanzará totalmente sus objetivos en la práctica si no logra tener consenso, vale decir, si no es susceptible de originar

⁶ Germán BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, t. VI, EDIAR, Buenos Aires, 1995, pp. 267-268.

⁷ Nos referimos a las distintas leyes (que emanan del Poder Legislativo), decretos (esta denominación reciben los actos que dicta el Presidente de la Nación), decisiones administrativas (son los actos dictados por el Jefe de Gabinete de Ministros), resoluciones (como se llama a los actos de los Ministros y Secretarios) y circulares (que son actos de carácter interno de la Administración). Cabe aclarar que es a cada provincia –y en su caso municipio–, en razón de la organización de Estado federal, a la que le corresponde la regulación de esta cuestión en su respectivo territorio. Lo regulado por el Gobierno nacional es aplicable sólo a la Administración Pública nacional, salvo, claro está, lo dispuesto por los tratados internacionales, que se aplican en todo el territorio.

⁸ Cfr. Julio Rodolfo COMADIRA, «La regulación jurídica de la ética pública», *op. cit.*, p. 603.

⁹ Cfr. Agustín A. GORDILLO, en el prólogo a la obra de María Claudia, CAPUTI, *La Ética Pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. XI.

¹⁰ Cfr. Miriam Mabel IVANEGA, *Reflexiones acerca de la ética y de la función pública*, ED 174-987.

una real conciencia colectiva acerca de la conveniencia y necesidad de su institución. Cuando la sociedad considere apropiado y justo un esquema normativo, se combinará por propia iniciativa para cumplirlo y su acción, lejos de perturbar, seguramente servirá para promover¹¹.

Es decir, «lo que pueden hacer solamente las normas es muy poco o nada si la comunidad, con vehemencia y perseverancia, no moviliza un copernicano cambio cultural y de comportamiento general, afín al propósito prioritario de hacer de la línea moral dominante en ella un estado de conciencia profundamente compartido, interiorizado y prioritario»¹².

Veamos ahora, someramente, algunas de las normas a las que nos venimos refiriendo.

2.1. LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL

La regulación de la ética pública en la Constitución Nacional no es patrimonio exclusivo del Constituyente de 1994.

Diversas disposiciones aisladas en la Norma Suprema relativas a esta materia¹³ datan desde su sanción en el año 1853. Y es lógico que así sea pues uno de los presupuestos de la democracia es, al decir de SAGÜES, el presupuesto ético¹⁴.

Un ejemplo de aquéllas es la que permite a cada Cámara del Congreso Nacional corregir y excluir de su seno a los miembros que incurran en desorden de conducta o inhabilidad física o moral sobreviniente¹⁵; o la que prevé el mal desempeño como causal de juicio político¹⁶, pues

¹¹ Cfr. Máximo ZIN, *Incompatibilidades de funcionarios y empleados públicos*, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 5.

¹² Augusto Mario MORELLO, *La cláusula ética de la Constitución Nacional (Artículo 36 in fine): aspectos de derecho penal y procesal. La lucha contra la corrupción. Actos procesales*, en Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, vol. XLIII, p. 47.

¹³ Miguel Ángel EKMEKDJIAN, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. III, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 418.

¹⁴ Cfr. Néstor P. SAGÜES, *El factor ético, presupuesto de la democracia*, ED 81-868. En rigor, el autor citado se refiere al «casi siempre trasapelado presupuesto ético».

¹⁵ Se trata del artículo 66, que en el texto originario de 1853 era el artículo 58. Como puede verse, la numeración del artículo ha sido modificada en la reforma constitucional de 1994; no obstante, se mantuvo su redacción original en el aspecto referenciado.

¹⁶ El anterior artículo 45 contenía esta disposición, mantenida, aunque con algunos cambios que no empecen a lo expuesto en el texto principal, en el actual artículo 53. El juicio político, consecuencia del principio republicano de responsabilidad de los gobernantes, es el procedimiento que debe seguirse para la remoción anticipada del Presidente y/o del Vicepresidente de la Nación, del Jefe de Gabinete de Ministros y de uno o más Ministros del Poder

es obvio que las infracciones a la ética pública configuran «un mal desempeño».

Sin perjuicio de ello, es cierto que la mención expresa del término «ética pública» en el texto constitucional se produce el 24 de agosto de 1994, fecha en que entró en vigencia la reforma del referido instrumento.

En efecto, el artículo 36 de la Carta Magna en sus dos últimos párrafos dispone, recogiendo una preocupación acentuada en la época actual, que:

«Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.»

El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función».

Corresponde consignar que la carencia de una «cláusula ética»¹⁷ como la actualmente vigente no había impedido, no obstante, que previamente la jurisprudencia del más alto tribunal argentino le confiriera a la ética pública rango constitucional, criterio acompañado con laudatorias opiniones de la doctrina¹⁸.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso fallado en el año 1974 referido a las incompatibilidades de los funcionarios públicos, destacó, con cita de los artículos 34, 64, 79 y 91 de la Constitución Nacional entonces vigente, que las prohibiciones de esa índole descansan «en una razón de orden ético, que no puede interpretarse extraña al sistema jurídico general que rige la función pública argentina»¹⁹.

Ejecutivo—sin perjuicio de la atribución de este último de removerlos en cualquier momento—y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Procede durante el ejercicio del cargo y tiene por objeto decidir si ha de seguir ejerciéndolo o debe ser destituido. La particularidad esencial que lo caracteriza es que su realización no compete a los jueces del Poder Judicial, sino a las Cámaras del Congreso, que se convierten, a ese efecto, respectivamente, en Cámara acusadora, la de Diputados, y en tribunal político, el Senado (cfr. Carlos María BIDEKAIN, *Curso de Derecho Constitucional*, t. IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, pp. 183 y ss.).

¹⁷ Denominación que se ha generalizado en la doctrina para referirse al artículo 36 *in fine*. Ver, por ejemplo, el comentario al mencionado artículo que realiza Humberto QUIROGA LAVIÉ en su obra *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavalía, Buenos Aires, 1996, p. 189. También utilizan estos vocablos, entre otros, Aída KEMELMAJER DE CARLUCCI, *La defensa del orden constitucional y del sistema democrático. La llamada «cláusula ética» de la Constitución*, *op. cit.*, y María Claudia CAPUTI, *La Ética Pública*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ En ese sentido, Bartolomé FIORINI, *La moralidad administrativa en la Constitución*, LL 1975-B, p. 728.

¹⁹ Causa «Lamas, Emilio M., c. Banco Mercantil del Río de la Plata de Montevideo», publicada en JA, t. 29 (1975), p. 9. Criterio reiterado, como señala CAPUTI (*La Ética Pública*, *op. cit.*, p. 12), en un relativamente reciente fallo del mismo tribunal, en la causa «Pérez Sánchez, Luis c. Sindicatura General de Empresas Públicas» (6/05/1997), publicado en LL 1998-C, pp. 357 y ss.

Sin embargo, los constituyentes consideraron oportuno plasmar explícitamente en el articulado de la Norma Fundamental aquel criterio y, además, asentar expresamente que la corrupción atenta contra el sistema democrático. Esto motivó la incorporación de los dos últimos párrafos del artículo 36, aunque, como reconocieron sus mentores en el seno de la Convención Constituyente, con esta inclusión bordearon los límites que les había impuesto la Ley que declaró la necesidad de la reforma²⁰, dado que trataron un tema no habilitado por ésta, asumiendo, así, el riesgo de posibles cuestionamientos de legalidad²¹.

De esta manera, el constituyente ha entendido, con razón, que la ética es condición indispensable de la democracia y, en consecuencia, la conducta prevista en el artículo 36 no sólo configura un acto contra el Estado, sino que ataca directamente los cimientos del sistema democrático²².

Con respecto al alcance «subjetivo» del precepto, vale decir, a quiénes comprende, nos atrevemos a afirmar, por un doble orden de razones, que está dirigido a la ciudadanía en general y no sólo a los agentes del Estado.

En primer lugar, porque parecería que la población tiene el compromiso de actuar en el control ético del sector público y la posibilidad de activar los remedios jurídicos contra la corrupción; pues para ello cuenta con un cada vez mayor acceso a la información²³.

En segundo término, toda vez que el anteúltimo párrafo del artículo 36, cuando se refiere a aquellos que atenten contra el sistema democrático, no señala ninguna condición específica, cabe interpretar que tanto un particular como un funcionario pueden incurrir en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento.

Esto último, en nuestra opinión, tal como se adelantó en la introducción y se profundiza más adelante, enfoca adecuadamente el pro-

²⁰ Ley n.º 24309, publicada en el *Boletín Oficial* el 31/12/1993.

²¹ Ver el discurso del miembro informante de la mayoría, convencional Antonio Cafiero, en la 12.º Reunión, 3.º Sesión Ordinaria, del día 19 de julio de 1994. Recuérdese que en la Argentina –país de Constitución de tipo rígido– el procedimiento establecido para la reforma de la Constitución, regulado en la propia Carta Magna, dispone que la necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso, y la doctrina entiende que, en caso de reforma parcial, éste debe enunciar los artículos reformables o las materias sobre las que ella puede recaer. Un régimen especial de reforma, respecto de la incorporación de tratados y convenciones internacionales de derechos humanos –disminuyendo la rigidez del texto constitucional, al obviarse la necesidad de una ley declarativa y la labor de una Convención reformadora–, ha sido incorporado por la reforma de 1994, a través del procedimiento que establece el artículo 75, inciso 22 (cfr. Carlos María BIDE-GAIN, *Curso de Derecho Constitucional*, t. IV, *op. cit.*, pp. 10 y 14).

²² Cfr. Aída, KEMELMAJER DE CARLUCCI, *La defensa del orden constitucional...*, *op. cit.*, p. 56.

²³ Vgr., Decreto 229/00 (publicado en el *Boletín Oficial* el 14/03/2000) y Decreto n.º 1172/03 (publicado en el *Boletín Oficial* el 4/12/2003).

blema de la corrupción —en sentido amplio—, pues tan atentatoria es la conducta del funcionario que se vale de esa condición como la de un particular que persigue el mismo fin. Como bien se ha sostenido, el dramático problema de la corrupción reconoce dos caras de una misma moneda²⁴.

Así, la «cláusula ética» de la Constitución creó un espacio propicio para la aparición de otros instrumentos normativos que continuaron la línea trazada por los constituyentes de 1994.

A continuación nos limitaremos, entonces, al análisis de algunas de ellas pues, es claro, un estudio de la totalidad de las normas que se relacionan con la cuestión abordada, ya sea desde el punto de vista penal o administrativo, excedería con creces los márgenes de este trabajo.

2.2. NORMAS INFRACONSTITUCIONALES²⁵

La regulación de la ética pública en el Derecho argentino, al igual que en la mayoría de los países que se han preocupado por esta temática, es difusa, sin perjuicio de que determinadas normas tengan como objeto principal la positivización de algunos principios y estándares de conducta sobre los cuales existe cierto consenso. A ellas nos referiremos en este apartado.

En primer lugar, corresponde mencionar los instrumentos de carácter internacional, es decir, los tratados que nuestro país celebra con otros Estados y que, por expresa disposición constitucional, gozan de jerarquía superior a las leyes²⁶.

La «Convención Interamericana contra la Corrupción», aprobada en la Tercera Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 27 y 29 de marzo de 1996²⁷, intenta dar una respuesta sistemática al problema por medio de la prevención y sanción de la corrupción administrativa.

Con ese fin se desarrollan mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, comprometiéndose los Estados signatarios a cooperar para asegurar la eficacia de las medidas que se proponen adoptar.

²⁴ Julio Rodolfo COMADIRA, «La regulación jurídica de la ética pública», *op. cit.*, p. 639.

²⁵ Todas las normas citadas en este apartado se encuentran disponibles en www.info-leg.gov.ar, sitio oficial del Ministerio de Economía y Producción para el acceso a la información legislativa.

²⁶ Ver artículo 75, inciso 22, de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁷ Aprobada por la Ley 24759, publicada en el *Boletín Oficial* el 17/01/1997.

Otro instrumento internacional a considerar es la «Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales», incorporada al Derecho interno argentino en el año 2000²⁸. Con su suscripción, cada Estado firmante se obliga a tipificar el delito «cohecho a un funcionario público extranjero» y, a su vez, a tomar las medidas necesarias para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas que lo cometan.

A nivel legislativo, la norma central es la Ley de Ética de la Función Pública²⁹, que lleva el número 25188, sancionada en cumplimiento del mandato del artículo 36 *in fine* de la Constitución Nacional antes comentado.

En relación con su ámbito de aplicación, se extiende a los tres poderes clásicos que componen el Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial³⁰, y a los denominados extrapoder.

Establece ciertos deberes y pautas de comportamiento ético y prevé un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, regulados en los artículos 13 a 17, que sanciona con la nulidad absoluta los actos dictados en violación a éste. Asimismo, instaura un régimen de declaraciones juradas patrimoniales y reglamenta el derecho de los funcionarios a recibir obsequios.

Por otro lado, previsiones que atañen también a la ética pública han sido incorporadas al nuevo régimen de empleo público aprobado por la Ley 25164³¹.

En efecto, los artículos 23, 24 y 25 de su Anexo, al establecer deberes, prohibiciones e incompatibilidades, tienden a preservar una actuación acorde con los principios éticos.

A su vez, también debemos mencionar el Decreto del Poder Ejecutivo 164/99³², reglamentario de la Ley de Ética de la Función Pública, que regula especialmente lo relativo a los regímenes de presentación de la declaración jurada patrimonial integral y de obsequios a funcionarios públicos.

Por otro lado, es insoslayable en la materia que nos ocupa la referencia al Decreto del Poder Ejecutivo 229/00³³, que creó el denominado «Pro-

²⁸ Aprobada por la Ley 25319, publicada en el *Boletín Oficial* el 18/10/2000.

²⁹ Publicada en el *Boletín Oficial* el 1/11/1999 y modificada por el Decreto 862/01.

³⁰ La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano de aplicación de la ley en el ámbito de la judicatura federal, ha reglamentado diversos aspectos de ésta, declarando, en la Acordada 1/2000, de fecha 8/02/2000, la inaplicabilidad a ese Poder de varias de sus disposiciones.

³¹ Publicada en el *Boletín Oficial* el 8/10/99.

³² Publicado en el *Boletín Oficial* el 7/01/2000.

³³ Publicado en el *Boletín Oficial* el 14/03/2000.

grama Carta Compromiso con el Ciudadano», cuyo objeto es la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que con relación al tema asisten a los ciudadanos³⁴.

Este Decreto tiene como fin evitar no sólo la corrupción, sino también otras conductas que vulneran la ética pública. En efecto, existen otros supuestos distintos de los actos de corrupción en sentido estrictamente técnico³⁵ que también atentan contra los valores éticos que deben imperar en las relaciones con la Administración Pública. El maltrato dispensado al público por parte del encargado de la mesa de entradas, la ocultación de información no secreta o reservada, la innecesaria demora en la tramitación de las actuaciones administrativas, la ineficiencia o la falta de adecuada capacitación de los agentes estatales para cumplir con su trabajo, entre otras, son conductas que afectan a la ética. Contra todas ellas se alza el Decreto 229/00.

Finalmente, en cuanto a las normas dictadas por el Poder Ejecutivo, reviste particular interés el Decreto 41/99, en atención a que, por un lado, aprobó el Código de Ética para la Función Pública, que rige para todos los agentes del Poder Ejecutivo –es decir, la Administración centralizada y descentralizada–, y, por el otro, materializó el compromiso asumido por nuestro país en la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁶.

³⁴ Particularmente ilustrativos son sus considerandos, en los que se declara que uno de los objetivos perseguidos en materia de gestión administrativa es potenciar la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales, que ellos financian a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias. A su vez, se expresa deben comprometerse la totalidad de las dependencias de la Administración Pública nacional y de los agentes afectados a la atención al público, a fin de lograr la efectiva satisfacción del ciudadano, teniendo en cuenta que detrás de cada trámite hay una necesidad, un dolor o un derecho, y que toda demora ocasiona un perjuicio. En ese sentido, considera que la transparencia en el desempeño efectivo de cada organismo es la piedra angular de un Estado que opera de cara a sus administrados; en especial, rindiendo cuenta en forma periódica sobre la eficacia en la prestación de sus servicios.

³⁵ En esa inteligencia, no se confunden como sinónimos o términos alternativos «la corrupción» –en sentido estricto– y «la falta ética». En rigor, aquélla no es más que una clase de ésta, constituyéndose, así, como especie del género «faltas éticas». Como ejemplifica RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, cuando expresa que si bien generalmente se piensa que el único atentado a la ética es la corrupción entendida como el acto por el cual una persona entrega dinero para favorecer los intereses de otras personas o empresas, existe otra «corrupción» más grave en el ámbito de la Administración que consiste en el ambiente de mediocridad de quien no es consciente del elevado valor que tiene el servicio público (*Principios de ética pública –corrupción o servicio–, op. cit.*, pp. 11-12). Aunque en otros pasajes de su obra– este autor expone claramente su posición en el sentido de indicar otras conductas –a las que llama desviaciones e irregularidades de menor entidad– que atacan sutilmente la actuación ética (*Principios de ética pública –corrupción o servicio–, op. cit.*, p. 64).

³⁶ Para un análisis crítico del Código de Ética de la Función Pública, ver Andrés DE MASI, *El Código de Ética de la Función Pública (un examen crítico)*, en ED 184:1430.

En él—entre otras cuestiones— se establece que el fin perseguido por la función pública es el bien común y, a su vez, se enumeran una serie de principios —a los que clasifica en generales y particulares—; se regula el régimen de regalos y otros beneficios a los funcionarios; y se instituyen impedimentos funcionales.

Debemos destacar, no obstante, que la vigencia de las disposiciones del Código comentado está condicionada a su compatibilidad con la Ley de Ética de la Función Pública y su reglamentación, en tanto éstas son posteriores a aquél.

En síntesis, las normas infraconstitucionales fundamentales que regulan en Argentina, a nivel nacional, la materia aquí abordada son:

- 1) La Convención Interamericana contra la Corrupción.
- 2) La Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.
- 3) La Ley de Ética de la Función Pública, n.º 25188.
- 4) El régimen de empleo público aprobado por la Ley n.º 25164.
- 5) El Decreto del Poder Ejecutivo 164/99, reglamentario de la Ley de Ética de la Función Pública.
- 6) El Decreto del Poder Ejecutivo 229/00, que creó el «Programa Carta Compromiso con el Ciudadano».
- 7) El Decreto del Poder Ejecutivo 41/99, que aprueba el Código de Ética para la Función Pública, en la medida que sus disposiciones no sean contradictorias con la Ley de Ética de la Función Pública y su reglamentación.

3. PRINCIPIOS DE ÉTICA PÚBLICA

La ética pública descansa sobre la idea de una serie de principios que son aplicables a las conductas de aquellos que desempeñan una función pública o que, de algún modo, se vinculan con ésta.

En realidad, como dice RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, la ética pública no es distinta de la ética privada, sino que es la proyección en el ámbito público de los principios éticos comunes³⁷. En este sentido, no existen dos morales o éticas, una pública y otra privada, sino que se trata de dos manifestaciones distintas de una misma realidad, dos dimensiones diferentes de un mismo fenómeno³⁸.

³⁷ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Principios de ética pública —corrupción o servicio—*, Montecorvo, Madrid, 1993, p. 24/25.

³⁸ Jesús GONZÁLEZ PEREZ, *La ética en la administración pública*, op. cit., p. 27/28.

Desde el comienzo de las civilizaciones existe la preocupación por establecer ciertos estándares de conducta de los servidores públicos. Prueba cabal de ello son, al decir de un prestigioso doctrinario, el Código de Hammurabi, la Ley de Moisés, la Ley Atenea, la Ley Romana, o los principios chinos basados en las enseñanzas de Confucio³⁹ y, agregamos, Lao-Tse⁴⁰.

Sobre la base del análisis de todas ellas, que, *mutatis mutandis*, coinciden en su contenido, se ha sostenido la existencia de principios universales comunes regulatorios de la conducta deseable de aquellos que forman parte de la organización estatal⁴¹.

Nuestro propósito es mucho más modesto, pues sólo nos limitaremos a mencionar, en una propuesta de sistematización, los principios positivos vigentes en el ordenamiento argentino.

En ese esquema, y teniendo en cuenta el marco jurídico argentino antes referenciado, podemos señalar, sin pretensiones de taxatividad, que éste ha receptado expresamente los siguientes principios generales, comprensivos, a su vez, de otros más específicos:

- A) *Honestidad y probidad*: Veracidad; Transparencia, Fundamentación y Evaluación; Ejercicio adecuado del cargo; Uso adecuado de los bienes; Uso adecuado del tiempo; Régimen de declaraciones juradas; Régimen de beneficios y regalos.
- B) *Rectitud, justicia y equidad*: Igualdad de trato; Régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; Independencia de criterio; Equilibrio; Los principios en las contrataciones públicas (Publicidad, Igualdad, Concurrencia y Razonabilidad).
- C) *Buena fe y colaboración*.
- D) *Cumplimiento de la juridicidad*: Obligación de denunciar; Actuar de acuerdo con los fines de la norma; Motivación de los actos.
- E) *Dignidad*: Honor; Decoro; Austeridad y templanza; Tolerancia.
- F) *Responsabilidad*: Idoneidad; Aptitud; Capacitación; Obediencia.
- G) *Prudencia*: Discreción; Uso adecuado de la información.

4. LA ÉTICA PÚBLICA Y LOS PARTICULARES

Las pautas de comportamiento que hacen a la ética pública no son distintas de las que deben imperar en la sociedad en general, pues es de

³⁹ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Principios de ética pública –corrupción o servicio–*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁰ Ver Lao-Tse, *Tao Te Ching*.

⁴¹ Ídem, p. 14.

esta última de donde proceden las personas que asumen circunstancialmente la gestión de los intereses públicos⁴². En esta inteligencia, se ha sostenido que «la raíz esencial de la corrupción se encuentra en una real crisis moral de la sociedad...»⁴³.

Por otro lado, la primera afirmación del párrafo que antecede es consecuencia de la existencia de principios éticos comunes que tienen distintas proyecciones según se trate de la actuación del ciudadano en el ámbito público o en el privado⁴⁴.

Así, la experiencia moral del ciudadano en su rol de funcionario y de particular como colaborador de la Administración constituye el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública⁴⁵ que tendrá como eje la idea del servicio a la colectividad, vale decir, en la realización del bien común⁴⁶ en pos de satisfacer el bienestar general a través del trabajo bien hecho⁴⁷.

En ese esquema argumental, tal como adelantamos, entendemos que los preceptos de la ética pública no sólo deben regir la conducta de los funcionarios públicos, sino que también comprometen la de los ciudadanos cuando éstos se vinculan con el Estado.

En este sentido correspondería, pues, que se dirija la legislación en la materia, tal como ocurre, por ejemplo, con la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. De no ser así, como señala el Profesor COMADIRA, la regulación de la ética pública se mostraría jurídicamente incompleta y, además, trasluciría una preocupante hipocresía social en función del encendido reclamo de la ciudadanía⁴⁸.

Si bien no toda falta ética presupone la participación de los administrados, en el resto de los casos los funcionarios corruptos sólo pueden sembrar la inmoralidad en su actuación allí donde encuentren terreno fértil en los particulares deshonestos. Es decir, sin ciudadanos a los que también les corresponde la calificación de corruptos no es viable la proliferación de esa clase de faltas éticas.

⁴² Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La ética en la administración pública*, op. cit., p. 151.

⁴³ Hugo Alberto VERDERA, «Concepto de corrupción y respuestas estratégicas de los países latinoamericanos. Necesidad de la moralización de la gestión pública», en *Revista Prudentia Iuris*, Buenos Aires, vol. 42, p. 57.

⁴⁴ Cfr. Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Principios de ética pública –corrupción o servicio–*, op. cit., p. 24. En el mismo sentido se pronuncia Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, en *La ética en la administración pública*, op. cit., pp. 28-29.

⁴⁵ Julio Rodolfo COMADIRA, «La regulación jurídica de la ética pública», op. cit., p. 597.

⁴⁶ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La dimensión ética*, Madrid, 2000, p. 159.

⁴⁷ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La ética en la administración pública*, op. cit., p. 49 y 69.

⁴⁸ Cfr. Julio Rodolfo COMADIRA, «La regulación jurídica de la ética pública», op. cit., p. 643.

Juegan, aquí, en conclusión, las variables antes comentadas: 1) existe una única ética común a todas las personas, sin perjuicio de su concreción en principios específicos según el ámbito de actuación; 2) los funcionarios públicos, en definitiva, son también ciudadanos, aunque encargados, circunstancialmente, de la gestión de la cosa pública; 3) muchas faltas éticas de los funcionarios públicos requieren, necesariamente, idéntica actitud de los particulares; y 4) sólo desde la eventual hipocresía social se comprendería la exigencia de comportamientos éticos en los funcionarios sin el correlativo compromiso de los particulares a asumírselos.

5. CONCLUSIONES

A modo de conclusión y síntesis de todo lo aquí expuesto, podemos señalar que:

- 1) En los últimos años, el reclamo social común a varios países determinó la sanción de normas, tanto a nivel local como internacional, relativas a la regulación de la ética pública.
- 2) En sintonía con esa tendencia mundial, la Argentina introdujo en 1994 en el texto constitucional la denominada «cláusula ética».
- 3) Asimismo, aprobó las siguientes normas: a) la Convención Interamericana contra la Corrupción; b) la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales; c) la Ley de Ética de la Función Pública, n.º 25188; d) el régimen de empleo público, aprobado por la Ley n.º 25164; e) el Decreto del Poder Ejecutivo 164/99, reglamentario de la Ley de Ética de la Función Pública; f) el Decreto del Poder Ejecutivo 229/00, que creó el «Programa Carta Compromiso con el Ciudadano»; g) el Decreto del Poder Ejecutivo 41/99, que aprueba el Código de Ética para la Función Pública, cuyas disposiciones rigen en la medida que no sean contradictorias con la Ley de Ética de la Función Pública y su reglamentación.
- 4) Del marco normativo antes mencionado es posible extraer y mencionar los siguientes principios generales y específicos:
 - A) *Honestidad y probidad*: Veracidad; Transparencia, Fundamentación y Evaluación; Ejercicio adecuado del cargo; Uso adecuado de los bienes; Uso adecuado del tiempo; Régimen de declaraciones juradas; Régimen de beneficios y regalos.

- B) *Rectitud, justicia y equidad*: Igualdad de trato; Régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; Independencia de criterio; Equilibrio; Los principios en las contrataciones públicas (Publicidad, Igualdad, Concurrencia y Razonabilidad).
 - C) *Buena fe y colaboración*.
 - D) *Cumplimiento de la juridicidad*: Obligación de denunciar; Actuar de acuerdo con los fines de la norma; Motivación de los actos.
 - E) *Dignidad: Honor; Decoro; Austeridad y templanza; Tolerancia*.
 - F) *Responsabilidad: Idoneidad; Aptitud; Capacitación; Obediencia*.
 - G) *Prudencia*: Discreción; Uso adecuado de la información.
- 5) Los preceptos de la ética pública no sólo deben regir la conducta de los funcionarios públicos, sino también la de los ciudadanos en su vinculación con el Estado.

El Federalismo Argentino

