

VALORES Y PRINCIPIOS ÉTICOS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

JULIO CÉSAR RODRÍGUEZ FONSECA¹

Sumario

1. Aspectos doctrinarios de la ética en el servicio público. 2. El régimen jurídico del servidor público. 3. La Ley de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. 3.1. Naturaleza ética de la Ley de Responsabilidades Administrativas. 3.2. La ética y la integridad en la Ley de Responsabilidades Administrativas. 4. La imagen positiva o negativa en las responsabilidades administrativas. 5. Principios y directrices del servicio público. 5.1 Directrices que deberán observar los servidores públicos para la efectiva aplicación de los valores y principios éticos. 6. Conclusiones.

1. Aspectos doctrinarios de la ética en el servicio público

En *La República* de Platón se encuentran antecedentes de la idea del servicio público, así como de las características y cualidades que deberían cumplir quienes lo prestaban. Desde entonces se advierte la doble dimensión del hombre: de una parte, en tanto ser humano y, de otra, en tanto ciudadano que desempeña un papel específico dentro del todo social y su organización política. Platón también señala que la virtud humana ra-

¹ Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle Bajío, profesor de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato, Campus León, e integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.

dica en su tendencia al bien, sin embargo, existen líneas desviadas en su conducta que corrompen su actuar, tanto en su faceta individual como social.²

La reflexión ética y la doble dimensión humana se han mantenido en la historia del pensamiento occidental. Las aportaciones de Santo Tomás y San Agustín son una muestra de ello. Para Kant, la ley moral impone a todo lo racional exigencias categóricas sobre lo que tiene que hacer o evitar, y exigencias que obligan con entera independencia de sus inclinaciones, propósitos, deseos o intereses.³

Desde el pensamiento kantiano, podrían señalarse los principales enfoques resumidos ente la ética y la moral:⁴

1. Lo moral es diferente de lo ético (o no moral) principalmente porque lo primero no implica un interés particular, mientras que lo segundo sí;

2. La perspectiva moral es imparcial y es indiferente a los deseos y propósitos de seres individuales;

3. Lo moral en cuanto tal se abstrae de circunstancias y características particulares en función de su carácter universal, capaz de establecer normas válidas para cualquier situación moralmente similar, y;

4. El agente moral parte necesariamente de la aplicación racional de un principio imparcial, por lo tanto, sus motivaciones son totalmente distintas de las motivaciones privadas (éticas) de los individuos para actuar, pues estas últimas se guían por inclinaciones sumamente variables que, en todo caso, escapan al análisis sistemático de la filosofía.

2. El régimen jurídico del servidor público

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue quiénes son servidores públicos para los efectos de las responsabilidades administrativas, señalando a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos

² Instituto Nacional de Administración Pública A.C. “Ética y Administración Pública, elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos”. Revista de Administración Pública. No. 144 Volumen LII, No. 3 (septiembre-diciembre 2017). En esta referencia se cita a Adolfo Lugo Verduzco en “La Ética en el Servicio Público”, citado en Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, México, 2015, pp. 223-234. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1374/15.pdf>.

³ *Ibidem*.

⁴ Rodríguez Aguilar, M del C. “Sobre ética y moral”. Recuperado de: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art19/art19.htm>.

de los organismos a los que la constitución general de la república otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁵

Asimismo, el artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato señala quienes también se reputarán como servidores públicos siendo a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados del estado y de los municipios y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, estatal o municipal, así como en los organismos a los que la constitución del estado y la leyes locales otorguen autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁶

3. La Ley de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato

El Sistema Nacional Anticorrupción nace de conformidad con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, y se armoniza a nivel local con las consecuentes modificaciones a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 26 de septiembre de 2016.⁷

Es así que en apego a la reforma constitucional se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 16 de junio de 2017 la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato, publicándose además en dicho medio de difusión la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, entre otras disposiciones en virtud de la entrada del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.⁸

⁵ Véase el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

⁶ Véase el artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en <http://www.congresogto.gob.mx/>

⁷ Véase Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 26 de septiembre de 2016 en <http://periodico.guanajuato.gob.mx/>

⁸ Véase Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 16 de junio de 2017 en: <http://periodico.guanajuato.gob.mx/>

3.1. Naturaleza ética de la Ley de Responsabilidades Administrativas

Con la entrada de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 20 de junio de 2017, se abrogó la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, esto para dar entrada a una disposición que si bien es cierto necesita mayores alcances procesales permite el fomento de la formación ética.⁹

Es de establecer que no solo el alcance ético de la Ley de Responsabilidades Administrativas implica a los servidores públicos, sino también a los particulares, de allí su mayor importancia y trascendencia. Además de la ética, la Ley de Responsabilidades Administrativas distingue diversos supuestos jurídicos que implican la integridad de los servidores públicos como de los particulares; es así que la ética y la integridad se convierten en elementos fundamentales para el debido cumplimiento de esta ley.

Es decir, se distingue que la Ley de Responsabilidades Administrativas es de orden público y tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas tanto de los servidores públicos como de los particulares, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran, así como los procedimientos para su aplicación, diferenciando que los particulares solo se vincularán con la ley por la comisión de faltas administrativas graves.

3.2. La ética y la integridad en la Ley de Responsabilidades Administrativas

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para incorporar la integridad en el sector público y superar los silos tradicionales de política, será necesario que políticas concretas anticorrupción sean explícitamente integradas a las principales estrategias nacionales, como son el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de Seguridad Nacional, el Gobierno Abierto y las Estrategias Digitales, y que continúen siendo parte de los planes de educación, tales como el Programa Nacional de Cultura en la Escuela.¹⁰

La OCDE indica que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para realzar la integridad y prevenir y frenar la corrupción. En

⁹ Véase Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Núm. 98, Cuarta Parte, el 20 de junio de 2016. Recuperado de: <http://www.congresogto.gob.mx/>

¹⁰ Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – aspectos claves. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>.

particular, las buenas prácticas indican la importancia de precisar responsabilidades institucionales en el sector público al establecer prioridades claras, asegurar mandatos y capacidades adecuadas para cumplir con las responsabilidades asignadas, y promover mecanismos de cooperación y coordinación a nivel central (entre las distintas secretarías), así como entre los niveles de gobierno federal y estatal.¹¹ En relación a lo anterior es importante señalar que la Ley de Responsabilidades Administrativas distingue seis supuestos que implican la ética en las entidades públicas, a saber, las siguientes:

I. Artículo 2° fracción V:

Son objetivos de la presente Ley:

[...]

V. Crear las bases para que toda entidad pública establezca políticas eficaces de *ética* y responsabilidad en el servicio público.

Este apartado hace resaltar el objetivo de las políticas públicas referentes a la materia ética, cuyas acciones deberán de ser eficaces y eficientes, implica en ello la rectitud en las responsabilidades en el servicio público.

II. Artículo 6°:

Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación *ética* y responsable de cada servidor público.

De igual forma se marca que la actuación ética y responsable de cada servidor público en las actividades que le son encomendadas permitirán un adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, requiriendo para esto contar con las mejores condiciones materiales y reglamentarias.

III. Artículo 19, primero y segundo párrafo:

Los servidores públicos deberán observar el código de *ética* que al efecto sea emitido por la secretaría o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emitan, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

El código de *ética* a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.

¹¹ *Ibidem.*

Le corresponderá a la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, así como a los diversos Órganos Internos de Control (contralorías municipales y contralorías de los organismos autónomos) diseñar un nuevo código de ética con un matiz de suma importancia, que en toda actuación del servidor público “impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño”.

IV. Artículo 21.- La Secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura *ética* en su organización.

V. Artículo 22.- En el diseño y supervisión de los mecanismos a que se refiere el artículo anterior, se considerarán las mejores prácticas internacionales sobre controles, *ética* e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

VI. Artículo 49 fracción I. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de *ética* a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

Por otra parte, la ley distingue seis supuestos que implican la *integridad* en las entidades públicas, siendo las siguientes:

I. Artículo 7.- Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, *integridad*, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices.

Del anterior artículo se desprende los principios que deberán regir en toda actuación del servidor público, principios que más adelante se comentarán.

II. Artículo 21. La Secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de *integridad* que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.

III. Artículo 22. En el diseño y supervisión de los mecanismos a que se refiere el artículo anterior, se considerarán las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e *integridad* en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

IV. Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de *integridad* aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;
- III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de *integridad* en toda la organización;
- IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación del Estado;
- V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de *integridad* que contiene este artículo;
- VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la *integridad* de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la

condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

4. La imagen positiva o negativa en las responsabilidades administrativas

Los valores éticos se encargan de determinar la conducta y personalidad de un individuo en el desarrollo de su profesión o en sus funciones en la institución pública, definiéndolo frente a ese entorno donde se encuentra. En este sentido, como consecuencia de la conducta que muestra, la persona creará una imagen positiva o negativa por su actuar, así como la evidencia de los sentimientos, intereses o convicciones que posee.

Es importante que los servidores públicos tengan plena conciencia y sentimiento de los valores y principios éticos que deben regir el servicio público; y la efectiva aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas permitirá definir la conducta que deberá desplegar en su entorno laboral el servidor público y los particulares que tengan relación con la administración pública.

5. Principios y directrices del servicio público

Los principios: la ética del servidor público orienta el comportamiento al que debe sujetarse en su quehacer cotidiano para prevenir conflictos y delimitar su actuación en las funciones o actividades que involucren riesgos de posibles actos de corrupción.¹²

El artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas distingue los once principios y las diez directrices que rigen la actuación de los servidores públicos: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Es importante señalar en forma específica cada uno de los anteriores principios, en razón de que la Ley no señala su concepto:¹³

- I. Disciplina.- Actuar observando las leyes y ordenamientos que rigen la profesión o la institución.
- II. Legalidad.- Actuar bajo lo que estrictamente permite la ley y el derecho en la profesión o en la institución.

¹² Comisión de Derechos Humanos del Estado de México 2019. Ética del servidor público. Recuperado de: www.codhem.org.mx

¹³ En la serie de definiciones de los principios, véase en <https://www.rae.es>; y en www.codhem.org.mx

- III. Objetividad.- Principio complementario al de imparcialidad que exige actuar atendiendo a criterios objetivos, es decir, relacionados con el objeto sometido.
- IV. Profesionalismo.- Actuar ejerciendo la profesión con capacidad y aplicación relevantes.
- V. Honradez.- Conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros.
- VI. Lealtad.- Corresponder a la confianza que el Estado les ha conferido y satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de sus intereses particulares.
- VII. Imparcialidad.- No conceder privilegios ni preferencias ni permitir que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o realizar sus funciones de manera objetiva.
- VIII. Integridad.- Actuar en el desempeño de sus funciones con una ética que responda al interés público.
- IX. Rendición de cuentas.- Informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones, así como someterse a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.
- X. Eficacia.- Actuar con la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en la profesión o en la institución.
- XI. Eficiencia.- Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados a fin de alcanzar las metas institucionales, según sus actividades, a través del uso responsable de los recursos públicos.

5.1. Directrices que deberán observar los servidores públicos para la efectiva aplicación de los valores y principios éticos

Directriz 1: Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

Directriz 2: Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

Directriz 3: Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

Directriz 4: Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

Directriz 5: Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

Directriz 6: Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

Directriz 7: Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales;

Directriz 8: Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

Directriz 9: Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y

Directriz 10: Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado.

6. Conclusiones

Los valores y principios éticos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato permiten que las entidades públicas como los particulares implementen un Consejo o Comité de Ética, el cual deberá de estar compuesto por personas íntegras, de irreprochable conducta, con conocimiento y práctica de la disciplina ética. Siendo importante que dichas personas no pertenezcan a ningún partido político a fin de no dar al Consejo o Comité una inclinación ideológica o partidista. El Consejo o Comité Ético tiene por misión hacer comprender a los servidores públicos que mediante el conocimiento de la ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar, haciendo el bien a sus semejantes.

Asimismo, la referida ley permite la posible instalación de una Oficina de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, en razón de ser necesaria la creación de un área o espacio exclusivo a fin de que se delibere y se diseñen planes y programas de trabajo ético, así como las líneas a seguir en la realización de los objetivos y metas. Es también responsabilidad de la oficina de ética realizar evaluaciones anuales sobre la conducta ética de cada servidor público.

Por último, dentro del marco legal ético, es fundamental impulsar una cultura ética y la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico se obliga a la promoción de valores y principios, sin este respaldo, cualquier acción a emprender carece de fundamento.

Referencias

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México 2019. Ética del servidor público. Recuperado de: www.codhem.org.mx.

Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – aspectos claves. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

Instituto Nacional de Administración Pública A.C. “Ética y Administración Pública, elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos”. Revista de Administración Pública No. 144 Volumen LII, No. 3 (septiembre-diciembre 2017).

Rodríguez Aguilar, María del Carmen. “Sobre ética y moral”. Recuperado de: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art19/art19.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.congresogto.gob.mx/>

<http://periodico.guanajuato.gob.mx/>

<https://www.rae.es>

www.codhem.org.mx

