



Ley de ética pública

Por Carlos A. Safadi Márquez
Secretario Académico USAL
Profesor de Derecho Constitucional.

Luego de su reforma en 1994 prevé la C.N. en su artículo 36 in fine que “...Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.”

En virtud de esta obligación que el constituyente puso en cabeza del Congreso Nacional, se sancionó el 29 de septiembre de 1999 la ley de Ética Pública (ley 25.188).

Posteriormente dicha norma fue reglamentada por el Decreto 164/99 del Poder Ejecutivo Nacional.

La ley de ética pública en su artículo primero expresa que establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

Por ello se infiere que la finalidad de la norma es que mediante los deberes, prohibiciones e incompatibilidades que fija, los funcionarios públicos tendrán un desempeño acorde con la ética que la República espera de él.

Básicamente podemos decir que la norma:

- 1) Fija deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.
- 2) Pretende definir el objeto y explicitar los sujetos que se ven sometidos a la misma
- 3) Marca deberes y pautas de comportamiento ético.
- 4) Establece un régimen de declaraciones juradas y Antecedentes.
- 5) Regla un régimen de obsequios a funcionarios públicos.
- 6) Crea la Comisión Nacional de Ética Pública.
- 7) Hace Reformas al Código Penal aplicando severas penas entre otros al funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.

Pero estos intentos por parte del gobierno de querer hacer “más ético” el comportamiento de los funcionarios públicos no es nada nuevo.

Al respecto señala José M. Mariluz Urquijo que la idea que el hombre constituye una unidad inescindible y que su conducta no admite divisiones artificiales sino que debe ser evaluada en su integridad, inspiró durante los tres siglos de dominio hispano en América las consideraciones de la ley y la doctrina acerca de lo que cabe exigir del agente de la administración pública.

“Para purificar esa viciosa naturaleza humana y combatir las tentaciones que acechan la Corona adopta un doble orden de medidas; disposiciones que extreman la vigilancia de quienes pueden ceder y ya han cedido a solicitudes indebidas y preceptos tendientes a reforzar las reservas morales de cada uno avivando su sentido de responsabilidad ante Dios, ante el Rey y ante los hombres. Se recurre así de modo regular a residencias y juicios de cuentas y de modo esporádico a las pesquisas y visitas. Se establecen fianzas, declaraciones de bienes, incompatibilidades, restricciones a la vida social y en las oficinas un sistema “piramidal” que facilita la vigilancia por parte del jefe.”¹

Sin embargo, muchos años después, vemos que es un problema más que centenario que aún no ha podido resolverse.

Como enseña Carlos Salvadores de Arzuaga en sus clases de Historia y Derecho Constitucional, la sociedad no advierte que la democracia importa una forma de vida que compromete a todos sus componentes, sin importar posición o ubicación que se tenga. Afirmar reiteradas veces el constitucionalista que existe una tendencia en la sociedad a tolerar conductas públicas o privadas que son éticamente objetables, buscando justificativos de todo

¹ Mariluz Urquijo, José M.: “Vida privada y empleo público” en la Revista del V Centenario del descubrimiento y la evangelización de América, N° 2, págs. 188 y ss. Editorial Universidad del Salvador.

tipo o estilo. No se difunden valores, se concibe a la Constitución y al ordenamiento normativo consecuente como si fueran éticamente neutros.

En el mundo de la política, el gobierno de los actos por los principios morales evita la desvirtuación del sistema político. Formalmente, cuando el gobernante se aparta o desobedece a la ley, la conducta será ilegal, pero esencialmente encierra una conducta inmoral que refleja un profundo descreimiento en el sistema, al sujetar la ley a su voluntad, de manera tal que la invocación a la democracia constituye una actitud hipócrita, obviamente vaciada de principios éticos. De allí que la violación de la ley por el gobernante importa una conducta inmoral, que traiciona el sistema que debe preservar. No es extraño por lo tanto, que en este tipo de conductas o mentalidades se presuman inclinaciones autoritarias por la vocación que tienen en desbordar los límites legales².

Entonces, la pregunta del millón es, ¿es necesaria una ley de ética pública para que los funcionarios actúen como corresponde?

Claramente la respuesta es negativa. Debemos sostener que el primer error lo comete el Constituyente de 1994, que desfiguró una pieza jurídica de excelencia como lo era nuestra Constitución 1853/60.

Ello es así pues no tenía necesidad de exigir la sanción de una ley de ética pública, pues así demuestra desconocimiento del verdadero significado de la Constitución que en el cuerpo originario contenía también el artículo 19, que determina que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Esa idoneidad, "no es simplemente una idoneidad técnica sino también de índole ética. El funcionario debe ser ético en el ejercicio de su tarea. Y no puede designarse, para llenar funciones públicas, a quien no cumple adecuadamente con esa premisa. Recordemos la vieja y conocida frase de que la mujer del César no sólo debe ser honesta sino también parecerlo".³

Sostiene Gerardo Laveaga que "Las instituciones políticas de un pueblo son la manifestación del consenso social y el interés mutuo de sus integrantes.", en virtud de ello concluye el jurista mexicano que "Cada comunidad construye sus instituciones de acuerdo con sus necesidades e intereses, condicionando la creación, la aplicación y la interpretación del derecho que lo rige."⁴

Evidentemente para nuestra sociedad es un serio problema la ética pública y un interés que quiere proteger el legislador mediante la sanción de una ley.

² Salvadores de Arzuaga, Carlos I.: "Moral y Constitución", El Derecho, Tº 152, págs. 753 y ss.

³ Aguirre Lanari, Juan R. "Ética, Política y Derecho", Academia Nacional de Derecho, 1999, Buenos Aires, Ed. La Ley. página 207.

⁴ Laveaga, Gerardo. "La cultura de la legalidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2000, página 35.

Podríamos preguntarnos ahora si ¿Se resuelve el problema de la corrupción (o falta de ética) en la administración pública por la mera sanción de la ley de ética pública?

Para responder a la segunda pregunta quiero hacer más palabras de Juan José Guaresti, quien con absoluta providencia en su momento advirtió cuando el Congreso Nacional sancionó la ley de intangibilidad de los depósitos diciendo que era una mera garantía "virtual". Todos sabemos que fue lo que pasó luego.

Estas mismas observaciones son aplicables a la ley de ética pública. Podemos afirmar que es una Ley virtual. Nuestro Congreso Nacional, en muchas oportunidades, dicta normas que deberían formar parte de la literatura fantástica cuando exige determinados "comportamientos" a los funcionarios o brinda determinadas "garantías" a los particulares que el Estado no sólo no está en condiciones de otorgar, sino que, más tarde o más temprano, a veces los mismos legisladores que proclamaron enfáticamente un determinado comportamiento o esas garantías, se encargan de derogarlos dejando el tendal de damnificados, o permiten que "de hecho" lo hagan los otros dos poderes del Gobierno.

Los legisladores argentinos creen que las leyes pueden por sí solas hacer la magia de resolver problemas que sólo la ciencia, la experiencia y la correcta información intelectual, en cambio, están en condiciones de solucionar.⁵

No nos asombra lo que relata Aguirre Lanari, un sostenedor de las instituciones republicanas, al hacer referencia al trámite legislativo que tuvo la ley de ética y cual fue el mayor punto de discusión.

Sostuvo el legislador que la mayor resistencia para aprobar el proyecto sucedió en la Cámara de Diputados donde varios congresistas cuestionaron la publicidad de sus declaraciones juradas de bienes por ser violatorias del derecho a la intimidad y también porque sería demasiado costosa la publicación de las mismas.⁶

Creemos que no hace falta comentar nada al respecto, sólo basta ver el estado institucional paupérrimo en que se encuentra nuestra República.

Podemos concluir que la corrupción se combate con educación, con la difusión del respeto por la ley, con el ejemplo de los comportamientos individuales y no con una sobreabundancia legislativa que regula en reiteradas veces y de diversas formas lo mismo, en demostración de un mero voluntarismo jurídico que por supuesto luego no se cumple ni siquiera por quienes lo dispusieron.

⁵ Guaresti (n.), Juan José. "Ley 25.466 de garantía de los depósitos: legislación mágica", Adla LXI-E, 5443

⁶ Aguirre Lanari, Juan R. op. cit.

Quizás fue una paradoja del destino, o no, pero el decreto que reglamentó la ley de ética pública, el 164/99 del Poder Ejecutivo Nacional⁷ fue emitido en 1999 el 28 de diciembre, es decir, el día que el santoral católico marca como el día de los Santos Inocentes que la inocencia nos valga!!!

⁷ Boletín Oficial de la República Argentina 07/01/2000 - ADLA 2000 - A, 232