



Ética en la Función Pública

Dra. Ma. José Oviedo Peláez

Dr. Fermín Farinha Tacain

Montevideo, 27 de noviembre 2016

HOJA DE RUTA

1. Presentación del curso.
2. El comportamiento humano y su dimensión ética.
3. Delimitación conceptual: moral y ética.
4. La naturaleza del Servicio Público.
5. La cuestión de los dilemas éticos.
6. La ética de los servidores públicos.
7. Marco jurídico en Uruguay. Códigos de conducta. Los valores en una organización.
8. Servidores públicos alcanzados por la normativa.
9. Principios fundamentales que rigen la actividad de los servidores públicos.
10. Algunas conductas reñidas con la ética de la función pública.
11. La corrupción.



Presentación del Curso

 Convenio



 Art. 28 Ley N° 17.060: *“las entidades públicas tendrán programas de formación para el personal que ingrese, y uno de actualización cada tres años, los cuales contemplarán aspectos referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública, además de otros aspectos a los que refiere la presente ley. Será obligación de los funcionarios públicos la asistencia a estos cursos y el tiempo que insuman se imputará al horario del funcionario”.*

El comportamiento humano y su dimensión ética



Los seres vivos actúan movidos por el instinto de gratificación y/o tranquilidad, huyéndole a situaciones que les puedan generar daño y causar dolor o mortificación.

Los humanos actúan básicamente de la misma manera, con la particularidad de la influencia que tiene en cada individuo particular la cultura y el tiempo en el que actúa.

En general, los humanos actúan para obtener una satisfacción.

- A veces **la propia conducta** es la que reporta esa satisfacción (*acciones autotélicas*).
- Otras veces, las acciones no son directamente satisfactorias pero con ellas se busca una **satisfacción ulterior** (*acciones teleológicas*).
- Por ejemplo, la **conducta de dar limosna a un necesitado, puede estar motivada por tres intenciones distintas:**
 - A. Búsqueda de **reconocimiento público** (si el dar la limosna tiene difusión pública o si el donante está siendo observado).
 - B. Adquisición de **indulgencias por conductas anteriores o para cobrar el favor en el futuro**.
 - C. Acto de **compasión** al sentirnos afectados por la situación del otro (empatía).

En los dos primeros casos, la conducta tiene una connotación teleológica.

En el tercer caso, tiene connotación autotélica.

***“USTED PUEDE SOÑAR, CREAR, DISEÑAR Y
CONSTRUIR EL MÁS MARAVILLOSO LUGAR EN EL
MUNDO, PERO SE REQUIERE GENTE PARA HACER QUE
LA MAGIA SE HAGA REALIDAD”***

(Disney Institute, 2001).





- Gato, ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?
- Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar - dijo el Gato.
- No me importa mucho el sitio...- dijo Alicia.
- Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes- dijo el Gato.

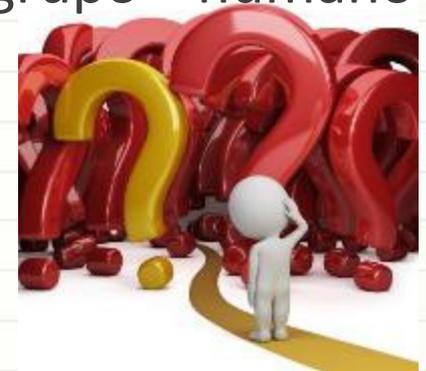
Alicia en el País de las Maravillas, Lewis Carroll.

¿Qué es la Ética?

問 Como disciplina la Ética es una rama de la Filosofía, cuyo objeto de estudio es la moral y la actividad humana.

問 En tal sentido, la Ética se ocupa de la fundamentación racional del comportamiento moral del ser humano.

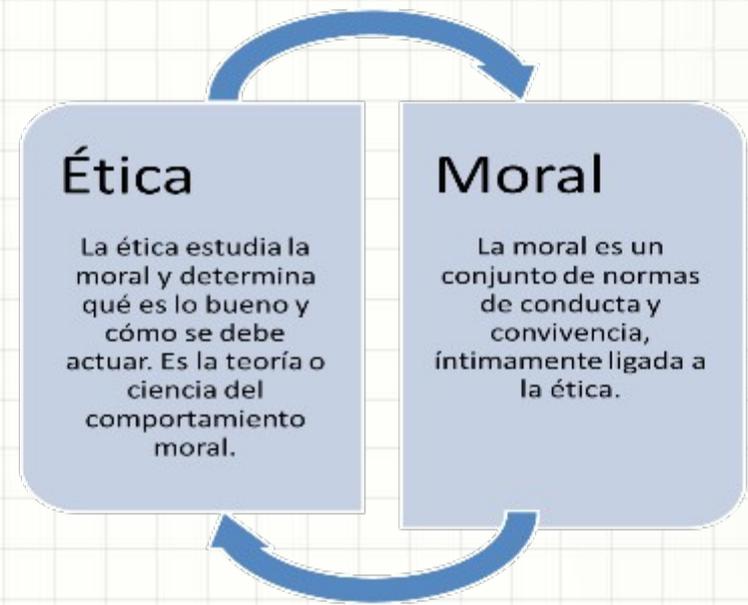
問 La Moral en cambio está constituida por el conjunto de valores, normas y costumbres de un individuo o grupo humano determinado.



Moral y Ética

攔 Este es el enfoque tradicional que asume a la ética como un saber que se fundamenta y se construye desde la reflexión filosófica.

攔 Desde este enfoque el ser humano orienta su conducta por la mejor opción racional, por lo que el enfoque clásico (racionalista) apunta a la formación ética: si el ser humano guía su acción en base a su conocimiento, entonces es necesario impartir conocimientos sobre ética orientadores del actuar humano.



Moral y Ética

⌋ Es posible no obstante otro enfoque que va más allá de la fundamentación racional y atiende al **fundamento emocional**.

⌋ Desde este enfoque, la ética se constituye en la preocupación por el bienestar del otro en términos de responsabilidad y de cuidado, y adquiere su forma cuando aceptamos la legitimidad del otro como un ser con el cual configuramos un mundo social (*Modelo de gestión ética para entidades del Estado, Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID-, Bogotá, 2006*).



Moral y Ética

Un trabajo formativo en ética debe estar sustancialmente orientado al **querer**, al **deseo de las personas**, de modo que se logren cambios en el sentido de sus vidas y que les resulte **gratificante en sí mismas las actuaciones que vayan alineadas con la ética**.

Desde esta perspectiva la ética tiene un fundamento emocional, es algo que simplemente nos ocurre sin que podamos controlar su ocurrencia. Por eso, ***“los discursos éticos no convencen sino a los previamente convencidos”***.



¿Qué valores o Principios se vinculan a la Ética?

lealtad integridad
justicia
Ética
respeto compromiso
vocación de servicio inclusión



Servicio Público

El DRAE define al Servicio Público como la *“actividad llevada a cabo por la Administración o , bajo un cierto control o regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad”*.

¿Servidor Público?

Entre otros elementos comprende al principio de lealtad e integridad del funcionario público

Se comprende así el sentido de la idea delineada por nuestra Constitución (norma fundamental del Estado Uruguayo):

Art. 58: “Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie”.

Art. 59: “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”.



攔 Los servidores públicos representan en su ámbito de competencia a toda la ciudadanía y por tanto deben defender en toda su actuación el interés colectivo.

攔 En las relaciones personales privadas centradas en el afecto y en intereses individuales, nos representamos a nosotros mismos y actuamos en forma parcial guiados por afectos o desafectos. No estamos obligados a rendir cuentas a nadie y actuamos en el ámbito de la privacidad excepto cuando quebrantamos la ley.

攔 En la función pública, el sujeto debe actuar sobre la base de la responsabilidad, imparcialidad, objetividad y siempre guiado por EL INTERÉS COLECTIVO.



La cuestión de los Dilemas Éticos



- Se plantea un dilema ético cuando la persona **debe decidir cómo actuar frente a una situación determinada.**
- En general, el dilema implica una **ponderación entre dos valores distintos que determinarían que el sujeto siguiendo un valor actúe de una manera y siguiendo al otro, de otra manera.**
- El dilema por tanto coloca al sujeto en una difícil situación de tener que **diferenciar entre las diversas opciones que compiten.**
- Mientras no se genere una situación de posible alternativa, no se habrá generado un dilema ético.

Estudio de casos prácticos



Sí la Ética es considerada como un puente entre los valores y la acción



¿Por qué se actúa de forma no ética?



Existen fundamentalmente dos razones:

Los principios ETICOS de las personas son diferentes a los de las sociedad en general

La persona es consciente de la inmoralidad de su actuar pero enfrentado al dilema prefiere dar preeminencia a su interés individual (***“el fin justifica los medios”***).

La persona decide actuar egoístamente, (sabe que actúa mal pero prefiere colocar su accionar por encima de sus principios éticos y obtener algún beneficio).



Cuando nos enfrentamos a un dilema ético debemos evitar racionalizar la conducta no ética a través de:

⌘ *Todo el mundo lo hace.*

⌘ *Si es legal no es contrario a la ética.*

⌘ *Ponderación acerca de la probabilidad de ser descubierto y por tanto atenerse a las consecuencias.*

IMPORTANTE: el dilema importa una previa ponderación de valores que se tienen internalizados o se conocen.

Por eso en toda organización social coexisten diversos inculcadores de valores y principios: la familia, la escuela, la Iglesia, etc.

Las empresas y organizaciones han descubierto la importancia de inculcar sus valores organizacionales particulares a su personal.

Ese criterio moral individual inculcado de las más diversas formas determina que cuando el sujeto deba actuar contrariando el mismo sienta **culpa, vergüenza o remordimiento.**

❑ Recordar: **La ética comienza con valores.**

Todo aquello que la persona es y se esfuerza por llegar a ser, se vincula con nuestros valores, **las virtudes se transmiten**

* Josephson Institute of Ethics

Es importante considerar a la hora de tomar las decisiones :

- ❑ que somos responsables de nuestras palabras, acciones y actitudes – y de sus consecuencias
- ❑ que reflexionemos nuestras decisiones como si cada una de ellas fueran a hacerse públicas
- ❑ Recordar que todo lo que uno dice y hace envía un mensaje
¿Qué mensaje estoy enviando?

La ética de los servidores públicos

- *“Conjunto de valores que proporciona a quienes se manejan en instituciones públicas las nociones que les permiten servir al interés público y no a sus beneficios personales”* (Henry, 1998).
- *“La ética pública es la ciencia que trata la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos”* (Jaime Rodríguez-Arana).
- La ética pública se refiere a la disposición interna de los servidores públicos para cumplir cabalmente con los postulados y mandatos del ordenamiento jurídico que regulan el ejercicio de la función pública en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.
- Las normas reguladoras de la función pública están preestablecidas y en tal sentido, conforman un **ESTATUTO** aplicable a todo aquél que cumple la función.
- La ética pública entonces, refiere a aquella porción del estatuto funcional que refiere justamente al comportamiento del servidor público y le exige un mínimo indispensable en vistas de alcanzar los objetivos irrenunciables del ordenamiento jurídico.

- El actuar del funcionario debe sustentarse en forma permanente en los *principios éticos y morales* en los que se basa la “**vocación de servicio**” para salvaguardar y evitar contrariar el interés público.
- Debe proteger la “**confianza pública**” a partir de la seriedad y rectitud en el ejercicio o la realización de acciones en el marco de los deberes y responsabilidades del estado.
- La reputación de las instituciones republicanas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino de la conducta de los funcionarios, agentes y empleados públicos.

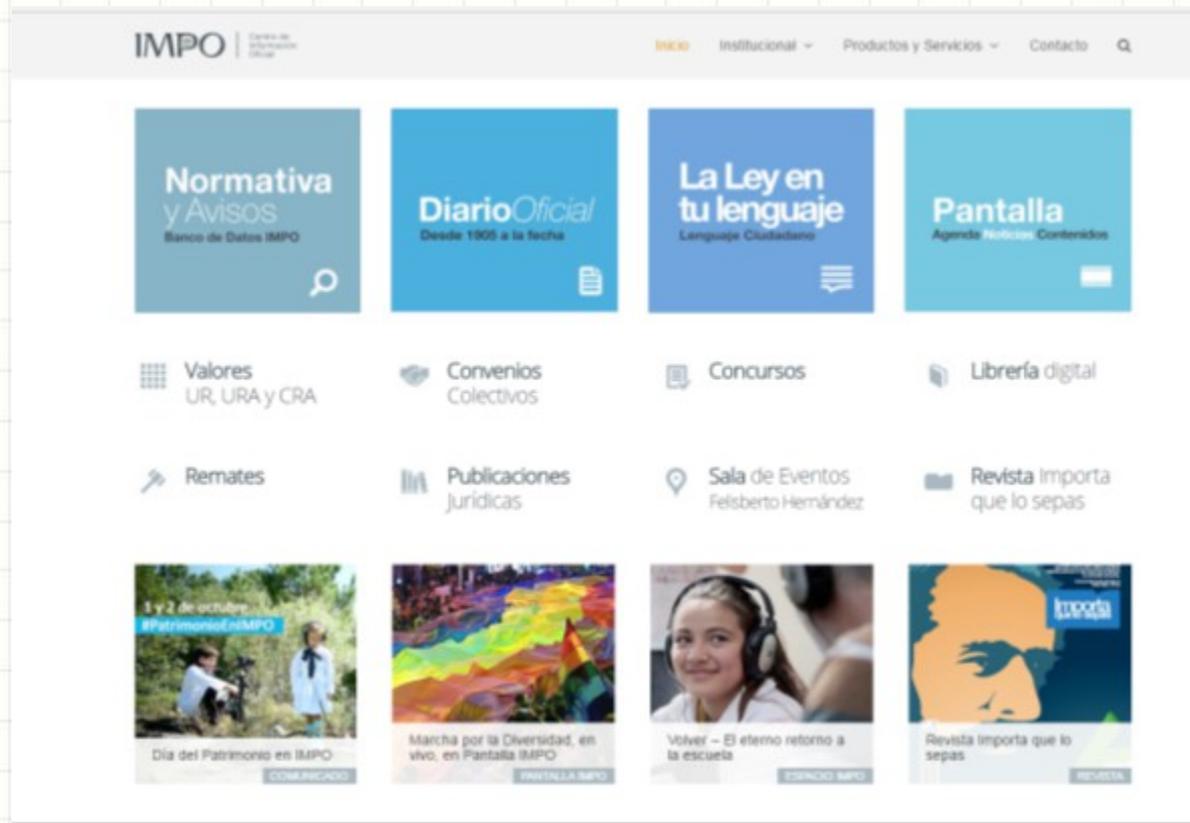


Marco jurídico en Uruguay

- ⌘ Existen en el ordenamiento jurídico uruguayo varias normas que regulan la conducta exigible a los servidores públicos. Muchas de ellas se encuentran en la propia Constitución Nacional.
- ⌘ **Art. 53:** *“el trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad...”.*
- ⌘ **Art. 54:** *“La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado....y la higiene física y moral”.*
- ⌘ **Art. 58:** *“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie”.*
- ⌘ **Art. 59:** *“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”.*

Marco jurídico en Uruguay

¿En qué lugar podemos consultar en forma libre, actualizada y sistematizada todas las normas jurídicas?



www.impo.com.uy



Página de Inicio

Contenido ⓘ

Búsqueda aplicada a

Números ⓘ

Textos ⓘ

Verificar Opciones Avanzadas y Bases Terminales

Fechas ⓘ

Publicación

Proyección

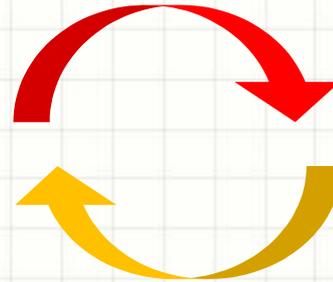
Clasificaciones ⓘ



Marco Jurídico

- Normas Internacionales

Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley N° 17.008)



Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 18.056)

Medidas para crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el buen desempeño, impidiendo conflictos y bregando por uso adecuado de recursos

Medidas para acentuar la Prevención, detección y penalización de la corrupción. Recuperación de activos y Cooperación internacional.

Códigos de Conducta

Los valores en una organización

Los Códigos de Conducta son manuales o conjuntos normativos en los que se establece cuál es el comportamiento que se espera de los integrantes de una organización concreta (pública o privada), estableciéndose la forma en la que se traducen en lo cotidiano y en las relaciones humanas, los valores éticos y la misión de la organización

En el caso de las organizaciones públicas los códigos de conducta tienden a establecer especificidades no previstas en la normativa general, de acuerdo a los particulares valores que dicha organización tiene de acuerdo a su misión y visión.

搵 MISIÓN: es el motivo o razón de ser de la organización en el presente.

搵 VISIÓN: es una meta a largo plazo, es la organización en el futuro.

Junta de Transparencia y Ética Pública

www.jutep.gub.uy

- ✓ creada por la Ley Nro. 17.060
- ✓ órgano consultor
- ✓ órgano de control superior
- ✓ Directorio: tres miembros
- ✓ depositaria de declaraciones juradas
- ✓ Servicio Descentralizado – Ley 19.340
- ✓ perito auxiliar del juez penal
- ✓ opinión no vinculante
- ✓ releva y sistematiza la prueba remitida por juez penal

**Servidores públicos alcanzados
por la presente normativa**

- **El Art. 2 de la Ley N° 17.060** expresa que *“a los efectos de la presente ley se entiende por funcionarios públicos, las personas a las que refiere el artículo 175 del Código Penal”*.
- **El Art. 175 CP** dispone: *“a los efectos de este código, se reputan funcionarios públicos a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal”*.
- **El Art. 2 del Decreto N° 30/2003** dispone: *“se entiende por funcionario público, a los efectos de lo dispuesto en estas Normas de Conducta en la Función Pública, toda persona que, cualquiera sea la forma de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal”*.

Decreto 30/003

- Ámbito orgánico de aplicación (Art. 3)
- Relación con normas especiales (Art. 4)
- Responsabilidad en su aplicación (Art. 5)
- Divulgación y presunción de conocimiento (Art. 7)



Principios fundamentales que rigen la actividad de los servidores públicos.

- ⌘ Interés funcional (Art. 8 Dec. 30/03).
- ⌘ Interés público (Art. 9 Dec. 30/03).
- ⌘ Buena fe y lealtad (Art. 13 Dec. 30/03).
- ⌘ Probidad (Art. 11 Dec. 30/03).
- ⌘ Motivación de la decisión (Art. 21 Dec. 30/03).
- ⌘ Imparcialidad (Art. 16 Dec. 30/03).
- ⌘ Idoneidad y Capacitación (Art. 22 Dec. 30/03).
- ⌘ Eficiencia y eficacia (Art. 19 y 20 Dec. 30/03).
- ⌘ Transparencia (Art. 18 Dec. 30/03).
- ⌘ Buena Administración (Art. 23 Dec. 30/03).

Prohibiciones

Contratar (Art. 25)

ver además Arts. 46 y 72 del TOCAF

Parentesco y Actividad Controlada (Arts. 26, 35 y 27)

Bienes y Fondos Públicos (Arts. 33, 34 y 36)

**FALTAS
DISCIPLINARIAS
(Art. 38º)**



Prohibiciones

Actividad Vinculada (Art. 28)
ver además Arts. 46 y 72 del TOCAF

Declaración Jurada de Implicancias e implicancias dudosas o supervinientes
(Arts. 17, 29, 30)

Recibir regalos u otros beneficios
(Arts. 31)

**FALTAS
DISCIPLINARIAS
(Art. 38º)**



¿Cuál es la consecuencia por el incumplimiento de los deberes impuestos?.



Art. 38 Dec. 30/03: “el incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2º del artículo 21 de la ley 17.060)”.

Exoneración de Responsabilidad Administrativa

- ✓ Según el Art. 6 del Dec. 30/03, el funcionario quedará exento de responsabilidad cuando de buena fe adecue su actuación a las directivas impartidas por su jerarca, de oficio o por consulta escrita formulada por el mismo funcionario.
- ✓ En tal caso, el jerarca debe dar respuesta al funcionario requirente en plazo de 30 días siguientes a la formulación de la consulta (Art. 5 Dec. 30/03).
- ✓ **CASOS EXCLUIDOS DE EXONERACIÓN**: configuración de ilícito penal.

CORRUPCIÓN



Se entiende que existe corrupción, entre otros casos, en el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado

(art. 3º de la ley 17.060 – Artículo 10 del Dec. 30/003).

Corrupción

- Uso indebido del poder público
- Ámbito Público
- Conducta exteriorizada
- Intencionalidad



«la corrupción más grave es el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor del servicio público, cualquiera sea el puesto que se ocupe en la maquinaria administrativa» (Dr. Jaime Rodríguez Arana)

Lecciones

- Las decisiones individuales, muchas veces, dependen de nuestras creencias sobre el comportamiento de los demás.
- Estas convenciones pueden ser positivas o negativas, creando círculos viciosos o virtuosos.
- Los problemas de una sociedad se explican también por su historia y su contexto.
- Nuestro medio y experiencias influyen en nuestro comportamiento



CONCLUSIONES

Los instrumentos para combatir la corrupción están, el éxito de ellos depende de sus aplicadores y su compromiso para con la “cosa pública”

GRACIAS !!!



Bibliografía consultada

- Prof. Ian Errol Rozas Flores – La ética en la auditoría - *Quipukamayoc Segundo Semestre 2001, pp. 39-59*
- JOSEPHSON INSTITUTE - www.josephsoninstitute.org “Making ethical decisions”
- *Robert Klitgaard – Combatiendo la Corrupción*
- *Arland, Rodolfo: Ética o Corrupción : El Dilema del Nuevo Milenio – Fundación Estado y Sociedad – Cuaderno de Trabajo 3.*
- *Bolaños González, Jimmy – Los siete caldos de cultivo de la corrupción – Revista REI en Gestión Pública - 2010 – N°6*
- *Normativa Anticorrupción Uruguay – JUTEP*
- *Manual de Capacitación N° 1 – Ética y Función Pública - JUTEP*
- *Cuadernos de Divulgación 1 a 4 – JUTEP*
- *Valores y Ética aplicados a la función pública, Fernando Gómez Pereyra, Manual de capacitación N° 2, JUTEP, 2014).*
- *Tribunal de Cuentas – Escuela de Auditoría Gubernamental*