

## Urge una revolución Ética

### An ethical revolution is urgent

Carlos R. RÍOS GAUTIER\*

RESUMEN: En un mundo perfecto, la administración pública debería estar a cargo de los mejores ciudadanos, pero esto no existe en el mundo real, por lo que se debe buscar a través de la participación ciudadana, “nuevas formas para tener nuevos gobiernos”. En los últimos años en Puerto Rico han existido diversas movilizaciones en contra de la corrupción y el respeto a los derechos humanos, y se puede vislumbrar que urge una revolución ética, donde cada persona tenga como principal actuar el hacer las cosas bien, donde el interés propio sucumba ante el beneficio colectivo. En 1985 surge la primera Ley Ética gubernamental de Puerto Rico, que establece que Puerto Rico, es un cuerpo político “comprometido con una responsabilidad moral y con una responsabilidad ética”, pero desafortunadamente esta importante legislación que ha conferido a diversos organismos del gobierno, el poder de fiscalizar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos, el problema de la corrupción no se ha podido controlar, dando como resultado la reducción en el presupuesto para sectores esenciales. Por lo

---

\* Abogado en la práctica privada, ex Comisionado de Seguros y ex Secretario de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, admitido a la práctica por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y a la corte de Distrito Federal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, conferenciante y Miembro Asociado del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (“FIDA”). El presente ensayo es una versión ampliada y actualizada que se publicó bajo el título Ética, educación y gestión administrativa como parte del XVIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en Sao Paulo Brazil en el 2019. Contacto: <<http://www.riosgautierlawpr.com/>>. Fecha de recepción: 25/01/2020 Fecha de aprobación: 29/04/2020

que más que una regulación jurídica, es necesario en el sector privado y público se actué con una conciencia ética y se genere el cambio social.

**PALABRAS CLAVE:** Ética; corrupción; derechos humanos; control de gestión; Administración Pública.

**ABSTRACT:** In a perfect world, public administration should be in charge of the best citizens, but this does not exist in the real world, so it is necessary to seek, through citizen participation, “new ways to have new governments”. In recent years in Puerto Rico there have been various mobilizations against corruption and respect for human rights, and it can be glimpsed that an ethical revolution is urgent, where each person has as main act to do things well, where the interest succumb to the collective benefit. In 1985 the first governmental Ethical Law of Puerto Rico arises, which establishes that Puerto Rico is a political body “committed to moral responsibility and ethical responsibility”, but unfortunately this important legislation that has conferred on various government agencies, the power to control and sanction corrupt public officials, the problem of corruption could not be controlled, resulting in a reduction in the budget for essential sectors. Therefore, more than legal regulation, it is necessary in the private and public sector to act with an ethical conscience and generate social change.

**KEYWORDS:** : Ethics; Corruption; Human Rights; management control; Public Administration.

## I. EN UN MUNDO PERFECTO

**E**n un mundo perfecto el control de la administración pública estaría en manos de los ciudadanos más sabios y justos y todos los demás caminaríamos al ritmo de sus mandatos. Pero, como no existe ese mundo perfecto, no debemos delegar poderes absolutos a nadie ni a una institución en particular, aunque esa sea su función. En su lugar debemos buscar, por medio de una mayor participación ciudadana, nuevas formas para tener buenos gobiernos.

En Puerto Rico los organismos administrativos cobran vida mediante legislación. Son criaturas de la Legislatura, la cual delega los poderes correspondientes, confirma los nombramientos de los secretarios y administradores de gobierno y, anualmente, aprueba sus presupuestos en concierto con la rama ejecutiva.<sup>1</sup> El ámbito del poder delegado se delimita, también, mediante decisiones judiciales.<sup>2</sup>

La revisión judicial del organismo administrativo se rige por determinaciones de hechos que ellos formulan, a las cuales los Tribunales de Justicia extienden gran deferencia. No obstante, la intensidad del control judicial en materia de derecho es mucho mayor que aquéllas que impliquen hechos o determinaciones de carácter discrecional.<sup>3</sup>

El Diccionario de Ciencias Sociales, en lo que más se ajusta al tema que nos ocupa, concibe el control de gestión de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> ECHEVARRÍA VARGAS Javier, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Situm, Puerto Rico, 2017, p. 37

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ QUIÑONES, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Colombia, Fórum, 1993. p. 59.

<sup>3</sup> *Ibidem* p. 524.

Podemos, por lo tanto, concebir el Control de Gestión como el Sistema de la Alta Dirección que evalúa la oportunidad, precisión y calidad en la determinación de los planes dentro de un enfoque estratégico y la eficiencia de los resultados en el cumplimiento de los mismos, [...]. Los conceptos de imagen y resultados son utilizados como una categoría que trata de reflejar la contradicción originada entre la organización y la sociedad en términos de objetivos diferenciales que deben encontrar los caminos comunes para coexistir y desarrollarse con una permanente adaptabilidad.<sup>4</sup>

Precisamente para “encontrar los caminos comunes” entre el gobierno y la sociedad es que propongo la importancia de la educación ética continua del ciudadano iniciada desde su infancia. La misma será fundamental para contribuir como participante activo en el proceso de controlar efectivamente la administración pública, esencia de un buen gobierno. Después de todo, mal puede un ciudadano reclamar derechos si no cumple con sus deberes.

En Puerto Rico ocurrieron varios eventos durante el verano del 2019 que han marcado positivamente la lucha por los derechos humanos y el respeto por su dignidad en nuestro país. El 24 de julio de 2019 el gobernador, Dr. Ricardo Roselló Nevárez, tuvo que renunciar luego de dos años y medio de gobernación. Su renuncia la exigió el pueblo, el cual durante varios días se estuvo manifestando en las calles reuniendo en un solo día más de medio millón de personas en la isleta de San Juan, la capital de Puerto Rico, y una de las más antiguas de América. Marchamos en paz para demostrar el repudio a la indiferencia, la insensibilidad, la ineficiencia y la corrupción de un gobierno que ni siquiera supo contar sus muertos luego del huracán María en septiembre del 2017.

El desasosiego terminó cuando nuestro Tribunal Supremo determinó de forma unánime desbancar al sucesor designado por el renunciante gobernador e hizo valer el orden de sucesión que

---

<sup>4</sup> MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Diccibibliografía SRL, 2003.(Intercalado y énfasis del original).

dispone la Constitución. Y, aunque los problemas siguen, el pueblo, fuera de líneas partidistas, demostró un aprecio por la sensibilidad, la solidaridad y la empatía.

Esa experiencia de un pueblo que demuestra su respeto por la dignidad y los derechos humanos esenciales es lo que nos mueve a proclamar la urgencia de una revolución ética.

## II. SOBRE LA ÉTICA

Entre las múltiples acepciones del concepto y práctica de la ética, me circunscribo a su relación con el derecho y la gestión administrativa. En ese renglón la ética significaría aquella rectitud de la conducta humana que, por encima de la perfección o eficacia en su resultado, tiene en cuenta la bondad o la perfección misma de la actuación en función del bien propio de cada uno de sus semejantes.<sup>5</sup>

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual<sup>6</sup> describe la ética como sigue:

Ética, ciencia de las costumbres. Parte de la filosofía que trata sobre la Moral y de las obligaciones del hombre. //Si se admite tal paradoja, la religión laica que inculca el comportamiento social, sano, justo y llevado por los ideales antes que por los intereses. // Desempeño de una profesión con altura en el ejercicio específico, sin obsesión especulativa o mercantilista y dispuesto a los sacrificios que imponga el servicio de los demás.

Es decir, que cada ser humano aspire a hacer las cosas bien, lo cual resulta en beneficio de cada una de las personas con quien se relaciona y no en el interés propio.

---

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 16ª ed., t.III, Argentina, Heliasta, 1981.

La catedrática de Ética de la Universidad de Valencia, Adela Cortina, en su libro *Ética mínima*, sugiere que la convivencia es posible si se comparte una ética cívica: De facto la convivencia de distintas morales que pretenden universalidad ha sido, y es, posible sobre la base de una ética cívica, que se compone de unos mínimos compartidos entre las distintas ofertas de “máximos”, entre las distintas propuestas de felicidad. A la felicidad se invita, mientras que los mínimos de justicia de la ética cívica se exigen. Nadie puede exigir a otro que viva según un modelo de felicidad: puede invitarle a seguirlo. Pero una sociedad sí puede exigir a los ciudadanos que vivan según unas orientaciones de justicia. Por eso es posible de facto el pluralismo moral: porque ya hay unos mínimos de justicia (libertad, igualdad, diálogo, respeto) compartidos por las morales de máximos. Y esta moral cívica orienta la legalidad, que no solo se exige, sino que se impone, si es necesario, mediante sanción.<sup>7</sup>

La ética, por lo tanto, incluye un conjunto de normas, principios o razones que se desarrollan y establecen como reglas de la propia conducta. Un modo de apreciar o nombrar estas normas es mediante una cultura de trabajo o ética de valores que depende de la voluntad de cada persona, pero también de unos imperativos que nos impone la ley o la sociedad misma o el negocio o profesión que cada uno práctica. Las primeras son las que se desarrollan con la propia experiencia y se las aplica a sí mismo y, las segundas, son las que tienen valor universal o que han sido codificadas para regir la conducta o surgen de un contrato que se nos obliga observar.

Es mi convicción que la regla dorada es aquella que dice: no le hagas al prójimo lo que no desees que el prójimo te haga a ti, erigida como una norma tan evidente que muchos la observan para caminar por el lado recto de la vida sin desviarse. Sostengo que no se necesitan leyes, normas o cánones de ética para vivir en paz,

---

<sup>7</sup> Adela CORTINA, *Ética mínima*, p. 167, Ed. Tecnos 1986 (Undécima edición 2007).

armonía y solidaridad con el prójimo. Basta respetar el derecho ajeno y velar por el bienestar común.

El Juez del Séptimo Circuito Federal de Apelaciones, Hon. Richard A. Posner, en su excelente libro *Economic Analysis of Law*<sup>8</sup>, nos ilustra respecto al trato que se le debe extender a la persona con quien se contrata y que se espera trate a uno como se trataría a sí misma.<sup>9</sup> Pero hay algo que debemos resaltar de entrada: los humanos no estamos en la tierra para que cada cual busque su beneficio a costa de los demás, procurando, sin escrúpulos, obtener ventaja en los tratos. Ha llegado el momento urgente de reconocer que, para poder progresar en sociedad, en paz y armonía, es necesario defender la amistad y la fraternidad. Cada acto contrario a la ética es un acto de descomposición que nos resta vida y esperanza.

El filósofo español Fernando Savater define la ética como la práctica de reflexionar sobre lo que vamos a hacer y los motivos por los que vamos a hacerlo.<sup>10</sup> La deliberación ética se impone porque somos mortales. Si fuésemos inmortales podríamos ha-

---

<sup>8</sup> POSNER Richard, A. *Economic Analysis of Law*, 6ª ed, U.S.A. Aspen, 2003, p. 109

<sup>9</sup> El texto citado lee como sigue: “Consider the incentives of a liability insurer when a suit is brought against its insured that has an expected value greater than the policy limits. Rather than fight the suit, the insurer (who under the policy bears the expense of litigating and so will usually reserve the right to handle the defense) would like to settle it even for more than the policy limit, since the difference will be borne by the insured and the insurer will avoid the expense of the trial. (The insurance company cannot expect to do better by going to trial, since by assumption the judgment at trial will be expected to exceed the policy limit. The company will do worse, because it will cost it more to try the case than to settle it.) To prevent the insurance company from externalizing this cost (that is, shifting it from itself to another, namely the insured), the law reads into the policy a fiduciary duty of insurer to insured: that is, the insurer is required to treat the insured as it would treat itself.”

<sup>10</sup> SAVATER Fernando, *Ética de urgencia*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 16.

cer lo que nos diese la gana.<sup>11</sup> Darle sentido a unas virtudes que nacieron cuando las noticias afectaban sólo a las comunidades localizables y reconocidas, y que hoy pretendemos aplicarla a todo el planeta, es un reto ético de nuestro tiempo ante el cual debe ser sensible el educador.<sup>12</sup> Somos los ciudadanos los que tenemos que exigir una educación que nos proteja y nos ofrezca mejores posibilidades para el futuro porque para los políticos nunca será una prioridad.<sup>13</sup>

Savater concluye diciendo que: “Es muy importante abrir los ojos a que somos una sociedad cuyos asuntos públicos debemos gestionar entre todos. Se llama sociedad por eso, porque somos socios, y no hay ninguna empresa de la que te puedas desligar, no es conveniente dejarlo todo en manos de los ejecutivos. No es práctico ni inteligente.”<sup>14</sup>

La cristalización definitiva del Derecho se operó con la codificación de las leyes. De esa manera imperaba lo que dice el estatuto y no lo que, arbitrariamente, determinaba el rey. Más adelante, a partir de que el poder recayó en el Estado constitucional, el derecho y la justicia se imparten en virtud de la ley dictada por la autoridad competente. En su consecuencia, ahora priva lo que hoy conocemos como el estado de derecho (rule of law). De esa manera los ciudadanos saben a qué atenerse y, al mismo tiempo que la ley define lo que no se puede hacer, sirve para distinguir lo que sí se puede hacer, razón por la cual “bajo la autoridad de la regla se adquiere protección y libertad de acción”, otorgándole vigencia al acierto de Cicerón (106 BC – 53 BC) al reconocer desde la antigüedad que “somos ciervos de las leyes para poder ser libres.”<sup>15</sup> Cicerón también expresó que la “primera obligación que impo-

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 19

<sup>12</sup> SAVATER, *op.cit.*, p. 37

<sup>13</sup> *Ibidem* p. 49

<sup>14</sup> SAVATER, *op.cit.* p. 109

<sup>15</sup> Citas tomadas de Sergio COTTA, *¿Qué es el derecho?*, Madrid, Rialp, 4ª ed, 2005, p. 95

ne la justicia es no causar daño a nadie, si no se es injustamente provocado.”<sup>16</sup>

Me referiré ahora a los dos organismos administrativos en Puerto Rico que controlan la administración pública: el que fiscaliza el uso de los fondos públicos y el que fiscaliza la conducta de los funcionarios públicos. Se trata de organismos necesarios y útiles, pero a pesar de su existencia, persiste la mala conducta, por cuya razón, luego presentaré mis ideas para desarrollar una gestión de país dirigida a fortalecer los principios éticos que sirvan para controlar la conducta nociva de los ciudadanos, que es la que más nos afecta a todos.

### III. LA LEY DEL CONTRALOR

El pueblo de Puerto Rico incorporó a su Constitución, cuya vigencia fue proclamada el 25 de julio de 1952, la figura del Contralor al disponer como sigue en su Art. III, § 22:

Habrá un Contralor que será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que compone cada Cámara. [...] <sup>17</sup> El Contralor reunirá los requisitos que se prescriban por ley; desempeñará su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. El Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley. Rendirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el Gobernador.

En el desempeño de sus deberes el Contralor estará autorizado para tomar juramentos y declaraciones y para obligar, bajo apercibimiento de desacato, a la comparecencia de testigos y la

---

<sup>16</sup> CICERÓN Marco Tulio, *Sobre los deberes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 14

<sup>17</sup> (Intercalado suplido). Se refiere al Senado y la Cámara de Representantes electa por el pueblo cada cuatro (4) años.

producción de libros, cartas, documentos, papeles, expedientes, y todos los demás objetos que sean necesarios para un completo conocimiento del asunto bajo investigación...El Contralor podrá ser separado de su cargo por las causas y mediante el procedimiento establecido en la sección precedente.<sup>18</sup>

El día anterior de proclamarse la vigencia de la Constitución de Puerto Rico, la Asamblea legislativa aprobó la Ley 9 del 24 de julio de 1952 (“Ley 9”), creando la Oficina del Contralor, la cual responde a la Asamblea Legislativa. Es decir, el legislador puertorriqueño creó una entidad aparte de la Rama Ejecutiva, que es la que naturalmente emplea el mayor número de empleados públicos y administra los dineros del estado. Mediante dicha Ley 9 se dispuso que el Contralor deberá haber cumplido 30 años, ser ciudadano de los Estados Unidos de América y ciudadano y residente *bona fide* de Puerto Rico. Y, tendrá las funciones que se le asignan en el Art. III, § 22 de la Constitución, y las ejercerá tanto

---

<sup>18</sup> La Sección precedente es la § 21 del Art. III de la Constitución que dispone lo siguiente: “La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular la acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación de su cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos menos graves que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador. Las cámaras legislativas podrán ventilar procesos de residencia en sus sesiones ordinarias y extraordinarias. Los presidentes de las cámaras a solicitud por escrito de dos terceras partes del número total de los miembros que componen la Cámara de Representantes, deberán convocarlas para entender en tales procesos.”

con respecto a las cuentas, los fondos y los ingresos, los desembolsos y las propiedades del Gobierno como los que tuvieren en fideicomiso. En el ejercicio de estas funciones el Contralor podrá emplear normas generalmente aceptadas o métodos que estén de acuerdo con las prácticas corrientes en el examen de cuentas.

Para brindarle mayor transparencia a la contratación pública, mediante la Ley 18 del 30 de octubre de 1975 se enmendó la § 97 de la referida Ley 9, para ordenar que todos los contratos de los departamentos, agencias o instrumentalidades del gobierno, incluyendo los Municipios, sean enviados a la Oficina del Contralor y estar disponibles para inspección pública. Años más tarde, mediante la Ley 127 del 31 de mayo de 2004, se dispuso que en todo contrato sujeto a registro deberá consignarse que: “Ninguna prestación o contraprestación de este contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor.” Posteriormente, la Ley 33 del 20 de marzo de 2015 prohibió en su apartado (d) “el otorgamiento de los contratos de servicios profesionales o consultivos [...] de forma retroactiva”, añadiendo que: “[t]oda entidad gubernamental pagará únicamente por servicios rendidos, así como las partes contratantes siempre se obligarán al cumplimiento de sus prestaciones futuras [...]. Cualquier violación a lo dispuesto en este inciso provocará la nulidad del contrato otorgado.”

Los Tribunales confirmaron la invalidez de los contratos que no habían sido enviados a la Oficina del Contralor. Así, por ejemplo, en *Rodríguez Ramos vs. E.L.A.*, 190 D.P.R. 448, 452 (2014) (“*Rodríguez Ramos*”), se resolvió que un contrato verbal entre un proveedor y el gobierno no puede ejercerse retroactivamente y en dichos casos el proveedor no podrá reclamarle al gobierno por los servicios prestados.<sup>19</sup> Así también determinó que: “...el Estado está

---

<sup>19</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó en *Colón Colón v. Mun. De Arecibo*, 170 D.P.R. 718, 730 (2007) que el contrato escrito “constituye un mecanismo profiláctico tendiente a evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales.”

obligado por imperativo constitucional a manejar los fondos públicos de conformidad con los principios fiduciarios y éticos más altos. Para cumplir con este mandato constitucional, la Legislatura ha aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental.<sup>20</sup>

Por lo tanto, citando a Jaap Corp,<sup>21</sup>el TSPR resolvió que será nulo un contrato que no se ajuste al precepto de sana política pública administrativa que requiere que los contratos gubernamentales cumplan con los siguientes requisitos: se reduzcan a escrito; (2) se mantenga un registro fiel con mira a *prima facie* establecer su existencia; (3) se remita copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencia; y (4) que se acredite la certeza del tiempo, esto es haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes.

Mediante la Ley 58 de 19 de marzo de 2012 se enmendó la referida Ley 9 para reconocerle a la Oficina del Contralor:

la más plena autonomía administrativa, presupuestaria y fiscal que le permita, sin que se entienda como una limitación, ejercer la custodia y el control de sus fondos y propiedad pública; diseñar y establecer su propia organización fiscal y los sistemas y procedimientos de contabilidad para llevar a cabo sus transacciones financieras; preparar, solicitar, administrar y fiscalizar su propio presupuesto; y reprogramar los fondos asignados o economías de acuerdo a las prioridades de las funciones que lleva a cabo dicha Oficina[...].

En armonía con lo anterior, además de eximir a la Oficina del Contralor de cumplir con una serie de leyes y reglas administrativas aplicadas a las demás agencias del gobierno, se dispuso que la Oficina del Contralor someterá directamente a la Asamblea Legislativa su propia petición de recursos de gastos ordinarios de funcionamiento, y no por medio de la rama ejecutiva.

---

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, p. 456. (citando a Jaap Corp. v. Depto. de Estado, 187 D.P.R. 730, 739 (2013) (“Jaap Corp.”).

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 741

#### IV. LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

La primera Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico (LEG) se aprobó mediante la Ley 12 de 24 de julio de 1985 que creó la Oficina de Ética Gubernamental, 3 L.P.R.A. § 1801, *et. seq.* En su exposición de motivos se dispuso lo siguiente:

Nuestro pueblo creció históricamente con una ejemplar tradición cultural y una moralidad de corrección y de excelencia. Como pueblo, como personas y, aún más, como funcionarios públicos no podemos alejarnos de esa orientación.

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como cuerpo político, está comprometido con una responsabilidad moral y con una responsabilidad ética en el sentido de obrar de acuerdo a unas normas y principios que rigen la conducta del buen vivir de su gente. Esa responsabilidad ética obliga a un continuo examen del comportamiento social y público de sus ciudadanos [...]. Para restaurar la confianza del pueblo en su Gobierno y en sus funcionarios públicos, cuando muchos han rebasado el nivel tolerable, es preciso adoptar nuevas medidas legislativas que sean eficaces para prevenir y para penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios que, en el desempeño de sus labores gubernamentales, vulneren principios básicos de una ética de excelencia.<sup>22</sup>

La LEG se enmendó mediante la Ley 1 de 2012 que, al igual que la anterior, en esencia mantuvo que el nombramiento de la persona a ocupar el cargo de Director Ejecutivo fuera recomendado por ex jueces del Tribunal Supremo, con la encomienda de que el Secretario de Justicia presentara una lista de por lo menos tres (3) posibles candidatos al Gobernador de Puerto Rico para realizar la designación con el consejo y consentimiento del Senado y la Cámara de Representantes. En caso de que no hubiera suficientes ex jueces del Tribunal Supremo para completar un panel de cinco (5) jueces, se convocará a los ex jueces del Tribunal de Apelaciones.

---

<sup>22</sup> Intercalado suplido

Se dispuso en la LEG original y, sustancialmente, en la referida enmienda del 2012 que el Director Ejecutivo no podrá hacer aportaciones a partido político alguno, desempeñar o hacer campaña, participar o colaborar en la política, o endosar a un candidato para un puesto electivo. Finalmente, se dispuso que sólo podrá ser destituido de su cargo por conducta inmoral, ilícita, o por la violación de las prohibiciones relacionadas a su cargo o con el Código de Ética que establece la propia LEG, pero la formulación de cargos debe ser iniciada por la Cámara de Representantes con la aprobación de dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de sus miembros. Se dispuso, finalmente, que el Senado tendrá el poder para juzgar y emitir la sentencia, limitada sólo a la destitución del cargo, con la anuencia de tres cuartas ( $\frac{3}{4}$ ) partes de sus miembros. La LEG se hizo extensiva a los funcionarios y ex funcionarios de la Rama Ejecutiva, se proveyó para la imposición de sanciones y se requirió la radicación de informes financieros anuales al Gobernador, al Contralor, a todos los funcionarios públicos cuyos nombramientos requieran el consejo y consentimiento del Senado o del Senado y la Cámara de Representantes, así como los jefes de agencia a nivel de secretario y subsecretario y los presidentes y directores ejecutivos de la corporaciones públicas, como los miembros de la Asamblea Legislativa, alcaldes y otros.

En ocasión de enmendarse nuevamente la LEG por la Ley Núm. 150 de 22 de diciembre de 1994 (“Ley 150”), el Contralor de Puerto Rico, al endosarla expresó lo siguiente:

Es importante reconocer que hay muchas acciones que son legales, pero ello no quiere decir que son aceptables desde el punto de vista moral. Por eso es por lo que los códigos de ética de las distintas profesiones normalmente prohíben los conflictos de intereses reales y aparentes. Tal norma basada en principios de moralidad es aplicable también al gobierno.

De ese modo, el Contralor de Puerto Rico reitera el debate permanente entre la Ley y la Moral, el cual, debido a su complejidad, discutirlo aquí excedería el espacio dedicado al tema. Sin embargo, no debe haber duda de que el criterio moral tiene un

lugar importante en la interpretación del derecho, pero no debe imponérsele.<sup>23</sup>

Transcurridos veinticinco años desde la creación de la Oficina de Ética Gubernamental se inició una reforma completa, que resultó en la aprobación de la referida Ley 1 de 2012 dirigida a atender “los retos de un servicio público íntegro, en que los intereses personales de los servidores no sustituyan los intereses de la ciudadanía.” (Exposición de Motivos). Su objetivo en lo aquí pertinente es “adoptar nuevas medidas legislativas que sean eficaces para prevenir y para penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios que, en el desempeño de sus labores gubernamentales, vulneren los principios básicos de una ética de excelencia.”<sup>24</sup>

V. La función reguladora de una corporación privada creada por ley

---

<sup>23</sup> Ver Belinda Aponte et al v. Hospital Regional de Guayama et al, 143 D.P.R. 829 (1997) en donde se cuestionó que profesores de la Universidad de Puerto Rico prestaran servicios periciales a personas privadas que tenían reclamos contra el Estado. En ese caso prevaleció el Derecho (Rule of Law) sobre la moral. Particularmente, en la opinión concurrente del Juez Asociado Fuster Berlinger se sostuvo que: “Las actuaciones de los profesores [...] que se pretende proscribir aquí no son ‘deshonestas’ ni constituyen ‘comportamiento delictuoso’ o de ‘corrupción’. No tienen que ver realmente con el grave problema de la depravación y descomposición moral que ha surgido en la administración pública [...]. (Intercalado suplido). Belinda Aponte, (p. 844. Mientras que en la opinión disidente el Juez Asociado Corrada del Río, quien luego de citar la ponencia del Contralor endosando lo que se convirtió en la referida Ley 150 y que apunta hacia conductas que resultan inaceptables desde el punto de vista moral, amparó en su disenso en que se trata de que la participación de estos profesores puede “provocar, o parecer que provoca, un conflicto de intereses de la dependencia gubernamental con la cual laboran estos servidores públicos.” Belinda Aponte, p. 871).

<sup>24</sup> Ley 1 de 3 de enero de 2012, 3 L.P.R.A. § 1854, *et seq.*

Según hemos visto, los organismos administrativos se crearon siglos después de que existiera la ética. Sin embargo, los gobiernos han tenido la necesidad de legislar para fiscalizar la administración de los fondos públicos y la conducta de los funcionarios. En relación con el tema del presente ensayo utilizaré de referente cómo el legislador puertorriqueño extendió la aplicación de la LEG a una corporación privada conocida como la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (la AEE-LA),<sup>19</sup> creada por el Estado, pero administrada para su propio beneficio por los empleados públicos activos y retirados. Sin embargo, en el 1996, luego de AEELA haber estado setenta y cinco años bajo la fiscalización interna de su Junta de Directores, auditores internos y externos, así como bajo la del Contralor de Puerto Rico, el legislador decidió también colocar a AEELA bajo la supervisión de la Oficina del Comisionado de Seguros (OCS), de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF) y de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG).

Cada uno de dichos organismos asumió un rol regulador sobre determinada actividad de AEELA. A la OCS, cuya función predominante es la de velar por la solvencia de los aseguradores, se le encargó la fiscalización y reglamentación de los seguros que maneja la AEELA para beneficio de sus miembros; a la OCIF se le delegó todo lo que tiene que ver con préstamos, tarjetas de crédito, cuentas de ahorro y otros servicios financieros también ofrecidos por la AEELA a sus miembros, y a la OEG se le asignó velar por la conducta de los empleados y ejecutivos de la AEELA, lo cual impacta necesariamente las actuaciones de los funcionarios de la AEELA en todas sus<sup>25</sup> actividades. Entiéndase que la Ética, como

---

<sup>25</sup> AEELA es una corporación creada desde el 1921 por el Estado cuyos miembros son todos empleados públicos a quienes se les descuenta determinado por ciento anual de su sueldo los cuales pasan a una cuenta de ahorro para ser retirados cuando dichos empleados se separan del gobierno. Esos dineros son invertidos y su producto se distribuye para pagar por ciertos servicios que la AEELA le presta a sus socios miembros y la diferencia se le paga por medio

la buena fe, está presente como un imperativo jurídico y moral sobre todos los actos de conducta humana.

No obstante, aparte del costo de tener que responder a cuatro agencias fiscalizadoras, AEELA ha continuado operando eficientemente y sin problemas fiscales o legales. Entiendo que la razón de su conducta honrada reside en el alto sentido de moral solidaria de sus directivos, elegidos democráticamente por sus socios miembros y su capacidad de auto reglamentarse. Por lo tanto, AEELA existe como ejemplo de una empresa privada exitosa que opera dentro de los criterios más exigentes de conducta fiscal y ética.

## VI. LOS MALES CONCRETOS

A pesar de esta importante legislación que les confiere a dichos organismos del gobierno el poder de fiscalizar y sancionar a los funcionarios públicos que se desvían del camino recto, el país no ha podido efectivamente controlar la corrupción y hoy en día sufre una crisis económica que comenzó en el 2006 y no parece que se va a poder enderezar en un momento cercano. Una de sus consecuencias más lamentables ha sido la reducción en los presupuestos de salud y educación, pilares en la lucha por la igualdad y la justicia social en una sociedad moderna que persigue el bienestar general de sus ciudadanos. Si no se restablecen esos presupuestos no se va a poder lograr el cambio social requerido para echar hacia adelante un país más justo y productivo.

La expresión más preclara del mal social que nos atrasa y agobia, según el profesor español Alfonso Sabán Godoy, es que los políticos no reconocen que la corrupción constituye una “traición fundamental de los deberes de lealtad, probidad y fidelidad inherentes a la función pública”, por parte de unos funcionarios

---

de dividendos anualmente depositándolos en la cuenta de ahorro de cada empleado. El dividendo es libre de impuestos y su rédito, históricamente ha sido más alto que el que paga la banca privada.

públicos instigados por el egoísmo desmedido que, habiéndosele concedido soberanía de poder, burlan la confianza en ellos depositada.<sup>26</sup> Continúa diciendo el profesor Sabán Godoy:

La presencia de corrupción en la vida pública está directamente vinculada a los componentes éticos de los grupos sociales que la conforman, entendidos aquéllos como los valores, que, partiendo del plano personal, se traducen en normas de conducta valoradas positivamente por estos grupos. La corrupción no es, en consecuencia, sino la alteración de esos valores en lo que atañe a la administración de los intereses comunes.<sup>27</sup>

Sin embargo, el poder coercitivo y sancionador como instrumento para influir en los propios valores sociales no siempre está asequible para lograr el cambio social que demanda el país. Por ello, sostiene Sabán Godoy, “concebimos el sistema jurídico como objetivo último de las concepciones éticas que posee la sociedad, pero, a su vez como el principal instrumento externo para influir en aquéllas.”<sup>28</sup>

Por otro lado, el jurista español José Antonio Fernández Ajeno señala lo siguiente:

La corrupción como estafa a la Sociedad, supone un mal gobierno de ‘lo público’ por lo cual las autoridades y empleados públicos desvían los recursos de todos hacia su propio beneficio o hacia el de las personas o grupos afines. De esta forma, cuando los servicios públicos no funcionan correctamente o resultan más onerosos de lo debido por la existencia de prácticas fraudulentas en su organización y funcionamiento, se está estafando o enga-

---

<sup>26</sup> Cita de la Sentencia de 20 de septiembre de 1990 tomada de la monografía de SABÁN GODOY Alfonso, *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, p. 73.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 58

<sup>28</sup> Ídem

ñando las expectativas del derecho de los ciudadanos a un Buen Gobierno.<sup>29</sup>

El problema que se denuncia a base de un enfoque sociológico es que existe un nivel de tolerancia de conductas castigadas por los estatutos que la sociedad lamentablemente pasa por alto. La profesora española Adela Cortina indica que se necesita cambiar la impresión de la naturaleza de esa conducta despreciable convirtiéndola en “mala”, no ya para el funcionario, sino para el ciudadano. Por ello, propone la adopción de códigos éticos que autorregulen el mundo profesional y empresarial, en lugar de profundizar en la regulación legal.<sup>30</sup>

Sostengo que, además de profesionalizar y sensibilizar la administración de la función pública, es imprescindible profesionalizar y sensibilizar a la ciudadanía con un sentido de empatía por el otro y de solidaridad con la sociedad en que vive.

## VII. EL PROBLEMA CON LA IGNORANCIA

Desde que tenemos uso de razón la humanidad se enfrenta al gran desafío de escoger entre el atrecho torcido, pero más fácil, y el camino empinado que le brinda observar auténticos valores éticos. La Doctora en Filosofía, Patricia Debeljuh “Dra. Debeljuh”, de origen chileno, nos convoca a reflexionar en torno a lo que es virtuoso y lo que es vicioso. Se trata de un proceso que requiere “estudiar qué es bueno por sí mismo, qué papel juega la intención y las circunstancias que rodean tal acción.”<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio, *El Control de la Administraciones Públicas y la Lucha contra la Corrupción*, Thomson Reuters, 2011, p. 52.

<sup>30</sup> LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier, *Ética de la sociedad civil ¿Un antídoto contra la corrupción?*, España, Alianza, 1997. Citado por “El Control de la Administraciones Públicas y la Lucha contra la Corrupción”, p. 56.

<sup>31</sup> DEBELJUH Patricia, *El desafío de la ética*, Argentina, Temas, 2003, p. 20.

Sin embargo, nos olvidamos de que el factor ignorancia impacta, negativamente, el desarrollo humano y su incremento es preocupante. La Dra. Debeljuh, nos advierte que: En el caso de la ignorancia, el problema se da cuando el conocimiento de la moralidad de la acción que se posee es erróneo, es decir, se considera buena una acción que en realidad es mala o viceversa. La ignorancia implica carencia de ciencia en quien debería tenerla, solo se tiene en cuenta el desconocimiento de aquello que es obligatorio saber.<sup>32</sup>

La ignorancia destruye la libertad o la debilita al impedir el conocimiento necesario para la voluntariedad del acto.

El profesor de filosofía Daniel R. DeNicola<sup>33</sup>, denuncia que, a pesar de los esfuerzos de distintos países en imponer un sistema de educación compulsoria, el desconocimiento florece como una muestra de la decadencia de los gobiernos. Señala que el nivel de analfabetismo en los Estados Unidos puede ser mayor hoy día de lo que era durante la colonización de Nueva Inglaterra. Al referirse a un estudio que hizo el Departamento de Educación de los E.E.U.U. en el 2014 encontró que alrededor de 32 millones de personas (14% de la población) en ese país no sabe leer y que, para un 21%, su capacidad de lectura está por debajo de un estudiante de quinto grado de escuela elemental.<sup>34</sup>

El autor advierte que no existe mucha bibliografía sobre el tema de la ignorancia y le atribuye al pensador alemán del siglo XV, Nicolás de Cusa, interesarse por el tema para conocer su propio desconocimiento de las cosas. También se remonta a Sócrates, a quien se atribuye haber dicho “solo sé que no sé

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>33</sup> DENICOLA, Daniel, en su libro *Understanding Ignorance: The Surprising Impact of What We Don't Know* MIT Press, Kindle, 2017.

<sup>34</sup> DENICOLA, *op.cit.*, p. 310. Se refiere a la página en la edición de Kindle.

nada.”<sup>35</sup> Obviamente, Sócrates sabía lo suficiente para admitir lo mucho que desconocía.

El problema surge porque al carecer de los conocimientos básicos, uno en realidad no sabe lo que debería saber o interesarse en saber. Entonces, ¿cómo saber qué es lo que se desconoce?<sup>36</sup> . Esto plantea la urgencia de una educación ejemplar que permita al ciudadano agenciarse la información que necesita para tener o aumentar su conocimiento de las cosas que verdaderamente importan. Urge hacerlo, pues prolongar el desconocimiento atrasa el desarrollo personal y, por consiguiente, social y colectivo. Es como apoyar la dependencia y la ignorancia en lugar de propiciar y fomentar la independencia y el deseo por el conocimiento.<sup>37</sup>

Por otro lado, DeNicola subraya que el ideal democrático de contar con ciudadanos bien informados parte de la premisa de que exista un conocimiento básico común.<sup>38</sup> Sin embargo, como es difícil definir lo que significa ese conocimiento básico común, se hace necesario fomentar la importancia de no abandonar la enseñanza de las humanidades y las ciencias sociales a favor del conocimiento tecnológico como modo único de competir en un mundo laboral globalizado y cambiante. Es de suma importancia poderse comportar con sensibilidad, prudencia y corrección. Sos-tengo que a ello se llega por medio de una educación balanceada.

Coincido con DeNicola cuando se pregunta sobre la importancia del conocimiento y contesta ofreciendo su definición de lo que significa la filosofía:

*Philosophia* no es amor por el conocimiento; es el amor por la sabiduría. La sabiduría entraña conocimiento, por supuesto, pero espera mucho más, y comienza con el asombro. Es Sócrates, según

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 269 “Claimed to know only that he was ignorant- an ironic self-awareness that entitled him to a reputation for wisdom.”

<sup>36</sup> Cfr. DENICOLA, p. 443

<sup>37</sup> Cfr. . Denicola, p. 1289.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 1765

Platón, quien primero dijo que el asombro es el sentimiento del filósofo, y la filosofía comienza con asombrarse.<sup>39</sup>

Para Condorcet<sup>40</sup> “toda sociedad que no esté ilustrada por filósofos es engañada por charlatanes”<sup>41</sup> y “un pueblo ignorante es esclavo”.<sup>42</sup> “Es necesario entonces que el plan de instrucción general encierre el análisis de las diversas operaciones de la inteligencia humana la de los sentimientos morales, la de las ideas de deberes, de justicia, de derechos [...] un conocimiento analítico razonado de los derechos del hombre.”<sup>43</sup>. Nos dice Coutel,<sup>44</sup> que Condorcet denunció cómo “la ignorancia ha contribuido más a establecer la servidumbre que las pasiones, la fuerza o el temor”, alertándonos sobre aquellos que tratan de “sumergirnos en la ignorancia, y por consiguiente en la esclavitud.”

## VIII. IMPORTA Y URGE LA EDUCACIÓN ÉTICA

El analista y escritor mexicano Eduardo Andere<sup>45</sup> nos invita a perfeccionar la sociedad mediante la educación para lograr un

---

<sup>39</sup> (Traducción). DENICOLA, p. 4297. El texto en inglés lee como sigue: “Philosophia is not love of knowledge; it is the love of wisdom. Wisdom entails knowledge, of course, but it expects much more; and it begins in wonder. It is Socrates, as depicted by Plato, who first says that ‘wonder’ is the feeling of a philosopher, and philosophy begins in wonder.” Plato, *Theaetetus*. 155 d. From Plato, *Complete Works*, Ed. John Cooper and D.S. Hutchinson (Indianapolis, in: Hackett, 1997).

<sup>40</sup> Se refiere al filósofo francés, Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marqués de Condorcet (1743-1794) (CONDORCET).

<sup>41</sup> Cita tomada de COUCEL Charles, *Condorcet, Instituir al ciudadano*, Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2004, p. 67 (COUCEL).

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 73 (citando a CONDORCET).

<sup>43</sup> COUCEL, *op.cit.*, p. 76.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>45</sup> ANDERE Eduardo, *Democracia, transparencia y educación: demagogía, corrupción e ignorancia*, p. 134, Kindle, Siglo Veintiuno, 2018. (ANDERE).

ambiente de vida razonablemente bueno para la mayoría de la población, no sin antes reconocer que la predicción de la conducta humana es imposible. A ello añade lo que bien se preguntaba el novelista norteamericano Ernest Hemingway: ¿para qué sirve la educación?, contestándose que “para detectar la basura.”<sup>46</sup> “A contrario sensu, la ignorancia nada sobre la basura como el aceite sobre el agua.”<sup>47</sup>

También indica el Dr. Andere que la “Democracia e ignorancia es un coctel que no se mezcla o se mezcla de manera perversa.”;<sup>48</sup> que “[l]a educación sin buena crianza ni buena escuela... la que ve televisión, lee poco y nada sobre aguas artificiales, requiere años o generaciones para elevarse en conocimiento, creatividad, respeto, tolerancia, decencia y civilidad.”<sup>49</sup> Coincido plenamente con el Dr. Andere que la democracia y la vida bajo un sistema democrático se aprenden en el hogar, la escuela y la comunidad por lo que resulta necesaria una educación cultural amplia.<sup>50</sup> Pero para lograr que el ciudadano le sirva mejor a la sociedad y a sí mismo es necesario que participe en el proceso de decisión de su pueblo, pues después de todo el sentido de responsabilidad exige respeto, pero también cooperación.<sup>51</sup>

La cultura se desarrolla con el tiempo, la educación es un insumo desarrollador, pero como toma tiempo, tenemos que buscar la ayuda de instituciones y arreglos que ‘inviten’ a los ciudadanos y a sus representantes a comportarse con hábitos transparentes. Cuando esto ocurra, como sucede en sociedades muy avanzadas en el tema de la transparencia... quizá no necesitemos tantos arre-

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 497.

<sup>47</sup> ANDERE *op.cit.*, p. 500.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 541.

<sup>49</sup> ANDERE, *op.cit.* p. 544.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 549, 558.

<sup>51</sup> Cfr. ANDERE, p. 561.

glos institucionales porque será parte de nuestra cultura... no ser corrupto.<sup>52</sup>

De otra parte, el profesor catalán de filosofía José Vicente Mestre Chust<sup>53</sup> nos invita a considerar cómo la solución de los problemas que tiene el estado de bienestar reside en recuperar los valores morales, cívicos y de respeto a los derechos individuales, y se debe rechazar todo lo que ha llevado a la corrupción política y a no valorar las necesidades de la ciudadanía.

Según el profesor Mestre, es imprescindible,

...garantizar un acceso universal a una educación gratuita de calidad y, por ello, es necesario crear una red de educación pública a la que todo el mundo tenga acceso. Además, esta red pública debe ser de una calidad suficiente para garantizar igualdad de oportunidades de todos, independientemente de cuál sea su origen social, o el nivel de educación de sus padres. Esto permite que la escuela pueda ser un ascensor social, es decir, que sea la educación la que marque el papel que cada uno jugará en la sociedad y el nivel económico o social que acabe teniendo.<sup>54</sup>

El profesor Mestre nos propone, en momentos de crisis económica, fortalecer el referente ético del derecho para evitar la corrupción política y el desprecio de las necesidades de la ciudadanía.<sup>55</sup> A ese fin invita a las empresas, a los servidores públicos e, incluso a todos los ciudadanos, a detener la corrupción pensando y actuando a partir de conceptos y normativas morales y éticas.

Para ello, Mestre, nos remite a la distinción hecha por Immanuel Kant entre los criterios personales, los universales, el bien

---

<sup>52</sup> (Intercalado suplido). ANDERE, *op.cit.*, pp. 713-719.

<sup>53</sup> MESTRE CHUST, José Vicente, *La refundación de la democracia: La ética como alternativa a la corrupción*, Kindle 2014, p. 25.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 145-147.

<sup>55</sup> Ver MESTRE, *supra*, p. 577.

propio y el bien común,<sup>56</sup> al afirmar que se debe crear un sistema ético racional en dos versiones diferentes. La primera dicta: “Obra sólo de forma que puedas desear que la máxima de tu acción se convierta en una ley universal.” La segunda, “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin y nunca como un medio.”<sup>57</sup>

En ese contexto sugiere que se debe actuar como entendemos que debería hacerlo todo el mundo, al tener en cuenta que no podemos utilizar ningún ser humano como instrumento debido a la dignidad que posee.<sup>58</sup> Es menester, por lo tanto, iniciar un diálogo permanente que lleve a conocer mejor las normas ético/legales que rigen la conducta de los ciudadanos.

Cobra importancia también la cita que el profesor Mestre hace de Francesc Torralba, catedrático de Ética de la Universidad de Ramón Lull:

El civismo es el ejercicio de una virtud de la ciudadanía. El ciudadano se define por los derechos y los deberes. Ser ciudadano significa asumir una serie de derechos como propios, pero también implica interiorizar y exteriorizar los deberes.

El civismo se podría definir, pues como la expresión libre y voluntaria de los deberes sociales y políticos. Cuando esta expresión es

---

<sup>56</sup> Immanuel Kant filósofo alemán (1724-1804) autor de la *Crítica de la razón pura*. Sobre Kant se ha dicho que era un libre pensador que no soportaba “ni las doradas cadenas de la corte, ni los pesados hierros de las galeras”, pero que no temía enfrentarse con el poder político, con una deferencia plena de ironía, sobre cuestiones tan candentes como la paz, la guerra o la razón y la religión. Y también como “el pensador que cierra el siglo XVIII sistematizando el espíritu de las Luces, y que, al dar razón de la metafísica, inaugura la filosofía contemporánea.” Citas tomadas de DENIS HUISMAN, *Diccionario de las mil obras claves del pensamiento*, Ed. Tecnos 1997, originalmente publicado en francés en 1993 por la Editions Nathan, Paris.

<sup>57</sup> MESTRE, *op.cit.*, pp. 584-587.

<sup>58</sup> *Idem*

impuesta o se desarrolla bajo coacción todavía no se puede hablar de civismo propiamente dicho. Un ser humano puede calificarse de cívico cuando cumple sus deberes sociales y políticos espontáneamente y no por medio de la censura o la denuncia.<sup>59</sup>

El proceso pedagógico incluye ofrecer una educación en derechos humanos y en valores como la tolerancia, el respeto, la universalidad de la dignidad humana. Se trata de crear ciudadanos cívicos, responsables, tolerantes, democráticos y participativos que entiendan cuáles son sus derechos y respeten los de los demás.<sup>60</sup> Finalmente, el profesor Mestre señala que:

Hay que concienciar a la gente para que trabaje por un mundo mejor, de la misma manera que las generaciones anteriores lo han hecho por nosotros. Hay mucha gente que cree que, como lo que puede hacer es poco, más vale dejarlo estar y no hacer nada. Hay que cambiar esa postura y tener claro lo que para mí es evidente: entre todos podemos cambiar el mundo.<sup>61</sup>

## IX. LA URGENCIA DE LA ACCIÓN, IDEAS Y SOLUCIONES

La idea de que los ciudadanos asuman un rol participativo mayor en los asuntos de gobierno no es nueva ni reciente. Tampoco lo es que la ciudadanía asuma mayor responsabilidad en los asuntos del país. Lo difícil es ejecutarlo, aunque peor es no hacer nada y dejar que las cosas sigan de mal en peor, al extremo que la experiencia nos indica que cada nuevo gobierno es peor que el anterior.

Durante una visita que hice hace tres años a la ciudad de Valencia en España conocí la existencia del Tribunal de las Aguas, probablemente el Tribunal más antiguo del mundo con más de mil años resolviendo los conflictos entre agricultores por el uso del agua en las fincas aledañas al río Turia. Esa experiencia me

---

<sup>59</sup> MESTRE, *op.cit.* pp. 661-664.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 775-778.

<sup>61</sup> Cfr. MESTRE, pp. 1517-1520,

permitió recobrar la confianza en la capacidad de las personas de poder resolver sus controversias de manera eficiente, rápida y sin mayor costo, pero sobre todo descansando en la autoridad de la palabra dada mediante un dictamen oral, sin que mediara papel o documento alguno, que además era inapelable.

Mientras trabajaba en este ensayo me encontré con una referencia al Tribunal de las Aguas en un libro de la profesora Adela Cortina,<sup>62</sup> quien describe cómo los agricultores de ese litoral de España no solamente protegen un bien común, el agua, sino que lo hacen tan bien que se erige como prueba de que la “ética abarata costos.” Dicho de otra forma, si comparamos ese milenario Tribunal con nuestro sistema judicial resulta obvio, como expresa la profesora Cortina, lo mucho que nos cuesta “la falta de ética, en dinero y en dolor” [...] (y si no tomamos medidas) [...] “el costo de la inmoralidad seguirá siendo imparable. Y [...] seguirán pagándolo sobre todo los más débiles.”<sup>63</sup> Al final de su libro, la profesora Cortina contesta de la siguiente manera la pregunta que plantea en el título de su libro “¿Para qué sirve la ética?” “Para aprender a apostar por una vida feliz, por una vida buena, que integra como un sobrentendido las exigencias de la justicia y abre camino a la esperanza.” Id., pg. 178.

Pero la historia sobre el Tribunal de las Aguas no termina ahí. El importantísimo rol de ese tribunal lo describe magistralmente el uruguayo Eduardo Galeano, con palabras que mejoran el silencio, cuando lo llama “La paz del agua” y añade que:

“No está integrado por juristas el tribunal más justo del mundo –que es además el más antiguo de Europa-. El Tribunal de las aguas fue fundado en Valencia en el año 960, y desde entonces se reúne todos los jueves, al medio día, en una puerta de la catedral que había sido mezquita.

---

<sup>62</sup> CORTINA Adela, ¿Para qué sirve realmente...? La Ética, Madrid, Paidós, 2016, p. 13

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 17.

Esa justicia no viene desde arriba, ni de afuera: los jueces son labradores que cultivan sus propias tierras, y entre ellos resuelven los litigios por el agua de las ocho acequias que riegan las huertas de Valencia.

Las acequias son, como el tribunal, una herencia de la España musulmana.<sup>64</sup>

Dicho lo anterior, expongo una serie de ideas que se pueden desarrollar para lograr una mayor participación de la ciudadanía en la administración de un buen gobierno.

## X. QUÉ HACER

La sociedad civil está compuesta por asociaciones, colegios o agrupaciones formadas por médicos, abogados(as), ingenieros(as), comerciantes, industriales, agricultores(as), ebanistas, plomeros(as), mecánicos(as) y jardineros(as), entre otras profesiones. Estas organizaciones se ocupan, principalmente de velar por los intereses de sus miembros y, tangencialmente, se interesan por el bienestar general, excepto cuando alguna legislación o acto de gobierno pueda afectar sus intereses particulares. En consecuencia, es típico que no participen en actividades que se apartan de sus circunstancias. Uno de sus preceptos parece ser no verse envueltas en procesos controversiales que resulten ajenos a sus intereses. No obstante, cada una de estas asociaciones mantiene un interés en proteger la imagen de sus miembros e, incluso, incorporan a sus reglamentos reglas de conducta aplicables a sus gestiones profesionales, vocacionales o de negocio.

Lo que propongo es involucrar a todas estas asociaciones en un proyecto de país que tenga como fin adoptar una conducta ética de excelencia. El proceso debe comenzar reconociendo que existe un problema serio de corrupción e ineficiencia en el gobierno y que los ciudadanos todos, laboren o no en el gobierno,

---

<sup>64</sup> GALEANO, Eduardo, *El Cazador De Historias*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2016, p. 103.

no pueden ignorar esa realidad. El llamado tiene que ser a toda la ciudadanía, y si bien es voluntario, no es menos cierto que sea necesario que respondan.

En momentos de crisis la búsqueda de una mejor administración pública requiere acciones concretas. La esencia de un buen servidor público es el respeto por la conducta ética porque es lo que espera la ciudadanía y de igual modo es lo que esperan los servidores públicos de sus ciudadanos. Según el profesor Jesús González Pérez:

No existen dos morales, una pública -cuyo ámbito sería la vida en sociedad- y otra privada – destinada a dirigir la vida personal e individual-. ‘Lo que se produce son dos manifestaciones distintas de una misma realidad; dos dimensiones diferentes de un mismo fenómeno, como es el comportamiento ético, dos expresiones íntimamente vinculadas de un mismo acontecimiento: el desarrollo vital.’<sup>65</sup>

Esto significa que el ciudadano, tanto el que sirve como el que solicita un servicio, tiene que estar dispuesto a observar una conducta ética todo el tiempo y no dejarse tentar, en palabras del profesor Jaime Rodríguez Arana, por “el poder y el dinero, [que] son grandes ídolos a los que se adora con intensa devoción. El poder por el poder sea financiero o político, explica sobradamente el sentido de crisis en la que nos encontramos.”<sup>66</sup>

En las páginas previas me referí al ejemplo que significa la AE-ELA como entidad que opera bajo las más altas exigencias éticas y fiscales en tanto constituye un parámetro a seguir. Igualmente aludí al Tribunal de las Aguas como un mecanismo efectivo para la resolución de controversias. Además, reiteraré que no deben existir derechos sin deberes. Esto significa que si los ciudadanos no están de acuerdo en cómo se administra el país tienen el deber de dejar

---

<sup>65</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la Administración pública*, 2ª ed, Madrid, Cuadernos Civitas, 2000.

<sup>66</sup> (Intercalado suplido). RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *El Ciudadano y el Poder Público*, Madrid, Reus, 2012.

saber su insatisfacción y la mejor manera de hacerlo es exigiendo desde la atalaya de cada cual que se conduzca una campaña efectiva de educación y concientización sobre la importancia de la Ética como un principio que deben observar con igual rigor no sólo los servidores públicos que están sujetos por Ley, sino también el resto de los ciudadanos, estén organizados en asociaciones o no. Esa campaña debe incluir, particularmente, asociaciones o agrupaciones que desarrollen alternativas de resolución de controversias sencillas, dispositivas y eficientes para resolver las controversias entre sus miembros.

La idea que se persigue es crear conciencia nacional de que existe una grave crisis de valores que requiere atención urgente y se hace necesario promover una discusión amplia en todos los sectores; las asociaciones, los sindicatos, las iglesias y, primordialmente, en las escuelas, las universidades, el gobierno central, las corporaciones públicas y las alcaldías, entre otros. Después de todo si la buena administración es una obligación de todos y va dirigida a servirle al ciudadano, resulta inexcusable que estos no asuman un rol activo en su fortalecimiento.

Si no hacemos un cambio pronto, podremos despertar con otro líder incompetente e inescrupuloso mal acompañado por otros de igual o peor calaña dirigiendo nuestros destinos. Y eso no se lo deseamos a nadie.

La democracia está en peligro porque ha dejado a un lado el referente ético de la ciudadanía, de las grandes y pequeñas empresas y del gobierno, y se ha olvidado que los pueblos se engrandecen por la sabiduría y buena voluntad de sus ciudadanos.

Lo que importa es aceptar que el problema existe y urge resolverlo. Hay que empezar por desarrollar una sociedad con abundancia de ciudadanos virtuosos, respetuosos y solidarios con el prójimo. Un ciudadano global ilustrado y ejemplar.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERE Eduardo, *Democracia, transparencia y educación: demagogia, corrupción e ignorancia*, Kindle, Siglo Veintiuno, 2018.
- CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 16ª ed., t.III, Argentina, Heliasta, 1981.
- CICERÓN Marco Tulio, *Sobre los deberes*, Madrid, Tecnos, 1989.
- CORTINA Adela, ¿Para qué sirve realmente...? La Ética, Madrid, Paidós, 2016.
- CORTINA Adela, *Ética mínima*, Tecnos 1986, 11ª ed. 2007.
- COTTA, Sergio ¿Qué es el derecho?, Madrid, 4ª ed, Rialp, 2005.
- COUDEL Charles, Condorcet, *Instituir al ciudadano*, Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2004.
- DEBELJUH Patricia, *El desafío de la ética*, Argentina, Temas, 2003.
- DENICOLA, Daniel, *Understanding Ignorance: The Surprising Impact of What We Don't Know*. MIT Press, Kindle, 2017.
- ECHEVARRÍA VARGAS Javier, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Puerto Rico, Situm, 2017.
- FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio, *El Control de la Administraciones Publicas y la Lucha contra la Corrupción*, Thomson Reuters, 2011.
- FERNÁNDEZ QUIÑONES, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Colombia, Fórum, 1993.
- GALEANO Eduardo, *El Cazador De Historias*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2016.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la Administración pública*, Ed. Cuadernos Civitas 2ª Ed. 2000.
- HUISMAN Denis, *Diccionario de las mil obras claves del pensamiento*, Madrid, Tecnos 1997.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier, *Ética de la sociedad civil ¿Un antídoto contra la corrupción?*, España, Alianza, 1997.
- MESTRE CHUST, José Vicente, *La refundación de la democracia: La ética como alternativa a la corrupción*, Kindle 2014.

- MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Dicciobibliografía SRL, 2003.
- POSNER Richard, A. *Economic Analysis of Law*, 6ª ed, U.S.A., Aspen, 2003.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *El Ciudadano y el Poder Público*, Madrid, Reus, 2012.
- SABÁN GODOY Alfonso, *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991.
- SAVATER Fernando, *Ética de urgencia*, Barcelona, Ariel, 2012.