

El Código de Ética en la función pública del Uruguay

The Code of Ethics in the public function of Uruguay

Ruben CORREA FREITAS*

RESUMEN: Se analiza el nuevo Código de Ética en la Función Pública de la República Oriental del Uruguay, sancionado por la Ley N° 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019, que culmina un proceso de sucesivas normas jurídicas nacionales e internacionales aplicadas en la Administración Pública. Se estudia el concepto de ética en la doctrina, así como las normas de ética contenidas en la Constitución de la República de 1967. Asimismo, se detalla el trámite parlamentario que tuvo el Proyecto de Código, con especial referencia a algunas intervenciones en la discusión general de Senadores y Representantes Nacionales. En forma especial, se enumeran los principios fundamentales que consagra el Código de Ética uruguayo, explicando el alcance de cada uno de ellos, procurando una interpretación de los mismos para su aplicación práctica.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en Educación. Profesor Titular, Grado 5, de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UDELAR). Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho desde 2017 y Coordinador del Área de Derecho Público (UDELAR) desde 2019. Académico de Número Fundador de la Academia Nacional de Derecho del Uruguay. Profesor Titular de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Profesor de Derecho Constitucional Comparado de la Maestría en Derecho de las Relaciones Internacionales y de la Integración (UDE). Profesor de Derecho de la Función Pública en la Maestría de Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo (UM). Ex Senador de la República por el Partido Colorado (2000-2005). Contacto: <correafr@adinet.com.uy>. Fecha de recepción: 01/05/20. Fecha de aprobación: 21/08/20.

PALABRAS CLAVE: Ética; corrupción; Función Pública; Principios fundamentales de Ética; Código de Ética; derecho uruguayo.

ABSTRACT: The new Code of Ethics in the Public Function of the Eastern Republic of Uruguay, sanctioned by Law No. 19,823 dated September 18, 2019, which culminates a process of successive national and international legal standards applied in the Public Administration is analyzed. The concept of ethics in doctrine is studied, as well as the ethical norms contained in the Constitution of the Republic of 1967. Likewise, the parliamentary procedure that the Draft Code had is detailed, with special reference to some interventions in the general discussion of Senators and National Representatives. In a special way, the fundamental principles enshrined in the Uruguayan Code of Ethics are listed, explaining the scope of each one of them, seeking an interpretation of them for their practical application.

KEYWORDS: Ethics; corruption; Public function; Fundamental principles of Ethics; Code of ethics; Uruguayan law.

I. INTRODUCCIÓN

A fines de 2019, el Poder Legislativo en el Uruguay sancionó un Código de Ética en la Función Pública, como culminación de un proceso de aprobación de normas jurídicas nacionales e internacionales en la materia, que fue promulgado por el Poder Ejecutivo con el N° 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019. Este proceso de normas jurídicas en materia de ética en la función pública uruguaya, comenzó con la sanción de la Ley N° 17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, conocida como la Ley anticorrupción, por la que se dictaron normas sobre el uso indebido del poder público, en aplicación de la Convención Americana contra la Corrupción, aprobada en Caracas con fecha 29 de marzo de 1996. Con posterioridad, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 30/003 de fecha 23 de enero de 2003, por el que se establecieron “Normas de Conducta en la Función Pública”, dando cumplimiento a una de las obligaciones impuestas por la Convención Americana contra la Corrupción de 1996. Asimismo, en la Ley N° 19.121 de fecha 20 de agosto de 2013, por la que se aprobó el “Estatuto del Funcionario” aplicable a los funcionarios de la Administración Central, esto es del Poder Ejecutivo y sus dependencias, también contiene disposiciones sobre ética en la función pública en los artículos 29 y 30.

Como se sabe, el tema de la ética en la Función Pública viene llamando la atención hace muchos años en el Uruguay, en América Latina y en Europa. Así, por ejemplo, en la Unión Europea se produjo un caso de corrupción que fue denunciado por el Comité de Sabios, lo que obligó a renunciar a todos los miembros de la Comisión Europea el 16 de marzo de 1999, presidida entonces por el francés Jacques Santer. Si bien la corrupción en la función pública no es un fenómeno nuevo, siempre es un tema que sacude a la opinión pública, provocando crisis políticas, renuncias de altos jerarcas de gobierno e incluso pronunciamientos de la Justi-

cia Penal condenando las prácticas que han sido tipificadas como delitos por la ley.

Debe tenerse especialmente en cuenta, que en el año 2018 la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en la ciudad de Antigua, Guatemala, entre el 26 y 27 de julio de 2018, aprobó la *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública*. Esta Conferencia fue organizada por el CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, con sede en Caracas, Venezuela, que reúne a las Administraciones Públicas de América Latina, España y Portugal.

En el Preámbulo de la Carta Iberoamericana entre otros conceptos se afirma lo siguiente:

La preocupación por la corrupción y sus dañinos efectos para el desarrollo y la convivencia se ha expandido por todo el mundo. Numerosos documentos internacionales y rigurosos estudios académicos la consideran como la más dañina enfermedad política de nuestra era. Para muchos países pobres y con gobiernos frágiles se ha convertido en fuente constante de tensiones y una barrera permanente para lograr el desarrollo de su economía y el bienestar de su población; pero incluso en países desarrollados también está generando olas de indignación, desestabilizando gobiernos y entorpeciendo el crecimiento económico. Existe una cierta sensación de fracaso generalizado en el combate de este gravísimo problema social. Todo este encadenamiento de escándalos ha provocado que los niveles de desafección política se eleven y la deslegitimación de la acción pública se dispare. No obstante ello, un riguroso análisis comparativo global nos permite encontrar algunos ejemplos de países que han sabido implementar estrategias eficaces para detener y reducir fuertemente la enfermedad y sus efectos.

II. EL CONCEPTO DE ÉTICA EN LA DOCTRINA

Considero que es imprescindible analizar en primer lugar el concepto de la ética, así como la cuestión de si es posible regularla jurídicamente. En otros términos, si podemos hablar de ética, cuando la norma ética es incorporada a una norma jurídica, que además prevé sanciones disciplinarias, penales y civiles. En otros términos, ¿puede considerarse una norma ética aquella conducta del funcionario que está tipificada como un delito penal?; ¿estamos ante una norma ética cuando lo que se le imponen al funcionario son normas sobre deberes, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública?

El vocablo “ética” tiene su origen en el griego “*ethikós*”, que significa “hábito, costumbre”. A su vez, el término “*ethikós*” procedería del vocablo “*ethos*”, que significa “carácter”. Hace dos mil quinientos años, Aristóteles (384–322 A.C) enseñaba que existen dos clases de virtud, la dianoética y la ética.

La dianoética se origina y crece principalmente por la enseñanza, y por ello requiere experiencia y tiempo; la ética, en cambio, procede de la costumbre, como lo indica el nombre que varía ligeramente del de “costumbre”. De este hecho resulta claro que ninguna de las virtudes éticas se produce en nosotros por naturaleza, puesto que ninguna cosa que existe por naturaleza se modifica por la costumbre.”¹ Agrega más adelante que: “practicando la justicia nos hacemos justos; practicando la moderación, moderados, y practicando la virilidad, viriles. Esto viene confirmado por lo que ocurre en las ciudades: los legisladores hacen buenos a los ciudadanos haciéndoles adquirir ciertos hábitos, y ésta es la voluntad de todo legislador; pero los legisladores que no lo hacen bien yerran, y con esto se distingue el buen régimen del malo.”²

¹ ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea/ Ética Eudemia*, Madrid, Gredos, 1998, p. 160.

² ARISTÓTELES, *op. cit.*..., p. 161.

Por su parte, Tomás de Aquino (1225–1274) sostiene que los preceptos morales se refieren a las buenas costumbres y que las buenas costumbres deben ser regidas por la razón, afirmando en definitiva que se consideran buenas costumbres aquellas que están de acuerdo con la razón. En tal sentido, afirma: “Los preceptos morales se distinguen de los judiciales y ceremoniales, en cuanto se refieren a las buenas costumbres. Y refiriéndose éstas al campo de la razón, que es propio de los principios de los actos humanos, se consideran buenas en cuanto están de acuerdo con la razón.”³ Sobre este tema enseña el filósofo español Ferrater Mora, que un cambio radical se produjo en el concepto de la ética con Emmanuel Kant (1724-1804), quien procuró fundamentar una ética formal y autónoma. ¿Por qué? Porque según Kant:

los principios éticos superiores, los imperativos, son absolutamente válidos a priori y tienen con respecto a la experiencia moral la misma función que las categorías con respecto a la experiencia científica. El resultado de semejante inversión de las tesis morales conduce, por lo pronto, al trastorno de todas las teorías existentes con respecto al origen de los principios éticos: Dios, libertad e inmortalidad no son ya, en efecto, los fundamentos de la razón práctica, sino sus postulados.⁴

Debemos recordar, la fórmula del imperativo categórico de Kant: “Obra de tal manera que la máxima de tus actos pueda valer como ley universal para todo ser de razón.” De allí que según Recasens Siches, “la ética kantiana es formalista, porque no da preceptos de contenido, sino tan sólo un criterio universal.”⁵ Debemos tener en cuenta el pensamiento de Max Weber (1864-1920),

³ TOMÁS DE AQUINO, *Tratado de la Ley*, México, Porrúa, 1975, Cap. IX, p. 52.

⁴ FERRATER MORA, José, *Diccionario de Filosofía de Bolsillo*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, vocablo “Ética”, p. 282.

⁵ RECASENS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1965, p. 438.

quien en 1919 formuló la clásica distinción entre la “*ética de la convicción*” y la “*ética de la responsabilidad*” en materia política. En tal sentido el destacado pensador alemán sostenía:

Toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientarse conforme a la “*ética de la convicción*” o conforme a la “*ética de la responsabilidad*”. Hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) “el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios” o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.⁶

Según el jurista y filósofo alemán Gustav Radbruch (1878-1950), al estudiar las relaciones entre el Derecho y la Moral, corresponde precisar que: “La distinción entre los conceptos de Derecho y moral, de justicia y de ética, fue establecida primeramente por Thomasius y más tarde por Kant. Acerca de los valores morales sólo puede decidir la propia conciencia, nunca el orden jurídico, lo que conduce, prácticamente, a la importante consecuencia de que las transgresiones contra el Derecho no pueden ser castigadas con penas infamantes.”⁷ Pero aclara cuál es el fundamento del Derecho, afirmando que: “las órdenes jurídicas sólo pueden elevarse a deberes de conciencia porque ellas mismas persiguen fines morales, porque tienden a la realización de la moral. La validez del Derecho se basa en la moral, porque el fin del Derecho se endereza hacia una meta moral.”⁸

⁶ WEBER, Max, UPF, *Ética de la convicción*, Consultado en: <<https://upf.edu/materials/>>

⁷ RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, FCE, 1955, p. 53.

⁸ RADBRUCH, Gustav, *op. cit.*, p. 56.

En el mismo sentido, el profesor mexicano García Máynez (1908-1993), enseña que: “Si los preceptos del derecho son frecuentemente cumplidos por razones de orden moral, de carácter religioso o simplemente diversos del temor a las sanciones jurídicas, es evidente que su eficacia obedece en una parte a esas razones, y que las más importantes, entre las últimas, son precisamente las de índole ética.”⁹

Finalmente, parece interesante el planteo que realiza el filósofo español Fernando Savater, cuando se plantea la cuestión de definir qué es la ética. Sostiene en su *Diccionario Filosófico* que:

El problema central al intentar decir algo sobre ética es el de precisar, con la menor arbitrariedad pero también con la menor pedantería académica que sea posible, de qué asuntos vamos a tratar: ¿los deberes que tenemos hacia nuestros semejantes?, ¿las normas que rigen la vida de una persona decente?, ¿los valores sociales que nos gustaría ver respetados?, ¿los mandamientos divinos?, ¿las pautas de conducta de las diversas épocas y comunidades?, ¿las razones por las que podemos justificar haber obrado de tal o cual manera, en lugar de cualquier otra?¹⁰

III. LAS NORMAS DE ÉTICA EN LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

En el Uruguay, la Constitución de la República vigente es la de 1967, con las reformas parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004. En tal sentido, corresponde afirmar que la misma no contiene una cláusula genérica sobre el tema de la ética en la función pública. Sin embargo, contiene diversas disposiciones que se refieren a la ética

⁹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1983, p. 93.

¹⁰ SAVATER, Fernando, *Diccionario Filosófico*, Barcelona, Editorial Planeta, 1997, vocablo “Ética”, p. 138.

en la función pública, que son los arts. 58, 59, 115, 168 numeral 10, 198 y 209. A estos artículos debemos agregar dos disposiciones más: una de carácter general, que es el art. 44 de la Constitución, que hace alusión al “perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país”; y otra disposición de carácter especial para la enseñanza, que es el art. 71 de la Constitución, en cuyo inciso segundo prescribe: “En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.”

Sin ninguna duda, los dos artículos más importantes en esta materia son los arts. 58 y 59 de la Constitución de la República. En efecto, el art. 58 de la Constitución uruguaya afirma que “los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política”; mientras que el art. 59 de la Constitución, prescribe que “el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”.

A estos dos artículos de la Constitución de la República, debemos señalar el art. 115, que consagra el instituto de la remoción de los Legisladores, que puede ser decretado por cada una de las Cámaras para sus miembros por dos tercios del total de componentes, entre otras causales “por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo, después de su proclamación.” Por su parte, el art. 168 numeral 10 de la Constitución uruguaya, establece una causal específica para la destitución de los funcionarios diplomáticos y consulares, que es “la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten.”

A su vez, el art.198 de la Constitución faculta al Poder Ejecutivo para destituir a los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, por las causales de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o por “la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan.” Por último, corresponde mencionar el 209 de la Constitución de la República, referido a los miembros del Tribunal de Cuentas, quienes son responsables ante la Asam-

blea General, en reunión de ambas Cámaras, “por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones.”¹¹

Este conjunto de disposiciones que contiene la Constitución de la República de 1967, constituye la base fundamental sobre la que debe analizarse el tema de la ética en la función pública, sirviendo como principios básicos y fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico en la interpretación y aplicación de todas las disposiciones relacionadas con este problema tan importante como trascendental. Los instrumentos internacionales, como las Convenciones que ha ratificado nuestro país, tanto la Convención Interamericana de Caracas de 1996, como la Convención de las Naciones Unidas de Mérida de 2003, complementan y dan mayor relevancia a las normas constitucionales en la materia. El Código de Ética en la Función Pública aprobado por Ley N° 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019, constituye un compendio de todas las normas legales y reglamentarias vigentes en la materia.

IV. LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN EL PARLAMENTO

Con la firma de los Senadores del Frente Amplio Patricia Ayala, Andrés Berterreche, Charles Carrera, Juan Castillo, Leonardo De León, Daniel Garín, Constanza Moreira, Marcos Otheguy, Yerú Pardiñas, Ivonne Passada, Daniela Payssé, Enrique Pintado y Mónica Xavier, se presentó con fecha 9 de octubre de 2018, ante la Cámara de Senadores, un Proyecto de Ley con Exposición de Motivos sobre “Prácticas de Actuación en la Función Pública”.¹²

¹¹ CORREA FREITAS, Ruben, *Estudios de Derecho Público*, Montevideo, ed. Magró -Ude, 2013, pp. 212-213.

¹² De acuerdo con la Constitución de la República de Uruguay de 1967, un proyecto de ley puede tener su iniciativa en cualquiera de las Cámaras a proposición de cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros (Constitución, art. 133). También se admite la iniciativa popu-

En la Exposición de Motivos con que se acompaña el Proyecto de Ley, se expresa:

El presente proyecto de ley tiene por objeto sistematizar y homogeneizar, en una misma norma de jerarquía legal, un conjunto de reglas relativas al buen ejercicio de la función pública por parte de los funcionarios de todas las Personas Públicas Estatales y no Estatales. Estas normas estaban dispersas en el Decreto 30/003 del 23 de enero de 2003, dictado en el marco de la Ley 17.060 del 23 de diciembre de 1998, y en la Ley 19.121 del 20 de agosto de 2013, ambas con diferente jerarquía normativa y ámbitos orgánicos de aplicación.

En este sentido, el presente proyecto comprende normas de conducta para los funcionarios de todo el Estado, entendido en el sentido más amplio del término, es decir, comprendiendo a la Persona Pública Mayor y a todas las Personas Públicas Estatales Menores, así como a cada uno de sus sistemas orgánicos.

A su vez, el proyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación de las normas a los funcionarios de las Personas Públicas No Estatales, en el entendido que el ejercicio de la función pública implica el ejercicio de toda función regida por el Derecho Público, pues, como entiende toda la doctrina iuspublicista, el Derecho Público excede lo estatal, con todo lo que implica de diferencial respecto de una actividad regida puramente por el Derecho Privado.¹³

Se aclara en la Exposición de Motivos, que el Proyecto de Ley innova en tres aspectos fundamentales con relación a la normativa vigente en la materia:

Por un lado, se efectúa una precisión ampliatoria del concepto de “corrupción” en el sector público, pues en materia de normas admi-

lar del 25% del total de inscriptos habilitados para votar (Constitución, art. 79 inciso segundo).

¹³ Cámara de Senadores, Carpeta N° 1199/2018, Distribuido N° 2133/2018 de 10 de diciembre de 2018, p. 19.

nistrativas el mismo aparecía mas identificado con la conducta del corrompido, omitiéndose la previsión de consecuencias en el ámbito administrativo respecto del corruptor. Si bien desde el punto de vista penal la hipótesis del corruptor está prevista en el Artículo 159 del Código Penal en el delito de “soborno”, se entiende necesario un correlato en la vía administrativa respecto de la conducta de quien pretende corromper, induce a corromper o efectivamente corrompe al funcionario público, lo que se realiza en el Artículo 13 inciso 2º del proyecto.

Por otro lado, refuerza el deber de los funcionarios públicos de rendir cuentas, en la medida que en el Artículo 38 inciso 2 del proyecto se incluye el deber de rendición respecto de los gastos en los que se incurriese en el uso de tarjetas corporativas.

Por último, el proyecto incluye en su Título III un bloque de normas que rigen la conducta de los representantes de una Persona Pública, sea Estatal como no Estatal, en la dirección de una sociedad, asociación, consorcio o entidad de cualquier naturaleza regulada por el Derecho Privado, que esté integrada total o parcialmente por éstas, así como las personas físicas y jurídicas designadas como fiduciarios, en un fideicomiso en el que una Persona Pública Estatal o no Estatal sea fideicomitente o beneficiario.¹⁴

En la discusión del Proyecto de Ley en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, el Dr. Leonardo COSTA, quien es un destacado especialista en temas de lavados de activos, fue invitado a brindar su informe sobre el Proyecto de Código de Ética, habiendo expresado lo siguiente en la Sesión celebrada el 20 de noviembre de 2018:

Creo que el proyecto es bueno, en tanto incorpora y amplía el espectro del Decreto N° 30/2003 a los restantes Poderes del Estado y a otras instituciones públicas como los Entes Autónomos y

¹⁴ Cámara de Senadores, Carpeta N° 1199/2018, Distribuido N° 2133/2018 de 10 de diciembre de 2018, p. 20.

los Servicios Descentralizados, pero también a personas públicas no estatales, en lo que me parece que hoy en día, a los efectos prácticos y de sensibilidad de la población, no hay diferencia. Y, a su vez, lo extiende a las sociedades llamadas de derecho privado, pero cuyo control es del Estado. De alguna manera -lo digo como ciudadano- sería una muy buena señal que este proyecto, con algunas sugerencias más que se le puedan hacer, se termine aprobando porque creo que evitaríamos que existieran dos rangos de actuación: para el funcionario de la Administración Central y para los restantes empleados públicos, sean de otros Poderes del Estado o de sociedades privadas que actúan en el ámbito privado, pero cuya propiedad no hay duda que es del Estado, o para personas públicas no estatales.¹⁵

En la discusión general del Proyecto de Ley en el Plenario de la Cámara de Senadores en la Sesión del 12 de diciembre de 2018, el Miembro Informante Senador Charles Carrera del Frente Amplio, expresó lo siguiente:

Lo que buscamos con el presente proyecto de ley es, justamente, legislar en torno a un tema de debate y preocupación de nuestra sociedad, que refiere a la ética y a la transparencia en la función pública. Consideramos que la ética pública y el combate a la corrupción están directamente ligados a las posibilidades de desarrollo del país, ya que los países que han logrado reducir los niveles de corrupción han podido generar un mejor ambiente para las inversiones y los emprendimientos. Pero no solo eso. La ética en la función pública dignifica la vida de los ciudadanos, la vida de nuestros habitantes, ya que estos reciben prestaciones de calidad y se aseguran un manejo responsable del dinero de todos. Y en un sistema democrático es el sistema político el que debe erigirse como principal garante de la ética y del combate a

¹⁵ Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, Sesión de fecha 20 de noviembre de 2018, p. 1.

la corrupción. No debemos olvidar que la falta de ética, además de acarrear las graves y tristes consecuencias expresadas, termina siendo un factor fundamental para la pérdida de la confianza de nuestros ciudadanos en sus instituciones, y lo que es peor aún, la pérdida de la confianza en la democracia. Existen tristes ejemplos de esos problemas en nuestra Latinoamérica, donde el sistema político pierde legitimidad y, a través del rechazo a la sociedad, termina abriendo la puerta a propuestas facilistas, fascistas y autoritarias.¹⁶

Por su parte, en esa misma Sesión el Senador Pedro Bordaberry del Partido Colorado manifestó:

Quiero empezar mi exposición haciendo un reconocimiento muy grande al presidente Jorge Batlle porque, como bien dijo el miembro informante, estamos dando rango legal a un decreto aprobado en 2003 –durante su presidencia–, que también lleva estampada mi firma, lo que es un honor. En definitiva, se ha tomado ese decreto vigente y hoy se le dará rango legal. Ya en aquellos años ese decreto hablaba no solamente de la Convención Interamericana contra la Corrupción sino de la necesidad de mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas; de prevenir los conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos y bienes asignados a los funcionarios; y de la obligación de informar actos de corrupción.

En este decreto también se menciona ese concepto, tantas veces olvidado, del buen administrador público, y estas normas de conducta a las que hoy estamos dando rango legal encuentran su fundamento principal en que las entidades públicas solo existen y pueden actuar para el cumplimiento de los fines de interés público que el ordenamiento jurídico dispone para cada una de ellas y sus agentes. Es el concepto administrativista del buen administrador que, sobre todo, en lo más profundo encierra la intención de evitar

¹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 49, Tomo 591, de fecha 12 de diciembre de 2018.

la desviación de poder, porque, en definitiva, el corrupto está desviando el poder.¹⁷

Más adelante complementó su exposición el Senador Bordaberry sobre la importancia del Decreto N° 30/003 y su vinculación con el art. 58 de la Constitución de la República, con los siguientes conceptos:

Ese decreto también se inspiró en la Constitución de la república y es bueno referirse a él porque hoy se va a transformar en ley. El artículo 58 de nuestra carta magna comienza diciendo que los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política, mientras que el artículo 59 dice que la ley establecerá el estatuto del funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario; el artículo 60 establece que los cometidos de los entes autónomos y servicios descentralizados deben asegurar una administración eficiente y el artículo 181 impone a los ministros vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer las penas disciplinarias.

Por eso, es muy bueno que hoy se recoja en una ley este decreto del año 2003 del doctor Batlle y también me parece que es un gran homenaje que le está haciendo el Parlamento nacional a ese presidente austero, honesto, que enfrentó los momentos más difíciles del país y que hace quince años se adelantaba a dictar una norma a la que hoy le estamos dando rango legal.

Por último, el Senador del Partido Nacional Luis Alberto Heber señaló la importancia de este Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

¹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 49, Tomo N° 591 de 12 de diciembre de 2018.

Se trata de un proyecto que se inspira –y lo adecua– en el Decreto N.º 30 de 2003 del entonces presidente Batlle. Me sumo al reconocimiento de este avance y también al reconocimiento de la figura del expresidente Batlle, tal como mencionó el señor senador Bordaberry. No era de mi partido, pero cuando se hacen las cosas bien creo que hay que aplaudirlas. En ese sentido, el doctor Batlle fue un adelantado a su tiempo –una vez más– en muchas cosas y planteó este decreto que establece una norma ética de conducta en el Estado.

También celebro que esto tenga rango legal porque cuando se trata de un decreto no tiene la misma fuerza o la misma obligación. Me parece una buena iniciativa de los senadores del oficialismo dar rango legal a este proyecto de ley, con un agregado que no considero menor y que creo que ayuda a prevenir: el corrupto, naturalmente, es aquel que acepta dinero y se encuentra dentro de la función pública, pero también es corrupto aquel que lo ofrece para incidir. Ello que está plasmado en estos artículos. Incluso, este hecho fue destacado por la gente que fue invitada a la comisión con motivo de la consideración de este proyecto de ley. Esto lo tenemos que subrayar porque es un avance y un aviso a los navegantes: nadie va a decir que no tiene responsabilidad aquel que acepta sobornos, pero también es corrupto aquel que los ofrece.¹⁸

En la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley fue sancionado con el título de Código de Ética en la Función Pública, en la Sesión Extraordinaria de fecha 12 de setiembre de 2019.

Sobre el particular, considero conveniente señalar que el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública, en el Informe realizado a la Comisión de Constitución, Legislación, Códigos y Administración General de la Cámara de Representantes con fecha 28 de agosto de 2019, realizó entre otras las siguientes Consideraciones que estimo son de mucha importancia para poder

¹⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 49, Tomo N° 591 de 12 de diciembre de 2018.

comprender el alcance y la proyección que tiene el nuevo Código de Ética en la Función Pública:

3. Sin desconocer que la incorporación de las disposiciones del Decreto 30/003 a una norma legal las ubicaría en un rango superior, el punto anterior es fundamental para señalar que dichas disposiciones en encuentran hoy plenamente vigentes y, por tanto su cumplimiento es exigible a todos los funcionarios públicos definidos de manera amplia (art. 2º de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y art. 175 del Código Penal en la redacción dada por el art. 8º de la Ley 17.060)

Tal como fue señalado por este Directorio ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, creemos que no puede haber confusión en cuanto a pensar que se precisa de esta ley para que esas obligaciones estén vigentes.

Y tal como también señalamos en esa oportunidad, el problema central no es la ausencia de normas en materia de conducta de los funcionarios públicos sino el nivel de incumplimiento que hemos podido verificar durante la gestión de este Directorio y la ausencia de control y de sanción de los incumplimientos detectados, incluyendo casos en que, por su entidad, la JUTEP ha considerado necesario realizar informes públicos.” (las letras en negrita en el original).¹⁹

En la discusión general del Proyecto de Código de Ética en la Cámara de Representantes en la Sesión Extraordinaria del día 12 de setiembre de 2019, el Representante Nacional por el Frente Amplio Herman Alsina expresó:

Con este proyecto se busca legislar en torno a un tema de debate y preocupación en nuestra sociedad: la ética y la transparencia en

¹⁹ Junta de Transparencia y Ética Pública, “*Consideraciones sobre el Proyecto de Ley “Código de Ética en la Función Pública”*”, en la página Web de la JUTEP, p. 2.

la función pública. La ética pública y el combate a la corrupción están directamente asociados con las posibilidades de desarrollo de un Estado, ya que los países que lograron reducir los índices de corrupción han podido generar mejor ambiente para las inversiones y los emprendimientos. Consideramos que en una democracia el sistema político es el que debe presentarse como principal garante de la ética, entre otras cosas, para preservar el prestigio de las instituciones democráticas.²⁰

Por su parte, el Representante Nacional Pablo Abdala del Partido Nacional, en su intervención aclaró las razones por las cuales se iba a votar afirmativamente:

Vamos a votar afirmativamente este proyecto de ley, pero queremos formular algunas salvedades vinculadas con la muy mala manera en la que estamos resolviendo cuestiones importantes, entre otras, esta. Si bien hace algún tiempo desde el Senado llegó este proyecto a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, aún no estaba pronto para ser elevado al plenario; debimos darle un tratamiento más intenso y extenso. A mi juicio, era necesaria una reunión de trabajo con la Jutep -con la junta económico financiera, conocida como Junta Anticorrupción- porque nos manejamos con un texto que nos hizo llegar al Parlamento que contenía una serie de precisiones y consideraciones respecto a este proyecto de ley, que es muy denso, porque está muy cargado de definiciones y contiene importante cantidad de disposiciones. No obstante, vamos a votar este proyecto porque, por supuesto, estamos a favor de la ética, como estamos a favor del bien y en contra del mal.²¹

²⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 4253, 39ª. Sesión (Extraordinaria) de 12 de setiembre de 2019, p. 105.

²¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 4253 cit., p. 106.

Finalmente, el Representante Nacional del Partido Colorado Ope Pasquet, fue crítico con el hecho de incluir en un Código normas de ética, no obstante lo cual también votó afirmativamente, manifestando:

En primer lugar, debo decir que me parece francamente inapropiado el título del proyecto de ley, es decir, “Código de ética en la función pública”. Ya en el liceo nos enseñaban la diferencia entre los distintos órdenes normativos: el jurídico, el moral, el religioso, etcétera. Una cosa es el derecho y otra cosa es la moral o la ética. El orden jurídico se caracteriza, entre otras razones, porque se aplica coactivamente y los incumplimientos se sancionan. La ética, en cambio, tiene su ámbito en el fuero íntimo del individuo; son mandatos que recibe de la conciencia. Desde el momento en que estamos incorporando una serie de normas y les damos fuerza de ley, salimos de ese plano interior e íntimo de la conciencia y pasamos al plano jurídico, como corresponde, para regir de esa manera la actuación de los funcionarios públicos. La motivación de esto puede ser ética, pero una vez que estamos positivando esos preceptos ya dejamos de tener un código de ética y tenemos un código de normas de actuación en la función pública.²²

V. LOS PRINCIPIOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Código de Ética de la Función Pública, aprobado por la Ley N° 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019, adolece a mi juicio de una falta de rigor técnico en su redacción, porque no hay una ordenación de los principios éticos en la Función Pública, como sí lo había hecho el Decreto del Poder Ejecutivo N° 30/2003 de fecha 23 de enero de 2003, en el Capítulo II, art. 8° y siguientes.

²² Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 4253 cit., p. 108.

En efecto, a vía de ejemplo, en el Capítulo II del Código de Ética, sobre “Principios generales”, en los arts. 5, 6° y 7° se refiere a los principios éticos; en cambio, en el art. 8° enumera los deberes y obligaciones de los funcionarios; y en el art. 9°, alude a las prohibiciones e incompatibilidades. Asimismo, en los arts. 10 y 11 regula el tema de la responsabilidad en la aplicación de las normas del Código. El art. 12 define el concepto de corrupción. Recién a partir del art. 13, comienza nuevamente a referirse a los principios, comenzando por la probidad (art. 13), buena fe y lealtad (art. 15), legalidad y obediencia (art. 16), respeto (art. 17), imparcialidad (art. 18), transparencia y publicidad (art. 20), eficacia y eficiencia (art. 21), motivación de la decisión (art. 23), idoneidad y capacitación (art. 24).

En otros términos, considero que el nuevo Código de Ética en la Función Pública confunde los principios de ética, con los deberes y obligaciones, por un lado; y con las prohibiciones e incompatibilidades, por otro lado. Es un problema conceptual importante, porque no es posible confundir el tema de la ética, las normas sobre la ética en la Función Pública, con los deberes, con las obligaciones, las prohibiciones y con las incompatibilidades, que son normas jurídicas específicas que establecen qué es lo que deben hacer los funcionarios públicos; cuáles son las obligaciones que tienen los funcionarios en el ejercicio de sus funciones; qué es lo que no pueden hacer los funcionarios; y finalmente, las normas que le impiden al funcionario ejercer otros cargos o tener otras actividades.

Tal como lo he definido anteriormente, las *obligaciones* de los funcionarios públicos “son las acciones positivas, las cosas que deben hacer los funcionarios en el ejercicio de la función pública y aún observar en la vida privada, como por ejemplo el deber de lealtad a la Administración o el deber de reserva.” En cuanto a las prohibiciones puede afirmarse que “son las acciones negativas de los funcionarios, es una obligación de no hacer. Es decir lo que no deben hacer o cumplir en el ejercicio de sus funciones y en su vida privada, como por ejemplo la prohibición de ejercer más de

un cargo público, salvo las excepciones autorizadas por ley como es el caso de los cargos docentes.”

Finalmente, en lo que se refiere a las *incompatibilidades* corresponde precisar que “se relacionan con la imposibilidad de que una persona sea funcionario público, o que pueda permanecer en una repartición del Estado. En esta hipótesis ya no estamos ante acciones positivas o negativas del funcionario, es decir ante obligaciones de hacer y obligaciones de no hacer, sino ante una situación en la que la persona debe optar entre ser o no ser funcionario público.”²³

Sobre el particular, considero conveniente señalar que el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública, en el Informe realizado a la Comisión de Constitución, Legislación, Códigos y Administración General de la Cámara de Representantes con fecha 28 de agosto de 2019, realizó entre otras las siguientes Consideraciones que estimo son de mucha importancia para poder comprender el alcance y la proyección que tiene el nuevo Código de Ética en la Función Pública:

3. Sin desconocer que la incorporación de las disposiciones del Decreto 30/003 a una norma legal las ubicaría en un rango superior, el punto anterior es fundamental para señalar que dichas disposiciones en encuentran hoy plenamente vigentes y, por tanto su cumplimiento es exigible a todos los funcionarios públicos definidos de manera amplia (art. 2° de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y art. 175 del Código Penal en la redacción dada por el art. 8° de la Ley 17.060)

Tal como fue señalado por este Directorio ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, creemos que no puede haber confusión en cuanto a pensar que se precisa de esta ley para que esas obligaciones estén vigentes.

²³ CORREA FREITAS, Ruben, “Obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades” en CORREA FREITAS, Ruben y VÁZQUEZ, Cristina, *Manual de Derecho de la Función Pública*, Montevideo, F.C.U., 2011, p. 217.

Y tal como también señalamos en esa oportunidad, el problema central no es la ausencia de normas en materia de conducta de los funcionarios públicos sino el nivel de incumplimiento que hemos podido verificar durante la gestión de este Directorio y la ausencia de control y de sanción de los incumplimientos detectados, incluyendo casos en que, por su entidad, la JUTEP ha considerado necesario realizar informes públicos.” (las letras en negrita en el original).²⁴

Por su parte, el Dr. Leonardo Costa, quien es un destacado especialista en temas de lavados de activos, que concurrió a brindar su informe sobre el Proyecto de Código de Ética a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, expresó en la Sesión celebrada el 20 de noviembre de 2018:

Creo que el proyecto es bueno, en tanto incorpora y amplía el espectro del Decreto N° 30/2003 a los restantes Poderes del Estado y a otras instituciones públicas como los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, pero también a personas públicas no estatales, en lo que me parece que hoy en día, a los efectos prácticos y de sensibilidad de la población, no hay diferencia. Y, a su vez, lo extiende a las sociedades llamadas de derecho privado, pero cuyo control es del Estado. De alguna manera -lo digo como ciudadano- sería una muy buena señal que este proyecto, con algunas sugerencias más que se le puedan hacer, se termine aprobando porque creo que evitaríamos que existieran dos rangos de actuación: para el funcionario de la Administración Central y para los restantes empleados públicos, sean de otros Poderes del Estado o de sociedades privadas que actúan en el ámbito privado,

²⁴ Junta de Transparencia y Ética Pública, “Consideraciones sobre el Proyecto de Ley “Código de Ética en la Función Pública”, en la página Web de la JUTEP, p. 2.

pero cuya propiedad no hay duda que es del Estado, o para personas públicas no estatales.²⁵

Los diez principios fundamentales del Código de Ética en la Función Pública que se deben destacar, son los siguientes:

- a) *Probidad*. Según el art. 13 del Código de Ética, el funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desecher todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro. En el art. 14 del Código, se detallan las conductas que se consideran contrarias a la probidad en la función pública, como es el hecho de negar información o documentación que haya sido solicitada de conformidad con la ley; valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio de cualquier tipo, directo o indirecto para sí o para un tercero; apropiarse, tomar en préstamo o hacerse bajo cualquier otra forma, de dinero o bienes de la institución, salvo que la ley expresamente lo autorice; intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que hayan participado privadamente como técnico.

- b) *Buena fe y lealtad*. El art. 15 del Código prescribe que el funcionario siempre debe actuar de buena fe y con lealtad en el desempeño de sus funciones. La buena fe, enseña COUTURE, es la “calidad jurídica de la conducta, legalmente exigida, de actuar en el proceso con probidad, en el sincero convencimiento de hallarse asistido de razón.”²⁶ En el ámbito de la Administración Pública, la buena fe implica que el funcionario debe actuar con sinceridad y fidelidad en bien del servicio público, procurando en todo momento actuar con razonabilidad dentro del orden jurídico. La lealtad, por su parte, supone a mi juicio que el funcionario debe ser fiel a

²⁵ Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, Sesión de fecha 20 de noviembre de 2018, p. 1.

²⁶ COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1976, p. 127.

los intereses generales de la Administración Pública. El principio de buena fe y lealtad fue previsto por el Decreto N° 30/003 de fecha 23 de enero de 2003.

- c) *Legalidad y obediencia.* De acuerdo con el art. 16 del Código de Ética, el funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución de la República, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan su actividad funcional, así como cumplir las órdenes que le impartan sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia, dentro de los límites de la obediencia debida. Aclara que la ignorancia no sirve de excusa. En el art. 29 numeral 3 de la Ley N° 19.121 de fecha 20 de agosto de 2013, sobre “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central”, al enumerar los deberes y obligaciones, prescribe: “Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos. Si el funcionario entendiere que lo que se le ordena es contrario al derecho o a las normas de ética, podrá pedir a su jerarca que se le reitere la orden por escrito.”
- d) *Respeto.* Conforme al art. 17 del mencionado Código, el funcionario debe respetar a los demás funcionarios y a las personas con quienes debe tratar en su desempeño funcional y evitar toda clase de desconsideración. Es un principio básico de toda organización administrativa y más aún en la Administración Pública. Con este principio se procura que el funcionario tenga una actitud positiva, una actitud de servicio y de compromiso con la función pública, incorporándose la cortesía y el respeto como parte fundamental de las relaciones entre funcionarios y de los funcionarios con el público en general.
- e) *Imparcialidad.* En el art. 18 del Código de Ética, se prescribe que el funcionario debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad, lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública. En el “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central”, en el art. 29 numeral 9, se prevé como uno de los deberes y obligaciones: “Actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discrimi-

nación político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.”

- f) *Implicancias*. El art. 19 del Código de Ética establece que el funcionario debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público, debiendo adoptar todas las medidas para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones. Es un principio que lo encontramos en el art. 124 de la Constitución, en el que se establecen prohibiciones para los Senadores y los Representantes, como la de intervenir durante su mandato como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público. Asimismo, se les prohíbe a los Legisladores tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- g) *Transparencia y publicidad*. De acuerdo con el art. 20 del Código, el funcionario público debe actuar con transparencia en el cumplimiento de su función. Cuando se refiere a la actuación de los funcionarios con transparencia, quiere decir que no puede haber nada oculto, oscuro, secreto o confidencial en el funcionamiento de la Administración Pública, sino que los procedimientos se deben hacer de tal forma que quede claro y cristalino el proceder y la conducta del funcionario responsable. Con respecto a la publicidad, es un principio que complementa a la transparencia, porque significa que tiene que hacerse público todo lo que se realiza y resuelve por parte de los funcionarios, para la garantía de todos los ciudadanos. Como con acierto enseña en la doctrina nacional DELPIAZZO, “la transparencia supone algo más que la publicidad ya que, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, ‘se quiere dar un paso más respecto a la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un

crystal.”²⁷

- h) *Eficacia y eficiencia.* Conforme al art. 21 del Código de Ética, los funcionarios utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación. Este es un principio que está consagrado por el art. 60 inciso primero de la Constitución de la República, que procura que el funcionamiento de la Administración se lleve a cabo en forma rápida, ágil y eficiente, con el menor costo posible, pero logrando los objetivos trazados por la Constitución y las leyes. La eficiencia es un principio que tiene que ver con obtener un resultado determinado, en el menor tiempo con el menor costo. La eficacia, por su parte, tiene que ver con lograr los objetivos trazados, con alcanzar los fines que se plantearon en el momento en que se tomó una decisión de hacer una obra o una actividad determinada. Corresponde precisar que en el “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central”, aprobado por la Ley N° 19.121, en el art. 29 sobre los deberes y obligaciones, establece en el numeral 2 lo siguiente: “Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia y cortesía.”
- i) *Motivación de la decisión.* Una disposición de fundamental importancia es la prevista en el art. 23 del Código de Ética, que recoge lo que ya estableció el Decreto N° 30/003 de fecha 23 de enero de 2003, en el sentido de que el funcionario debe motivar los actos administrativos que dicte, explicitando las razones de hecho y de derecho que lo fundamenten. Asimismo, el Decreto N° 500/991 de fecha 27 de setiembre de 1991, establece que la motivación es uno de los principios del procedimiento administrativo, expresando el art. 123: “Todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación,

²⁷ DELPIAZZO, Carlos, *Normas de contenido ético en el Estatuto del Funcionario*, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (coord.), *Funcionarios Públicos: Especial énfasis en la ley N° 19.121*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 2014, p. 54.

sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada.”

- j) *Idoneidad y capacitación.* Según el art. 24 del Código de Ética, la observación de una conducta idónea exige que el funcionario mantenga aptitud para el adecuado desempeño de las tareas públicas a su cargo. Parece de fundamental importancia este principio, porque compromete a los funcionarios a realizar Cursos de capacitación y de perfeccionamiento en forma permanente, como los que organiza la Oficina Nacional del Servicio Civil. En el art. 4º de la Ley N° 19.121 de fecha 20 de agosto de 2012, sobre “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central”, al regular sobre los Principios fundamentales y valores organizacionales, se establece: “Capacitación y formación. El Estado fomentará la capacitación y perfeccionamiento permanente de los funcionarios públicos, de acuerdo a las necesidades exigidas por los criterios de eficacia y eficiencia, para la obtención de una mejor gestión. Será considerada de fundamental importancia para el acceso a los cargos y/o funciones.”

VI. CONCLUSIONES

El Uruguay es un pequeño país de América Latina, ubicado geográficamente entre dos grandes naciones como son Argentina y Brasil, pero que a lo largo de la historia se ha diferenciado fundamentalmente por el papel del Estado en la intervención en la economía, con la creación de empresas públicas a comienzos del Siglo XX, por obra del pensamiento de José Batlle y Ordóñez, quien ejerciera la Presidencia de la República en dos períodos (1903-1907 y 1911-1915). Asimismo, debe destacarse que la enseñanza pública en el Uruguay, es laica, gratuita y obligatoria, desde la Reforma promovida por José Pedro Varela en 1876.

El desarrollo y la expansión de la Administración Pública en el Uruguay, que en la actualidad tiene 300.000 funcionarios aproximadamente, hacía imprescindible la aprobación de un Código de

Ética en la Función Pública, no sólo para combatir el fenómeno de la corrupción, como lo exigen las Convenciones Internacionales de Caracas de 1996 y de Mérida de 2003, sino por la necesidad de crear una conciencia y un compromiso entre los funcionarios públicos, de servicio al Estado y a la Administración Pública.

La aprobación de la Ley N° 17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, conocida como la Ley Anticorrupción, que reglamentó a la Convención Interamericana de Caracas de 1996; y, posteriormente, el dictado por parte del Poder Ejecutivo del Decreto N° 30/003 de fecha 23 de enero de 2003, constituyó una clara muestra del compromiso gubernamental en la lucha contra el flagelo de la corrupción en la Administración Pública.

Por supuesto que se puede discutir si el Código aprobado por la Ley N° 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019, es un buen instrumento, si realmente es un Código de Ética; o si en realidad es un conjunto de expresiones de deseo de buenas prácticas en la Administración Pública.

Desde un punto de vista rigurosamente jurídico y técnico, considero que el Código de Ética adolece de serios defectos, en su estructuración, en su contenido y en su redacción. Sinceramente hubiera preferido otro texto más afinado para un Código de Ética. Pero no dejo de reconocer que es un progreso, es un avance, es un paso adelante, en la consagración de principios y valores que deben regir la conducta de los funcionarios públicos.

El nuevo Código de Ética servirá, sin duda alguna, para generar una conciencia de compromiso por parte de los jefes y funcionarios del Estado, así como de los empleados de las Personas Públicas no Estatales, en qué es lo que se debe hacer, y qué es no lo que no se debe hacer. Cómo se deben comportar los funcionarios en su relación con el Estado, con sus superiores y con el público en general.

La Ética en la función pública ya no es más un problema de la conciencia de cada uno de los funcionarios sobre los valores y principios que deben regir su comportamiento, sino que se ha transformado en un deber jurídico, en una obligación de actuar y de trabajar según determinadas directrices que le impone el Derecho objetivo.