La regulación de la ética en la función pública en Panamá, *entre luces y sombras*

Por
Dr. Carlos Gasnell Acuña*

Resumen: *Se aborda desde la construcción de la función pública en el Reino Unido, las recomendaciones del Informe Nolan en materia de ética pública, así como el informe de Nadal en Francia, el Código de Valores en Canadá, y el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público. Los mismos marcan la necesidad de fortalecer la ética en la función pública, brindando así la aprobación de Código de Ética o de Conducta del Servidor Público que incide, de acuerdo al autor, en los nuevos elementos de la modernidad en la gestión pública.*

Palabras clave: *ética, Constitución Política, Código de Ética, servidor público, Red Interinstitucional, Procuraduría de la Administración, función pública.*

Abstract: *It is addressed since the construction of the civil service in the United Kingdom, the recommendations of the Nolan Report on public ethics, as well as the Nadal report in France, the Code of Values in Canada, and the Code of Ethics and Good Management of the Public Employment. They mark the need to strengthen ethics in the public function, thus providing the approval of the Code of Ethics or Conduct of the Public Employee, which, according to the author, affects the new elements of modernity in public management.*

Keywords: *Ethics, Political Constitution, Code of Ethics, Public Employee, Inter-institutional Network, Attorney General's Office, Civil Function.*

---

*Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Obtuvo una maestría en Derecho Administrativo y Tributario en la Universidad Complutense de Madrid (2005), realizó estudios de Postgrado en la Universidad de Salamanca en 2005, y en el 2015, obtuvo un doctorado en Derecho (Problemas actuales del Derecho Administrativo), en la Universidad Complutense de Madrid. Es actualmente profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Santa María la Antigua y socio-director de CGA Abogados y Consultores.

I. Las tendencias en materia de regulación de la conducta ética de los servidores públicos en el derecho comparado

Cuando se piensa en ética pública en Panamá, lo primero en lo que probablemente se piensa es en control de la corrupción, prácticas deshonestas de los servidores públicos, burocracia, y otros aspectos que buscan de alguna manera atenderse a través de normas que regulan la conducta de dichos servidores, como fórmula más preventiva que correctiva, a modo de evitar que las actuaciones, puedan, por ejemplo, convertirse en delitos contra la administración pública.

En ese sentido en el derecho comparado hay varios esfuerzos cuya difusión ha ayudado a tomar conciencia sobre cómo adaptar los códigos de ética a los tiempos modernos, de manera que cumplan realmente su función y no se conviertan en un catálogo de buenas intenciones que se aplica a algunos servidores públicos, (a los de inferior jerarquía, generalmente), sino en un instrumento de autorregulación, bien redactado, estructurado y asumido como parte de la cultura institucional de cada organización.

El interesante artículo publicado por Rafael Jiménez Asensio en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas en su número 13 de 2017, sobre "Una Mirada Comparada sobre Algunas Experiencias de Códigos Éticos y de Conducta en la Función Pública"[1], hace un recorrido por recientes esfuerzos de distintos paí-

[1]Jiménez Asencio, Rafael. Una Mirada Comparada sobre Algunas Experiencias de Códigos Éticos y de Conducta en la Función Pública. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Nº13-2017. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6244022.

ses por regular la conducta ética a través de códigos con un fuerte componente de cumplimiento de valores y principios que sean asumidos por el personal del servicios público, a través del convencimiento y el orgullo que representa ser parte del engranaje de prestación de servicios públicos.

Vamos brevemente a comentar algunas de estas iniciativas:

1. El Informe Nolan en el Reino Unido, y la aprobación del "Civil Service Code".

Como lo señala Jiménez Asencio, la construcción de la función pública en el Reino Unido, ha sido objeto de evolución durante un largo periodo que transcurre desde 1854 hasta 1994, que permitieron que se fueran consolidando principios o valores propios del Servicio Civil, tales como la neutralidad política, la integridad, la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones ante el ministro, la selección y promoción a través del principio de mérito, así como la objetividad y la lealtad. Sin embargo, tras una serie de escándalos acaecidos en las instituciones políticas británicas a inicios de la década de los noventa, se emitió, en 1995, el conocido como "informe Nolan", que realizó una serie de recomendaciones, que llevaron a la aprobación de un Código de Conducta ese mismo año que reguló cuatro valores nucleares que informan la actividad de la función pública y una serie de normas o reglas de conducta sobre lo que se puede hacer o no hacer en torno a cada valor, cerrando el texto con un enunciado breve de derechos y responsabilidades: Integridad, que implica situar las obligaciones del servicio público por encima de los intereses personales del funcionario; Honestidad, que representa actuar con veracidad y de forma abierta o transparente; Obje-

tividad, que supone basar sus informes y decisiones en análisis rigurosos de cada caso, e imparcialidad, que comporta actuar exclusivamente de acuerdo con los méritos o circunstancias del caso, sirviendo del mismo modo a las diferentes políticas que pueda llevar a cabo cada Gobierno. En 2010, el Civil Service Code fue aprobado por el parlamento, adquiriendo mayor fuerza.

2. Francia: del Informe Nadal a la Ley de 21 de abril de 2016 sobre deontología en la función pública.

Por muchos años en Francia, el tema de la ética estuvo íntimamente ligado al cumplimiento de la ley (del principio de legalidad), sin embargo, con la aparición del informe Nadal en el año 2015, se puede afirmar que ya en enero de 2015, se relacionó más el tema de la ética con el conflicto de intereses, y a su vez, con el tema de la confianza en los servidores públicos. El informe, como lo destaca Jiménez Asensio, parte de la premisa de que «algunas reformas institucionales son indispensables para el establecimiento de una verdadera política de ejemplaridad republicana». Y a todo ello se añade otra idea-fuerza que conviene retener: la ejemplaridad requiere un cambio radical de hábitos en las conductas de los gobernantes y de los funcionarios. Lo anterior produjo la Ley de 21 de abril de 2016, sobre deontología en la función pública donde se enuncian cuáles son los valores o principios nucleares que deben informar la actuación de la función pública y luego regular aquellas materias que sí que tienen implicaciones legales en lo que afecta al estatuto de imparcialidad de la función pública. medio de ley. A continuación, las ideas-fuerza más sustantivas de la citada regulación: Los valores que se deben respetar por todos los funcionarios en el ejercicio de su actividad profesional: dignidad, imparcialidad, integridad y probidad.

A estos cuatro valores nucleares, la ley añade algunos principios sustantivos que también deben informar el ejercicio de esa actividad profesional en la función pública: Neutralidad; laicidad; igualdad, entendida como compromiso de paridad; transparencia, que se regula en un apartado distinto. Se prevé, en efecto, una regulación de la Transparencia para evitar los conflictos de interés. Protección del denunciante no solo en materia penal, sino también en todo lo que afecte a los conflictos de interés, y en fin, la pretensión última de esta regulación es reforzar o reeditar la relación de confianza de la ciudadanía (usuarios de los servicios públicos) hacia sus funcionarios públicos.

3. El Código de Valores y de Ética del Sector Público de la Administración Federal de Canadá.

Destaca Jiménez Asencio que, a diferencia de otros países, tales como el Reino Unido, este Código es aplicable a todo el Poder Ejecutivo Federal (ministros, personal directivo y funcionarios públicos). No es frecuente, pero es un ejemplo de regulación conjunta, que tal vez obligue a pensar que, con las diferencias que procedan, en su caso, los valores y las reglas de conducta de los servidores públicos (cargos políticos y funcionarios) no deberían distar mucho entre sí. El Código define sus objetivos de la siguiente forma: El presente código establece, en grandes líneas, los valores y los comportamientos que deben adoptar los funcionarios en todas aquellas actividades relacionadas con el ejercicio de sus funciones profesionales. Al adoptar esos valores y al comportarse según las expectativas establecidas, los funcionarios refuerzan la cultura ética del sector público y contribuyen a mantener la confianza de la ciudadanía en la integridad del conjunto de las instituciones públicas. El Código transita luego por el enunciado de los valores, que sintetiza única-

mente en cinco, pero que con carácter previo define cuál es su sentido y para qué sirven realmente. Este es el papel que el Código da a los valores: Los valores que a continuación se exponen guían a los funcionarios en todas sus actividades. No pueden ser tomados aisladamente, pues ellos coinciden o se solapan a menudo., al ejercicio de todas las políticas públicas federales, en sus procesos y en el funcionamiento de sus organizaciones, así como que tales valores marcan el modo y manera de tratar a los funcionarios públicos. Los valores que se definen en el Código son los siguientes: Respeto a la democracia. Donde se pone de relieve que el papel central de la democracia parlamentaria y de las instituciones es servir al interés general. Respeto hacia la ciudadanía. La relación de los funcionarios federales con la ciudadanía canadiense debe estar impregnada de respeto, de dignidad y de equidad; valores que contribuyen a un entorno de trabajo seguro y sano propicio al compromiso, la apertura hacia la ciudadanía y la transparencia. El espíritu de innovación de la función pública procede de la diversidad de la población canadiense y de las ideas que de ella emanan. Integridad. Se considera como la piedra angular de la buena gobernanza y de la democracia. una normas éticas fuertes y rigurosas aplicables a los funcionarios, mantienen y refuerzan la confianza del público en la honestidad, equidad e imparcialidad del sector público federal. Administración o gestión de los recursos. Los funcionarios federales tienen la responsabilidad de utilizar y gestionar de forma exquisita o cabal los recursos públicos, tanta en el corto como en el largo plazo. Excelencia. La excelencia en la concepción y aplicación de las políticas públicas, la ejecución de los programas y la prestación de los servicios del sector público influye positivamente sobre todos los aspectos de la vida pública. La colaboración, el compromiso, el espíritu de equipo y el desarrollo profesional son aspectos que en su

conjunto contribuyen al mejor rendimiento y resultados de una organización. Al margen de este detallado y preciso catálogo de valores, el Código define posteriormente los comportamientos esperados por los funcionarios relacionados con cada valor enunciado. También prevé un mecanismo de «socialización» de los valores y reglas de conducta al efecto de que los funcionarios puedan plantear las dudas o problemas que se les susciten en relación con las cuestiones éticas, y se establecen procesos de resolución de aquellas, incluso a través de procedimientos informales de diálogo y de mediación. Asimismo, se prevé que todo ciudadano que considere que un funcionario público no ha actuado de acuerdo al citado Código, puede ponerlo de manifiesto en el «punto de contacto designado en cada organización, en el caso, de falta grave, trasladar tales hechos al Comisionado de integridad del Sector Público.

4. El Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración foral de Gipuzkoa.

Este incorpora una serie de finalidades que se pretenden alcanzar con su desarrollo efectivo: Asentar, en los empleados públicos la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía, desarrollar la profundización del empleo público foral a través de la interiorización de valores éticos y principios de buena gestión, Construir infraestructura ética, vocación de servicios, compromiso profesional y ejemplar, del servicio y de los servidores públicos, reforzar la legitimación y prestigio de la institución del empleo público foral y fortalecer, así, la confianza en la ciudadanía. El objeto de este Código, destaca Jiménez Asensio, es articular una serie de valores, a los que se anudan sus respectivas normas de conducta, así como prever unos principios de buena gestión, que vienen acompañados de sus respectivas normas de actuación profesio-

nal, por lo que el Código tiene una naturaleza de instrumento de autorregulación y carece de valor normativo, sin perjuicio de que obligue a los servidores públicos a adecuar sus conductas y actuaciones a tales valores y principios. En consecuencia, carece por tanto, de dimensión represiva o sancionadora, pues su orientación y finalidad es radicalmente distinta, dado que pretende exclusivamente mejorar la infraestructura ética y la buena gestión en el empleo público, teniendo por tanto un carácter eminentemente preventivo y orientador. En síntesis, los valores y principios que se incluyen con sus respectivas definiciones o alcance son los siguientes: Valores: integridad, ejemplaridad, honestidad y desinterés, imparcialidad y objetividad, excelencia profesional, eficiencia y respeto; Principios: transparencia, apertura de datos, cultura de gestión e innovación, promoción y uso del euskera, responsabilidad profesional.

Como se ha podido observar en la mayoría de los ejemplos planteados, la ruta ha sido la preparación de informes que reconocen la necesidad de fortalecer la ética en la función pública, y que han dado como resultado la aprobación de Códigos de Ética o de Conducta del servidor público basados en valores compartidos, muchos de ellos relacionadas con el concepto de buen gobierno (basado en el concepto de gobernanza) y todos los nuevos elementos de modernidad en la gestión pública que ello conlleva (confianza ciudadana, respeto a la democracia, gobierno abierto, eficiencia e innovación, transparencia, rendición de cuentas, entre otros).

Veamos ahora, brevemente, la regulación en la ética pública en Panamá, su evolución y hacia donde vamos en esta importante materia, fundamental para generar esa "confianza ciudadana", que en los últimos meses ha sufrido un desgaste que ha llevado a grandes movilizaciones sociales.

II. Evolución de la regulación de la conducta ética del servidor público en la legislación panameña

A diferencia de algunos de los ejemplos planteados sobre la regulación de la conducta ética en otras latitudes, nuestro Código de Ética Uniforme de los Servidores Públicos no fue precedido por ningún informe, ni fue producto de forma directa de un escándalo que nos llevara a reflexionar como país sobre la necesidad de reforzar los valores éticos de los funcionarios del Estado, no obstante, de manera indirecta, lo precede la aprobación de la Ley 6 de 2002, sobre transparencia y acceso a la información en la gestión pública.

En este sentido, es necesario destacar lo que indica el Código en su considerando[2], donde hace referencia al mandato contenido en la Ley 6, la cual faculta e insta a todas las instituciones del Estado, incluidos los gobiernos locales, a dictar normas tendientes a la regulación de la conducta ética de los servidores públicos, dentro de un plazo de seis meses luego de su aprobación. Sin embargo, a pesar de la buena intención de la Ley 6, el código, busca solucionar la excesiva dispersión de normas éticas gubernamentales, producto del mandato arriba señalado, y actuar como guía para las instituciones

[2]Que mediante el artículo 27 de la ley No 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", se facultó a toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo mismo que a los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales, para dictar dentro de un plazo no mayor de seis meses un Código de Ética para el correcto ejercido de la función pública. Que bajo los efectos de la citada norma legal, distintas dependencias que integran el Sector Público han dictado una serie de códigos que de manera dispersa recogen los principios de orden ético y moral que dicho artículo ordena incorporar en los mismos. Que el Órgano Ejecutivo considera indispensable para el correcto ejercicio de la función pública en aquellas instituciones que forman parte del Gobierno Central, contar con un instrumento que recoja de manera uniforme las normas y principios éticos y morales que, en todo momento, deben orientar la conducta de los servidores públicos que laboran en tales entidades.

que no hubieren aprobado su código, o de forma supletoria o reglamentaria para quienes ya lo hubieren dictado.

El que haya sido aprobado por medio de decreto ejecutivo conlleva como mensaje, por un lado que existía la necesidad de cumplir con esas promesas de campaña relacionada con mayor transparencia y fortalecimiento de la ética en la gestión pública de forma rápida (tomando en cuenta que el Código de Ética Uniforme de los Servidores Públicos, fue aprobado dentro de los primeros seis meses del gobierno del presidente Martín Torrijos, y que al someterlo a la discusión de la Asamblea Legislativa de ese entonces, se corría el riesgo de que no se aprobara, lo cual políticamente no era una opción viable).

Por otro lado, lo positivo de contar con la regulación de la conducta ética a través de un decreto ejecutivo y no de una Ley, a pesar de ser una norma con rango inferior, radica en la posibilidad de actualización permanente en función de las nuevas tendencias, sin mayores trámites ni obstáculos, no obstante, esta no ha sido la suerte de la norma panameña, la cual no ha sido modificada, ni actualizada desde su aprobación, lo que se hace necesario tomando en cuenta las nuevas tendencias en la materia.

III. La actual regulación de la conducta ética del servidor público panameño

Por iniciativa del Ministerio de la Presidencia, se aprobó el Decreto Ejecutivo N°246, de 15 de diciembre de 2004, "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central".

Este código se aplica a las instituciones del Estado panameño, siempre que no exista una norma especial que regule la conducta ética dentro de cada institución, o no exista un código aplicable a un conjunto de servidores públicos en especial, por la naturaleza de sus funciones, como ocurre en materia de contratación pública, donde el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, estableció la obligación para la Dirección General de Contrataciones Públicas de aprobar un Código de Ética de la Contratación Pública recientemente aprobado por medio de la Resolución Nº285-2021 de 22 de abril de 2021.

La regulación de la conducta ética de los servidores públicas, a través del Decreto Ejecutivo N°246 de 2004, representó en su momento un gran avance, sin embargo, esta normativa no vino acompañada de normas de desarrollo para la puesta en práctica de sus enunciados y postulados.

El Código contiene diez (10) principios generales: probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, transparencia, igualdad, respeto y liderazgo; y trece (13) principios particulares: aptitud, legalidad, capacitación, evaluación, veracidad, discreción, declaración jurada patrimonial, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trata, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de información, obligación de denuncia, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio. Además de este extenso catálogo de principios, el Código contiene una serie de prohibiciones, relacionadas con beneficios no permitidos y sanciones que en la práctica se aplican muy poco y a muy pocos.

Adicional a todo lo anterior, se encuentra el componente político en las designaciones, que es un elemento que podría impedir la aplicación de una sanción por falta a la ética a un empleado, por ejemplo, que haya contribuido significativamente en la campaña política o que sea familiar o allegado de algún alto funcionario público, designado o que ocupe un cargo por elección popular.

IV. Avances en materia de control de la conducta ética del servidor público (El papel de los entes reguladores)

En materia de ética pública en Panamá, hay dos entes encargados de fiscalizar la conducta de los servidores públicos: La Procuraduría de la Administración y la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

La primera, tiene entre sus atribuciones expresas: "Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia señale la ley", y coordina la Red Interinstitucional de Ética Pública; mientras que la segunda, tiene entre sus objetivos: "contribuir a que la Administración Pública se ejecute en un marco de legalidad e integridad en el que los ciudadanos estén protegidos", y apoyar la "Red Interinstitucional de Ética Pública que coordina la Procuraduría de la Administración". Es importante indicar que ante ambas instituciones es posible interponer denuncias de carácter administrativo para que se investiguen violaciones a la Ética en la gestión pública, aunque no ocurre de manera habitual, debido a la falta de conocimiento de la población sobre la existencia de este procedimiento.

A pesar de la existencia de estos mecanismos, es un hecho, la falta de efectividad de los Códigos de Ética en la función pública para garantizar el cumplimiento de los principios tanto de la norma general (Código Uniforme), como en los contenidos en normas especiales. En los raros casos que son aplicados, conjuntamente con los reglamentos internos a fin de aplicar las correspondientes medidas disciplinarias, muchas veces estas medidas se aplican solamente a servidores públicos de mandos bajos o medios.

También, ante la falta de efectividad de los Códigos de Ética, sobre todo en aspectos relacionados con conflictos de intereses, tema tibiamente contemplado y regulado en el Código de Ética Uniforme de los Servidores Públicos, han surgido otras iniciativas, entre ellas algunas de carácter legislativo, como la recién aprobada Ley 316 de 10 de agosto de 2022, que regula situaciones de conflicto de interés en la función pública, entre otras iniciativas que buscan además de complementar las falencias de los Códigos de Ética, cumplir con algunos compromisos internacionales con organizaciones como la OEA y la ONU (Mecanismo de seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – MESICICC).

V. Recomendaciones a futuro para lograr un entorno más ético en la función pública panameña.

Entre las recomendaciones, tomando en cuenta el recorrido por normativa de derecho comparado y la normativa local, podemos enumerar las siguientes:

1. Comenzar a aplicar el texto de la Constitución Política, que contiene un mandato claro, y de una vez por todas empezar a

generar los mecanismos de designación de los servidores públicos que no pertenecen a las instancias políticas, a través de sistemas de mérito con garantías mínimas de estabilidad y de evaluación de desempeño.

2. La actualización del Código de Ética de los servidores públicos, por medio de la aprobación de una ley consensuada entre los diferentes sectores interesados en el tema, con un informe previo que identifique las falencias de la actual regulación y modernice conceptos, valores y principios, con sus correspondientes normas de desarrollo.

3. Que las normas de conducta contenida en el Código se apliquen también a los altos funcionarios, y que se establezcan no solo sanciones disciplinarias, sino también sanciones morales y reparadoras del daño causado con la conducta.

4. La debida articulación con el sector privado, bajo la premisa de que un entorno público más ético, requiere también que el sector privado a través de sus asociaciones, organizaciones y gremios reconozca que el no brindarle importancia a la conducta ética de sus trabajadores, directivos, accionistas y colaboradores contribuye a que el sector público deje de hacer su parte.

¿Quién debe fortalecer primero la conducta ética, el sector privado o el público? Este es un largo debate; no obstante, mi inclino por pensar que el sector privado, el cual tiene menos ataduras burocráticas, debe dar los primeros pasos a través del ejemplo, la constancia, políticas y programas, para que la ética se ponga de moda y el

sector público no tenga otra opción que adaptarse a las nuevas tendencias, donde el "compliance", cada vez adquiere más valor.

Referencias

Correa Freitas, Rubén. El Código de Ética de la Función Pública de Uruguay.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo LXX, Número 278, Septiembre-Diciembre 2020.

Jiménez Asencio, Rafael. Una Mirada Comparada sobre Algunas Experiencias de Códigos Éticos y de Conducta en la Función Pública Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Nº13-2017. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6244022

Savater, Fernando. Ética de Urgencia. México, 2012 (Quinta reimpresión).

Villalobos Caballero, Miguel Ángel. Ética y política de la Función Pública. Revista Apuntes de Ciencia & Sociedad, Vol. 7 Núm. 1; 2017, Perú, enero-junio.

Villoria Mendieta, Manuel. La corrupción política. Editorial Síntesis, Madrid, 2006.