FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Proyecto financiado por la Unión Europea

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTUE Colombia

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD

(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: INTEGRIDAD PÚBLICA / GOBIERNO ABIERTO

LINEA DE ACCIÓN: CÓDIGOS DE ÉTICA

ANÁLISIS DE CÓDIGOS DE ÉTICA Y METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MARCOS DE INTEGRIDAD EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS

El documento contiene un diagnóstico sobre la situación actual de los códigos de ética, su desarrollo e implementación en Colombia, así como un marco conceptual para consolidar la ética pública en las entidades, una propuesta de elementos para ajustar la creación e implementación de marcos de integridad pública (incluyendo como base los códigos de ética), y orientaciones metodológicas para replantear una política pública de integridad.

AUTOR: Rafael Jiménez Asensio / Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

FECHA: Mayo 2016

.

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Proyecto financiado
por la Unión Europea

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea.
Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO 4

I.- Presentación 18

II.- Algunos aspectos preliminares de la Agenda desarrollada 19

III.- El Marco conceptual de una política de Integridad Institucional o de Ética Pública en la Administración Pública (Entidades Públicas). La infraestructura ética: el Marco institucional de integridad 21

IV.- Diagnóstico general sobre el estado de la cuestión en Colombia 40

V.- Cómo replantear una Política de Integridad Institucional en el Gobierno y la Administración de Colombia: Algunos ejes de actuación 58

ANEXO I: CONSIDERACIONES SOBRE LOS ANÁLISIS DE LOS CUESTIONARIOS

ANEXO II: MODELO DE VALORES QUE PUEDEN INTEGRAR UN CÓDIGO ÉTICO-TIPO. UNA PROPUESTA ORIENTATIVA

ANEXO III: Una visión comparada de la regulación de los conflictos de interés y de los Códigos de Conducta en (algunos) países de la ODCE.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN EJECUTIVO[1]

I.- El Marco conceptual de una política de Integridad Institucional o de Ética Pública en la Administración Pública (Entidades Públicas). La infraestructura ética.

El Estado colombiano inicia tempranamente –al menos en comparación con otros países latinoamericanos y con otros contextos- un proceso implantación de un marco de gestión ética en las diferentes entidades públicas del país. Este esfuerzo debe ser resaltado. Esa reivindicación del "poder moral" (del que en su día se hiciera eco el propio Simón Bolívar) en el ámbito de la administración pública es un punto de interés que abre expectativas de mejora sobre lo elaborado en su día.

La política de integridad y ética pública puede considerarse que se encuentra implícitamente recogida en ese Eje transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2018. Su engarce con algunas de las ideas-fuerza que sustentan ese Plan como son la Educación y la Paz son innegables, tal como se pondrá de manifiesto en este documento. Y esta guía de mandato o de la política gubernamental en esta legislatura presidencial debe servir como base para desarrollar de forma efectiva esa Política de Integridad Institucional y de la construcción de Marcos de Integridad Institucional en las entidades públicas colombianas.

La Ética Pública es una modalidad de Ética aplicada o de Ética "profesional", pero que debe ser caracterizada como "Ética Institucional" o ética de las instituciones públicas. Esta faceta "institucional" es, a nuestro juicio, determinante, puesto que mientras en el ámbito moral la fuente de obligación es siempre interna, en la ética

[1] *Este "Informe Ejecutivo" es un Resumen del Proyecto que, con el enunciado de "Formulación de herramientas para la construcción de Códigos de Integridad y Buen Gobierno en las Entidades del Estado Colombiano" se entregó como producto final de la Consultoría desarrollada en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en el mes de diciembre de 2015 y cuyo documento final fue elaborado durante los meses de enero a marzo de 2016. Se ha visto enriquecido asimismo en su parte final con la sesión de cierre que se tuvo el mes de abril de 2016 con el DAFP. La Consultoría estuvo financiada por (FIIAPP, en el marco del Proyecto de la Unión Europea "Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia DCI-ALA/2013/330-003). En el Informe se incorpora asimismo un Anexo sobre "Visión comparada de los conflictos de interés y de los Códigos de Conducta en los países de la OCDE". Agradezco a todo el personal del DAFP y del resto de entidades públicas colombianas, así como al personal de FIIAPP, las facilidades mostradas para la ejecución del Proyecto y las diferentes observaciones realizadas que han enriquecido notablemente el resultado del mismo. Quisiera personalizar este agradecimiento en Liliana Caballero, Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, así como en Karen Hussmann, responsable de FIIAPP en ese Proyecto de la UE (Unión Europea) en Colombia, también a sus respectivos equipos profesionales.*

institucional o gubernamental, así como de los servidores públicos, hay un fuerte contenido deontológico expresado en ocasiones por las normas jurídicas, pero también en otro tipo de medios como son las normas de conducta recogidas en los códigos éticos.

La especial posición de esos cargos públicos y funcionarios, así como su dependencia de una institución pública que conlleva la asunción de una serie de valores, principios y normas de conducta, comporta una distinción importante entre el papel de la ética en el ámbito privado y en el público.

En el ámbito de lo público o de las entidades públicas las conductas personales son importantes, pero más aún lo es el impacto directo o indirecto que tienen aquellas sobre las instituciones y sobre la imagen que la ciudadanía percibe de esas instituciones a través del comportamiento de los responsables públicos.

La confianza de la ciudadanía en sus instituciones es un valor público sobre el que se asienta la legitimidad institucional. Y, por tanto, cómo se comporten los servidores públicos no es indiferente a la hora de consolidar o deteriorar la imagen que la ciudadanía tiene de sus instituciones. Simplificando mucho el problema, cabe decir que en un sistema de Administración Pública "continental", de impronta francesa, como es el del Estado colombiano, el papel de la Ley y del ordenamiento jurídico tiene un peso determinante a la hora de definir lo que es correcto o incorrecto desde el plano normativo-jurídico.

La densidad normativa del poder coactivo del Estado que se expresa a través del Derecho es, en todas las administraciones públicas de factura "continental europea" (como es la colombiana) densa y extensa. La regulación jurídica es minuciosa y los espacios de "autorregulación" son muy escasos. La descompensación entre regulación-autorregulación, a diferencia de lo que ocurre en los países de la órbita anglosajona, es evidente.

En el campo de la Ética Institucional de carácter público, la pertenencia de un servidor público a una determinada institución le obliga no solo a cumplir con las normas jurídicas del propio ordenamiento, sino también a adecuar sus conductas o comportamientos a un conjunto de valores y principios que son de necesario cumplimiento dada la posición que ocupa, las funciones que desarrolla y la imagen institucional que traslada esa persona en la estructura de cada entidad pública y sobre la propia ciudadanía.

Por tanto, **el componente de "autorregulación" de la Ética Pública tiene una intensidad y un valor específico en las instituciones, como complemento al papel del Derecho**.

En general en el mundo contemporáneo y sobre todo en las democracias avanzadas se observa un crecimiento importante de la Ética Pública o de la Ética de las Instituciones Públicas y, por tanto, de la extensión de unos valores y normas de conducta a quienes son servidores públicos y deciden, gestionan o administran bienes y servicios públicos. A imagen y semejanza de las políticas empresariales que se impulsaron desde mediados de la década de los noventa del siglo XX sobre "buen gobierno corporativo", también en el sector público la irrupción en escena de la Ética Institucional ha sido intensa desde principios de los años dos mil. En esa irrupción ha jugado un papel importante la OCDE. **La pretensión de ingreso de Colombia en la OCDE debería ser un argumento suficiente para impulsar tales políticas de integridad institucional.**

La lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas son una parte sustantiva de las medidas que se insertan en ese Eje transversal de Buen Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo. Y en esa clave hay que entender asimismo una serie de medidas institucionales (la "Comisión Nacional de Moralización", por ejemplo), las leyes recientes que en el país se han aprobado (la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública y del derecho a la información pública nacional; o la más reciente Ley 1778 de 8 de febrero por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción) u otros proyectos de ley que se encuentran en tramitación (por ejemplo, el proyecto de ley de ventanilla única de denuncias), así como la revisión de los avances del proyecto del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción y el seguimiento y construcción de lineamientos para las Comisiones Regionales Moralización. Todas estas medidas institucionales y normativas pretenden satisfacer plenamente las exigencias de la OCDE para prevenir la corrupción y mejorar la construcción de sistemas basados en la integridad y en la ética pública.

En todo caso, **construir correctamente un Sistema de Gobernanza Ética, encuadrado en una Buena Gobernanza o Buen Gobierno, requiere una serie de pasos que son importantes. A saber**:

- Disponer de una **Política de Integridad**".
- Construir un **Modelo Institucional de Gobernanza Ética**
- Definir un **Marco de Gestión Ética**.
- Y, la generación de un clima ético que conlleve un profundo y gradual **Cambio cultural en las organizaciones públicas**.

Pues bien, **en este Marco conceptual brevemente dibujado es en el que se insertan los Códigos Éticos o de conducta**. Son, en efecto, una parte integrante de esa Política

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de Integridad y un elemento sustantivo (pero no suficiente) de un Sistema de Gobernanza Ética, que conviven habitualmente con los "marcos normativos o legales".

En los países donde el principio de legalidad ocupa un espacio muy amplio (hasta agotar los márgenes de disponibilidad o de configuración de un determinado ámbito material), los marcos en los que se deben desarrollar las conductas de los responsables públicos se vinculan por lo común a un sistema de sanciones en los casos de incumplimiento. Su atributo esencial es que se trata de normas jurídicas exigibles directamente por el poder coactivo legítimo del Estado constitucional democrático o del Estado de Derecho.

Los Códigos Éticos de las instituciones públicas no son, en principio, normas jurídicas, sino normas de conducta o comportamiento que, encuadradas en unos principios o valores, pretenden "orientar" en sentido positivo la acción y actuación de tales servidores públicos, aunque en circunstancias extremas puedan tener también algunos efectos de reprobación o de carácter traumático. **Tienen un componente de "autorregulación". Su dimensión es principalmente "preventiva", frente al carácter "represivo" o de "disuasión" de los marcos jurídicos.**

La Ética Institucional, a diferencia del Derecho, **pretende construirse en sentido "positivo", con un fuerte carácter preventivo y permear las conductas y comportamientos (esto es, los "hábitos" o el carácter) de los servidores públicos, mediante procesos de "internalización" de tales valores y normas de conducta**.

En suma, los Códigos Éticos o de Conducta no son otra cosa que la exteriorización de los Valores y Principios, así como de las normas de conducta y de actuación, que deben guiar el desarrollo de las actividades profesionales de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, más allá de las normas jurídicas previamente establecidas.

Los Códigos Éticos o de Conducta deben venir acompañados, para ser efectivos, de una mínima "infraestructura ética" (Marcos de Integridad Institucional). La Ética –como señaló la profesora Adela Cortina- "no es cosmética". Si no garantiza la efectividad de sus valores y normas de conducta, no es Ética, es cosmética.

II.- ¿Cuáles son los elementos básicos de un "Marco (o Sistema) de Integridad Institucional" en el ámbito de la Ética Pública?

Los denominados como Marcos de Integridad organizacional (*Integrity Framework*) son una construcción conceptual de la OCDE. Y, de acuerdo con los profesores Manuel Villoria y Agustín Izquierdo- tales Marcos de Integridad dentro de cada organización pública se componen de normas, procesos y órganos que tienen por cometido principal

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

prevenir las conductas inmorales (*Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 202 y ss.).

Esos Marcos de Integridad se componen –también siguiendo a los mismos autores- de Elementos esenciales y de elementos complementarios. Veamos un esquema de los Elementos esenciales:

ELEMENTOS ESENCIALES DEL MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

INSTRUMENTOS	PROCESOS	ESTRUCTURAS
Códigos Éticos de Conducta: elementos necesarios. Definen Valores, principios y normas de conducta	Definición de Integridad: De acuerdo con los parámetros de las normas de conducta a través de los Valores	Comisión de Ética o Comisionado: órgano de garantía para la efectividad del Código. Puede ser "interno" o con incorporación de "externos".
Evaluaciones de riesgo: Los Códigos sirven para prevenir, identificando cuáles son los marcos de riesgo si no se siguen los valores y normas	Guía hacia la Integridad: Por medio de las evaluaciones de riesgo, la formación y los canales establecidos	Responsable de la gestión de integridad: puede actuar "de puente" entre la entidad pública y el órgano de garantía cuando este sea común.
Formación en Ética: Aspecto sustantivo. Realización de Talleres, Jornadas, presentación de buenas prácticas, etc.	Control: papel de los órganos de garantía y del sistema de quejas y denuncias	Inspectores internos: pueden existir en el marco de la propia organización (por ejemplo, control interno).
Gestión de conflictos de interés: problema nuclear en el ejercicio de funciones públicas, sobre todo frente a situaciones "ex ante", durante y "ex post" el ejercicio del cargo	Sanción: supuestos de incumplimiento. Reprobaciones o sanciones autónomas (cargos de libre nombramiento: cese). Conexiones con el	

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

	régimen sancionador y penal.	
Consultas, Inspecciones y denuncias: Canales de resolución de dilemas éticos, actuaciones "de oficio" o quejas y denuncias. Papel del órgano de garantía (Comisión o Comisionado)	Evaluación: por órgano de garantía y por órganos externos	

Y siguiendo el esquema de la OCDE, así como el Cuadro sobre Elementos esenciales antes expuesto, aunque simplificando sus postulados, cabe resumir que **un "Marco de Integridad Institucional" que pretenda articular una "infraestructura ética" debería incorporar, al menos, los siguientes elementos**:

1. **Un Código Ético o de Conducta**, también denominado en ocasiones como Código Ético y de Buen Gobierno. Este Código debe recoger los Valores y las Normas de Conducta anudadas a tales valores. También puede incluir Principios de Buen Gobierno y Normas de actuación, pero esto tiene un componente más adjetivo y distante, por lo común, de los Marcos de Integridad Institucional, salvo que se conecten con la Eficiencia, la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

2. **Los Códigos** por si solos no incorporan otra cosa que "letra" y pueden derivar en Códigos declarativos; **es** por ello **muy importante que incorporen Mecanismos de Difusión, Prevención y Desarrollo de la Cultura Ética en las organizaciones**, dada su finalidad preventiva y la necesidad objetiva de que se "internalicen" o "interioricen" (como expuso la profesora Victoria Camps).

3. **Un Marco de Integridad Institucional** que promueva la infraestructura ética **debe disponer, asimismo, de procedimientos, canales, circuitos, para garantizar la efectividad del Código Ético o de Conducta**. A través de ellos se plantea la resolución de dilemas éticos por parte de los servidores públicos, quejas o, inclusive, denuncias.

4. **El Código debe garantizar asimismo su efectividad por medio de** la articulación de un Sistema de Garantía, que habitualmente es **una Comisión de Ética (órgano colegiado) o de un Comisionado de Ética (órgano unipersonal)**, encargado, entre otras cosas, de resolver tales dilemas éticos, orientar en caso de consultas, dirimir conflictos éticos y resolver las quejas o reclamaciones que se puedan suscitar.

5. Y, por último, **el Marco de Integridad se debe cerrar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la aplicabilidad del Código y del**

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

funcionamiento del Marco en su conjunto. Lo habitual en el mundo anglosajón es que los Códigos se configuren como "instrumentos vivos", que se van actualizando a través de modificaciones o adaptaciones permanentes al nuevo contexto y a las exigencias o estándares del momento, pero también por medio de **Guías Aplicativas**, que protocolizan como complemento a los Códigos las respuestas a los dilemas éticos y las resoluciones adoptadas por la Comisión o el Comisionado en lo que afecta a quejas y denuncias.

III.- Breve Diagnóstico general sobre el estado de la cuestión en Colombia

El Capítulo 2 del Título V de la Constitución de Colombia de 1991 regula la función pública y establece una serie de obligaciones y deberes a los empleados públicos. La referencia más diáfana a esta cuestión no se encuentra, sin embargo, en ese Título V, Capítulo 2, sino **en el artículo 209 de la Constitución Política**, pues allí efectivamente sí que **aparece como un principio cardinal de actuación de la Administración Pública "la moralidad"**, idea que entronca con ese "poder moral" al que se refiriera en su día, tal como se decía antes, el propio Simón Bolívar.

Los Códigos éticos se enmarcaron en su momento en el seno del cumplimiento de las directrices del Decreto Presidencial 3622 de 2005, sobre políticas del Sistema de Desarrollo Administrativo, así como en el desarrollo de los elementos de Control que fueron denominados como acuerdos, compromisos o protocolos éticos del Modelo Estándar de Control Interno adoptado mediante el Decreto 1599 de 2005.

Sin embargo, estas disposiciones normativas, fruto del proceso de compilación de normas que pretende la idea-fuerza de "simplificación administrativa" como eje de una nueva política gubernamental, se han recogido en el reciente Decreto 1083 de 2015, de 25 de mayo (especialmente, en el Título 21, cuando regula y refunde las normas relativas al Sistema de Control Interno, el más importante a los efectos de este Informe).

Tal como se ha visto, el Eje Transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2018 incluye la lucha contra la corrupción, pero también la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas como aspectos sustantivos de esa política de calidad institucional que el Gobierno de Colombia quiere impulsar en ese período.

Dentro de ese marco general, **el impulso del Proceso de Paz (como uno de los Ejes del Plan Nacional de Desarrollo en este mandato) es una ventana de oportunidad para apostar por una Política de Integridad Institucional**, especialmente adecuada para **el fortalecimiento de la infraestructura institucional en el territorio, en concreto el reforzamiento de los niveles locales de gobierno y la proximidad de los mismos a la ciudadanía**, lo que exige servidores públicos ejemplares e íntegros en

el desempeño de sus cometidos. El **fortalecimiento de la legitimación de la institucionalidad en el territorio** y de la legitimación ciudadana de esos niveles de gobierno está asimismo muy influida por esta clave: el comportamiento de los servidores públicos (políticos y empleados públicos).

En Colombia, desde los inicios del proceso de aprobación de Códigos de Buen Gobierno o de Ética, **se ha producido una multiplicación de Códigos de diferentes entidades que no obedecen a pautas comunes**, pues no hay referencias normativas que planteen un esquema común o unas bases homogéneas para su desarrollo ulterior. El resultado de un proceso tan descentralizado no puede ser otro que la dispersión. **La existencia de más de 3.600 Códigos de Entidades Públicas sin un patrón común da idea de la atomización del modelo y de las dificultades de articular un sistema de "infraestructura ética" de las instituciones y del sector público colombiano con unos estándares básicos de mínima homogeneidad**.

Convendría, por tanto, redefinir tanto una Política de Integridad Institucional en la que la Ética Pública (y especialmente la construcción de Marcos de Integridad Institucional) forme parte esencial de su contenido, concretar también un diseño de Modelo Institucional de Integridad y, en fin, establecer un Modelo de Gestión Ética que sea útil para las entidades públicas colombianas en su conjunto.

En efecto, el Modelo Institucional y de Gestión Ética existente, como consecuencia de lo anterior, se ha configurado como un sistema fragmentado y atomizado. Se hace necesario introducir elementos correctores. Pues, por ejemplo, hay entidades que disponen de Códigos de Buen Gobierno y de Códigos Éticos, otras que solo tienen Código de Buen Gobierno o Código Ético, algunas que refunden ambos o regulan solo el Código Ético, y hay casos también en los que se ha optado por un Decálogo de Principios y Valores.

A esa heterogeneidad formal se une otra de contenidos. Pero eso se debe analizar de forma individualizada, la realidad también es muy variada o de geometría variable. **No hay patrones comunes, por regla general, en la identificación de Valores o de Normas de Conducta entre las distintas entidades**: Si bien es cierto que la singularidad de algunas de esas entidades puede conducir a la necesidad de prever Normas de Conducta específicas, no lo es menos que **los Valores al menos deberían tener un patrón común en su definición mínima, aplicable por tanto a todas las entidades públicas colombianas.**

El Modelo Institucional y de Gestión actualmente existente en Colombia se caracteriza por los siguientes elementos:

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- ***La apuesta por Códigos únicos para todos los servidores públicos, no segmentados por niveles de responsabilidad ni por colectivos***. Las entidades públicas colombianas (con excepción de algún caso), han optado por un sistema único de autorregulación en el que incluyen a todos los empleados públicos, independientemente del Nivel que ocupen y del carácter de la función que desempeñen o de las responsabilidades que ostenten.

- ***Códigos éticos y contratistas.*** Este es uno de los puntos críticos del sistema actualmente existente. La existencia de una "planta administrativa paralela" en las entidades públicas colombianas obliga necesariamente a incorporar de algún modo a los contratistas al ámbito de aplicación de los Códigos. Especialmente importante es el punto de los conflictos de interés "ex ante", durante y "ex post" el ejercicio de esas actividades públicas por parte de esos contratistas.

- ***Sistemas de prevención, formación e interiorización de los Códigos***. Hay una presencia desigual de estos sistemas en las entidades públicas: algunas los promueven de forma efectiva, otras de forma menos intensa y en algunos casos de manera anecdótica. Reforzar la "infraestructura ética" de las entidades requiere impulsar firmemente la articulación de esos sistemas de prevención y formación para impregnar de cultura ética las entidades públicas.

- ***Procedimientos, canales y circuitos de planteamiento de dilemas éticos, quejas o denuncias sobre el alcance y cumplimiento del Código Ético***. Hay también una presencia muy desigual. Es asimismo un elemento imprescindible (más de dimensión formal que material) del Marco de Integridad Institucional. Garantizar tales procesos está directamente conectado con el punto siguiente.

- ***La inexistencia de Comisiones de Ética con funciones efectivas de resolución de dilemas éticos.*** En algunos casos hay constituidas Comisiones de Ética en las entidades públicas a través de sus diferentes Códigos, pero solo las conforman personas vinculadas al Nivel Directivo. Eso plantea algunos problemas, pues el Código se aplica a todos los empleados públicos. Nada debería impedir sino todo lo contrario (para no densificar más la institucionalidad) que esas funciones las asumiera un órgano interno (por ejemplo, los órganos o unidades de control interno), pero siempre que se salvaguardara su propia independencia o autonomía en la toma de decisiones. Otro segundo problema es el relativo a las funciones asignadas. En la muestra analizada no se observa que esas Comisiones tengan asumida la función de servir de canal efectivo de prevención y resolución de dilemas éticos, si bien en algunos casos puede haber algunas funciones que se asemejen a las descritas. Sí que se prevén, en cambio, en algunos supuestos sistemas de seguimiento y control.

- ***Los códigos como "instrumentos vivos".*** Uno de los papeles fundamentales de las citadas Comisiones debería ser proponer las adaptaciones o transformaciones que sean precisas para adecuar el Código a las nuevas exigencias, contextos o estándares de comportamiento requeridos en cada momento. La caracterización de los Códigos Éticos como "instrumentos vivos" o la conceptualización de la ética pública como "un trabajo en proceso", se ve oscurecido en el caso de las entidades colombianas. El papel de impulsor de estas adaptaciones es propio de las citadas Comisiones de Ética. Tampoco estas

Comisiones de las diferentes entidades han aprobado Memorias de funcionamiento y menos aún "Guías Aplicativas", que sirvan –como es habitual en el mundo anglosajón- de protocolos del alcance e interpretación que de los Valores y Normas de conducta[2].

V.- Cómo replantear una Política de Integridad Institucional en el Gobierno y la Administración de Colombia: Algunos ejes de actuación

De forma telegráfica, se pueden **exponer una serie de líneas-fuerza que son necesarias para redefinir esa Política de Integridad y dar el protagonismo que merece la Ética Institucional dentro de aquella**. Estas son tales premisas:

- ***Introducir de forma clara y precisa la Ética Institucional o la Integridad Institucional en la Agenda Política del Gobierno*****,** dándole el relieve institucional que merece e incorporándola a la línea de desarrollo del Buen Gobierno o de Buena Gobernanza como ámbito específico de actuación del Ejecutivo en el mandato 2014-2018 dentro del Eje Transversal de Buen Gobierno. La Política de Integridad y concretamente la construcción de los Marcos de Integridad Institucional de las entidades públicas colombianas se debería encuadrar en la Comisión Nacional de Moralización.

- ***Establecer un Liderazgo político claro y fuerte en el impulso y desarrollo de esa Política de Integridad Institucional y de Ética Pública***. En Colombia el proceso debería ser liderado por la Presidencia de la República o, incluso mejor, por delegación de esta a través del Departamento Administrativo de la Función Pública que, dado sus cometidos funcionales, cabe considerar como la instancia idónea para la puesta en marcha de la redefinición de esta política gubernamental que se enmarca en la Política de integridad en su dimensión de Ética Pública.

- ***Encuadrar la Ética Pública y la construcción de Marcos de Integridad Institucional en una filosofía de prevención de la corrupción y de generación de "anticuerpos" o "sistemas de alerta temprana"*** que mejoren la infraestructura ética de las organizaciones públicas e influyan en los hábitos y comportamientos de los servidores públicos en un proceso de cambio de cultura organizativa.

- ***Incidir en la dimensión "objetiva" o institucional de la Ética Pública desde la perspectiva de las entidades públicas***. La dimensión dominante debe ser la "objetiva": preservar las instituciones y la confianza ciudadana; sin desmerecer el

[2] Dos ejemplos recientes de Memorias de una Comisión de Ética (aunque solo aplicables al "nivel directivo") son las que, relativas a los años 2013/2014 y 2015, se han publicado por parte de la Comisión de Ética del Gobierno Vasco (Comunidad Autónoma de Euskadi; España). Se pueden consultar en abierto en el siguiente enlace: http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/comision-etica-publica/r47-edukia/es/

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

aspecto "subjetivo". Lo realmente relevante de las malas conductas o de la corrupción es la destrucción de ese capital social intangible que es la confianza ciudadana en las instituciones.

- ***La Política de Integridad en su aspecto de Ética Institucional debe ser asimismo incorporada a la Política de Gestión de Personas*** (también llamada de Recursos Humanos o de Talento Humano), pues es uno de sus ejes centrales. Aunque la Gestión de los Códigos Éticos tiene, asimismo, conexiones evidentes con las atribuciones de las oficinas de Control Interno, que deben ser utilizadas como recurso institucional interno para construir el Marco de Integridad Institucional en cada entidad.

- ***La formación en Valores debe ser parte consustancial de las políticas de empleo público.*** Se ha de invertir mucho en formación ética o deontológica dentro del proceso de acogida de nuevos empleados públicos o contratistas), valorarse en la promoción o ascenso y, en fin, ser tenida especialmente en cuenta (por ejemplo, cuál es el nivel de integridad de los candidatos a un cargo público) en los procesos de libre nombramiento o en la remoción de aquellos empleados públicos de nivel directivo o asesor, como también ser parte integrante del proceso de evaluación del desempeño.

- ***Debe redefinirse completamente el Modelo Institucional existente de Códigos Éticos y paliar su exagerada fragmentación y atomización***. Ello implica tomar decisiones políticas sobre cuál es el Modelo Institucional que se propone: apostar por Valores mínimos y Normas de conducta básicas comunes para todas las entidades.

VI.- ¿Qué hacer para redefinir el modelo? Algunas decisiones críticas a adoptar

Algunas **propuestas para redefinir el Modelo Institucional de Integridad podrían ser las siguientes**:

- ***La redefinición de un nuevo Marco de Integridad Institucional requiere participación, pero también un impulso centrípeto por parte del Gobierno***. La dicotomía es obvia: dirección jerárquica del proceso (de arriba abajo; modelo *top-down*) o participación intensa (de abajo arriba; modelo *bottom-up*). Se ha de buscar un punto intermedio o de cierto equilibrio entre ambas metodologías, pues tienen las dos ventajas evidentes cuando se combinan entre sí. Más en este caso, si se quiere ir a construir un Código-Tipo Básico común a las entidades.

- ***Sensibilización de la importancia de la Integridad Institucional y de la Ética Pública***. Se debe llevar a cabo una intensa campaña de sensibilización de la importancia de esta Política de Integridad Institucional y de Ética Pública. Precisar bien los conceptos y su alcance.

- ***Definir el Modelo institucional de Integridad.*** Se ha de decidir qué Modelo Institucional se implanta. Hay muchas alternativas. La primera es diferenciar Orden Nacional y Orden territorial, así como plantearse el papel de las entidades

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

instrumentales dependientes de administraciones matriz. La segunda es si debe existir o no un Sistema de Integridad por entidades públicas segmentado o ha de mantenerse un sistema único.

- ***Establecer un suelo de Valores y Normas de Conducta comunes a todas las entidades públicas.*** Lo más razonable es en una primera fase ensayar la definición de unos Valores y Normas de Conducta comunes para todas las entidades (que marquen una suerte de "suelo ético o deontológico" de todos los empleados públicos para todo tipo de entidades). Y cuando del sistema esté plenamente asentado, tal vez se pueda caminar hacia un proceso de complemento de tales Códigos según las singularidades de cada entidad pública (Código Básico-Códigos complementarios).

- ***Aprobar un Código Común Básico (o Código-Tipo) aplicable a todas la entidades como mínimo y abrir la construcción de Códigos complementarios.*** El Código Común Básico debe definir un suelo de Valores generales compartidos y Normas de Conducta mínimas de todas las entidades y servidores públicos, sin perjuicio de que se puedan complementar sus contenidos en función de la actividad sectorial de la entidad y de las actividades profesionales de los servidores públicos (defensa, seguridad, sanidad, educación, etc.). Esa complementación implica construcción, en su caso, de Códigos "en cadena" cuando ello sea imprescindible por la diferenciación funcional, pero con absoluto respeto a los principios, valores y normas de conducta establecidos como básicos en el Código-Tipo.

- ***El Código Común Básico debe establecer Valores y Normas de conducta comunes.*** La opción que se propone es la elaboración de un Código-Tipo Básico que recogiera los Valores más importantes del Servicio Público (un posible modelo se aporta en el Anexo II del informe), así como una relación sucinta de Normas de Conducta que, en este caso, algunas de ellas al menos, se deberían diferenciar en su aplicación según el colectivo al que vayan dirigidas.

- ***Creación de una Subcomisión Técnica de Ética o Integridad Institucional en el seno de la Comisión Nacional de Moralización.*** Con el fin, de no multiplicar una densa institucionalidad ya existente, se debería crear una Subcomisión Técnica Central de Ética, adscrita por ejemplo a la Comisión Nacional de Moralización, compuesta por directivos, profesionales y expertos externos en la materia, que actuara como cauce de recepción de quejas y sugerencias complejas en sus soluciones, así como de dilemas éticos del mismo carácter, que le fueran planteados por los Comisionados de Ética de cada entidad pública (o, en su caso, por las Oficinas de Control Interno). Esa Comisión Central de Ética elaboraría, por tanto, una Guía Aplicativa Anual en la que establecería, a modo de protocolo, las líneas-fuerza de la interpretación del Código Básico.

- Este proceso tendría a grandes líneas los siguientes pasos:

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRIMER PASO	Aprobación por el Gobierno de las líneas básicas de un Sistema o Marco de Integridad Institucional, del que los Códigos Éticos o de Conducta formarían parte sustantiva
SEGUNDO PASO	Elaboración de un Código-Tipo Básico que reúna Valores mínimos y Normas de Conducta comunes para todas las Entidades
TERCER PASO	Constitución de la Subcomisión Técnica Central de Ética en el seno de la Comisión nacional de Moralización y nombramiento de Comisionados o responsables en cada entidad
CUARTO PASO	Difusión del Código: Comunicación, Talleres, Jornadas, Publicaciones
QUINTO PASO	Aplicación del Código: pruebas-piloto. Desarrollo, en su caso, del Código por alguna entidad singular
SEXTO PASO	Elaboración periódica (por ejemplo, anual) de Guías Aplicativas (o Memorias) por parte de Comisión Central de Ética, donde se sintetice el caudal interpretativo de los diferentes Valores y Normas de Conducta

La construcción de Marcos de Integridad Institucional se convierte en una necesidad objetiva si se quiere impulsar realmente una política de Ética Institucional en las entidades públicas. La OCDE lleva ya años promoviendo esos Marcos de Integridad y todos los pasos que se den en esa dirección avalarán, sin duda, la candidatura del país al ingreso en esa organización. Asimismo, **la construcción de esos Marcos de Integridad Institucional serán una palanca de reforzamiento de los niveles descentralizados de gobierno en un escenario de Paz, tal como promueve el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.** Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación.

En efecto, **ese Plan tiene como eje central también la Educación. Esta idea-fuerza no es ajena en ningún caso a la nueva configuración que se quiere impulsar desde la OCDE de las Políticas de Integridad Institucional, donde se apuesta de forma clara y decidida por involucrar activamente a la ciudadanía en el impulso efectivo de la Ética Pública en las Instituciones**, **puesto que sin conductas íntegras de los ciudadanos y de las empresas en el tejido y en las relaciones sociales es prácticamente imposible salvaguardar la Integridad institucional en el entorno público, ya que este no es un entorno aislado de la propia sociedad civil. La Educación juega aquí un factor sustancial como elemento de impulso de una política preventiva de integridad y de evitación de la corrupción.**

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

I.- Presentación[3]

Este Informe final es un producto que surge de un proceso iniciado el mes de noviembre de 2015 cuando tuvo lugar una visita institucional al DAFP con el fin de dar soporte para una redefinición de la Política de Integridad Institucional en las entidades pública colombianas mediante la revisión de la metodología y contenidos de elaboración y aplicación de los Códigos de Buen Gobierno y de Ética de tales entidades.

En primer lugar, como consecuencia de esa Misión se elaboró un primer Informe de Diagnóstico y de primeras propuestas que fue remitido al DAFP el 18 de diciembre de 2015 y, a partir de esa fecha, fue objeto de revisión y enmienda por parte del personal directivo, asesores y profesionales de ese departamento. A partir de esas observaciones, se procedió a la elaboración de un segundo documento que tenía la pretensión de llevar a cabo una corrección del diagnóstico inicial del problema enunciado ("Códigos de Integridad Institucional y Buen Gobierno) en las Entidades del Estado Colombiano realizado en el primer documento fruto de la Agenda Institucional desarrollada entre los días 30 de noviembre a 4 de diciembre en la ciudad de Bogotá, concretamente en el Departamento Administrativo de la Función Pública, en los distintos talleres (*Focus group*) y entrevistas realizadas, así como del análisis de la documentación remitida en su día.

Este segundo documento introdujo asimismo las observaciones efectuadas por el DAFP, así como incluyó en un Anexo algunas de las ideas sustantivas que se habían extraído de las encuestas realizadas en su día a algunos de los representantes de las entidades presentes en los distintos talleres (*Focus Group*) antes enunciados.

Algunas de las ideas-fuerza que en ese documento se recogen, en coherencia con el documento anterior de diciembre de 2015, tienen la pretensión de situar al Departamento Administrativo de Función Pública y al propio Gobierno colombiano en la línea de reforzar la Política de Integridad y Transparencia por medio de un fortalecimiento institucional de las acciones dirigidas a repensar la

[3] El contenido de este Informe Final debe ser completado, sobre todo en su parte final (Epígrafe V), con el contenido del Resumen Ejecutivo, que fue elaborado tras la sesión de cierre del Proyecto (durante el mes de abril) y donde se han incorporado algunas de las observaciones y propuestas formuladas tanto por FIIAPP como por el DAFP.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

estrategia de Códigos de Buen Gobierno y de Ética llevada a cabo en el país en los últimos años.

Y, tras la remisión de ese Segundo Informe, el DAFP formuló asimismo algunas observaciones y ciertas demandas de ampliación o precisión de contenidos que se materializan a través de este Informe Final, con el que se da cierre a la Consultoría iniciada hace ya más de tres meses.

No obstante, en este Informe Final se incluye también un Resumen Ejecutivo que intenta sintetizar en clave de mensaje político dirigido a la Presidencia de la República, al Gobierno y a los diferentes ministerios, las ideas-fuerza y recomendaciones de este Informe, así como la transcendencia que tiene, en el marco del desarrollo democrático del país y de un proceso de integración de Colombia en la OCDE, el impulso de Marcos de Integridad Institucional en las entidades públicas con el fin de mejorar la infraestructura ética de esas organizaciones, fortalecer el clima ético y los valores de todos los servidores públicos, así como prevenir la corrupción.

II.- Algunos aspectos preliminares de la Agenda desarrollada

La agenda desarrollada durante la semana de visita institucional en Bogotá (30 noviembre-4 diciembre) fue intensa. Tras una preparación de la visita mediante el análisis de los documentos previamente remitidos, se llevaron a cabo una serie de presentaciones, talleres, entrevistas y reuniones que sirvieron para contrastar las primeras intuiciones recibidas por la lectura de aquellos materiales con la realidad institucional derivada de los hechos.

A tal efecto, algunas intuiciones iniciales se confirmaron mientras que otras muchas quedaron matizadas o, incluso, se tuvieron que descartar.

Entre la documentación previamente realizada destaca el estudio del “Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado (Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico)” que, elaborado por USAID en el año 2006, ha tenido, tal como se verá, un impacto (si bien desigual) sobre el proceso de elaboración de Códigos de Buen Gobierno y de Códigos Éticos en buena parte de las entidades públicas colombianas desde entonces. Esta primera impresión se desvanece parcialmente, en efecto, a través del análisis de las respuestas a los

cuestionarios elaboradas por algunos de los asistentes en representación de diferentes entidades, pues hay un número importante de estas que reconoce que el modelo USAID no tuvo una influencia directa en su sistema de gestión ética, si bien si se examina la estructura de los Códigos y su contenido esa afirmación puede ponerse en cuestión en algún caso, pues los paralelismos con el modelo USAID son bastante evidentes. En todo caso, cabe constatar que la mayor parte de las personas que responden a la encuesta no estaban en la entidad en el momento en el que se procedió a la elaboración de los citados Códigos.

Asimismo, se ha prestado especial atención a la “muestra” remitida de diferentes tipos de Códigos por parte de distintas Entidades Públicas, que, aun siendo una muestra reducida en su tamaño, bien es cierto que ha servido para disponer de una primera visión para contrastar con la realidad existente en las citadas Entidades.

En cualquier caso, para disponer de un cuadro preciso de la situación existente hubiese hecho falta disponer de una muestra mayor que nos dotara de una visión más empírica sobre cuál es en realidad la situación existente en las Entidades Públicas colombianas en lo que respecta a la “infraestructura ética”.

En efecto, la “muestra” elegida era pequeña en su tamaño. Algo se ha ampliado, pero tampoco demasiado, a través de la elección de asistentes en representación de diferentes entidades a los “*Focus Group*”, pero aun en este caso las limitaciones del número solo nos permiten disponer de un cuadro reducido sobre cuál es la situación.

Para paliar, siquiera sea de forma relativa, esta circunstancia, se procedió a la elaboración de un Cuestionario, que fue remitido a todas las entidades que asistieron a los grupos focales, y cuyos resultados son analizados en el Anexo a este Informe. No obstante, la muestra en este caso también puede considerarse como pequeña, dado que las respuestas enviadas han sido 7 y en muchos casos no son las más representativas de las opciones más avanzadas en el desarrollo de los modelos de gestión ética en las entidades públicas colombianas. Por ejemplo, salvo error u omisión por nuestra parte, no están ni el Ministerio de Defensa ni el Ministerio de Trabajo. Ambos ministerios citados, junto con el Municipio de Medellín, son las experiencias más innovadoras en este ámbito. Sería oportuno que otras entidades públicas pudieran extraer lecciones y experiencias de estas buenas prácticas, lo que se podría llevar a cabo mediante

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

presentaciones de sus respectivos programas de infraestructura ética o a través de la conformación de redes para la mejora de la infraestructura ética en las entidades públicas.

III.- El Marco conceptual de una política de Integridad Institucional o de Ética Pública en la Administración Pública (Entidades Públicas). La infraestructura ética: el Marco institucional de integridad

Con carácter preliminar cabe subrayar de entrada que el Estado colombiano inicia tempranamente –al menos en comparación con otros países latinoamericanos y de otros contextos- un proceso de regulación y de implantación de un marco de gestión ética en las diferentes entidades públicas del país. Este esfuerzo debe ser resaltado. Tal vez los defectos del modelo inicial se deban a su temprano impulso, cuando aún la definición de los marcos de integridad institucional (impulsados por la OCDE) desde finales de la década de los noventa del siglo pasado no habían aún permeado en la configuración y en las soluciones adoptadas frente a estos problemas. Pero, en todo caso, es importante reiterar que Colombia se suma tempranamente a un proceso de reivindicación de la ética en el sector público que hasta cierto punto puede considerarse pionero. Esa reivindicación del “poder moral” (del que en su día se hiciera eco el propio Simón Bolívar) en el ámbito de la administración pública es un punto de interés que abre expectativas de mejora sobre lo elaborado en su día.

El Eje transversal de Buen Gobierno en el PND 2014-2018: el papel de la integridad.

La política de integridad y ética pública puede considerarse que se encuentra implícitamente recogida en ese Eje transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2019. Sin la pretensión de entrar en su contenido sí que puede ser útil a efectos instrumentales exponer algunas de las ideas-fuerza que aparecen en el citado documento y que enlazan perfectamente con lo que seguidamente se expondrá:

- *“Un Buen Gobierno es el sustento de una sociedad democrática e incluyente en la que el ciudadano y sus derechos son la prioridad del Estado”.*

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- *"Es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Una administración cercana al ciudadano, que opera de manera armónica en sus distintos niveles de gobierno a través de servidores íntegros y comprometidos, para cumplir lo que promete y rendir cuentas sobre lo que hace".*
- *"Este Plan de Desarrollo da continuidad y complementa la Política de Buen Gobierno iniciada en el Plan 2010–2014 a partir de idénticos principios orientadores (transparencia, participación y servicio al ciudadano, lucha contra la corrupción, gestión pública efectiva y vocación de servicio)".*
- *"Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del Buen Gobierno, este capítulo está estructurado para enfatizar en el cierre de brechas de capacidad institucional requerido nacional, regional y localmente para lograr una administración pública de excelencia que contribuya a materializar los pilares del Plan de Desarrollo 2014-2018: Paz, Equidad y Educación".*
- *"El país ha registrado una tendencia a la mejora de sus indicadores de gobernabilidad; y el Plan se propone mantener esta senda de mejoramiento. En efecto, según el Banco Mundial, a raíz de las políticas implementadas, el país evidencia avances en asuntos tales como rendición de cuentas, efectividad del gobierno, calidad regulatoria y se ha mantenido en los resultados alcanzados en materia de control de la corrupción".*

Por tanto, la idea-fuerza de "integridad de los servidores públicos" está plenamente integrada –como no podía ser menos- en la noción de Buen Gobierno que maneja el propio PND 2014-2018. Y esta guía de mandato o de la política gubernamental en esta legislatura presidencial debe servir como base para desarrollar de forma efectiva esa Política de Integridad Institucional y esos denominados Marcos de Integridad Institucional a los que se hará reiterada referencia en estas páginas.

Entrando ya en un campo más conceptual y por lo que afecta al marco de una Política de Integridad Institucional o de Ética Pública en las Entidades Públicas colombianas, los puntos centrales de trabajo han sido los siguientes:

¿Qué es la Ética Pública?

Se debe partir de definir conceptualmente lo que sea la Ética Pública. Y se debe hacer hincapié especialmente en que la Ética Pública es una modalidad de Ética aplicada o de Ética "profesional", pero que debe ser caracterizada como "Ética Institucional" o ética de las instituciones públicas.

En un reciente trabajo publicado este mismo año 2016, los profesores Villoria e Izquierdo (*Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos/INAP, Madrid, 2016), encuadran la ética de la administración dentro de la ética profesional y la

denominan "ética pública": "La ética política y de la administración –son sus palabras- trata de desvelar la dimensión ética en las actividades de los profesionales que trabajan en las instituciones públicas. De aquí que en ocasiones –concluyen- esta ética aplicada sea conocida como ética pública". Esta ética se denomina también como "gubernamental". Y esa faceta "institucional" es, a nuestro juicio, determinante, puesto que mientras en el ámbito moral la fuente de obligación es siempre interna al ser el propio individuo el que se obliga o prohíbe hacer determinadas acciones, en la ética institucional o gubernamental, así como de los servidores públicos, hay un fuerte contenido deontológico expresado en ocasiones por las normas jurídicas, pero también en otro tipo de medios como son las normas de conducta recogidas en los códigos éticos.

Como también han recogido Villoria e Izquierdo (y esto es aplicable a todos los países, no solo a las democracias avanzadas), "en el caso de los cargos públicos, tanto políticos como funcionarios", la tensión entre el bien común y el interés privado adquiere una tonalidad específica". En efecto, la contraposición entre interés público y privado adopta en muchos momentos en el ejercicio de las funciones públicas "un dramatismo especial", puesto que "el conflicto (o el potencial conflicto) entre el interés organizativo y el privado es mucho más peligroso en el ámbito público que en cualquier otra actividad de carácter privado". En palabras de los autores citados: "Las leyes son necesarias para atajar toda clase de conductas desviadas, pero a veces no son suficientes".

Sin duda la ética impregna la redacción de tales leyes, pero en ocasiones esas regulaciones normativas no agotan ni mucho menos las posibles zonas de interferencia o de colisión que puedan producirse entre lo público y lo privado. La especial posición de esos cargos públicos y funcionarios, así como su dependencia de una institución pública que conlleva la asunción de una serie de valores, principios y normas de conducta, conlleva una distinción importante entre el papel de la ética en el ámbito privado y en el público. Esta última está cargada, como decíamos, de obligaciones, normas de deontología profesional o estándares de conducta de necesario cumplimiento para salvaguardar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El componente subjetivo (o personal) que tiene, sin duda, toda dimensión ética, se ve por tanto enriquecido en este caso por una dimensión "objetiva" (o, si se

prefiere, institucional). En el ámbito de lo público o de las entidades públicas las conductas personales son importantes, pero mucho más aún lo es el impacto directo o indirecto que tienen aquellas sobre las instituciones y sobre la imagen que la ciudadanía percibe de esas instituciones a través del comportamiento de los responsables públicos.

La confianza de la ciudadanía en sus instituciones es un valor público sobre el que se asienta la legitimidad institucional. Y, por tanto, cómo se comporten los servidores públicos no es indiferente a la hora de consolidar o deteriorar la imagen que la ciudadanía tiene de sus instituciones. Como ha dicho recientemente Pierre Ronsanvallon (*Le bon gouvernment*, Seuil, París, 2015), "la confianza es una institución invisible". Pero esa intangibilidad de la confianza no la hace menos importante para salvaguardar la legitimidad institucional, sino que la convierte en algo imprescindible. La confianza en las instituciones es un intangible que cuesta mucho reafirmar o asentar, pero que se puede perder o dilapidar rápidamente por una mala conducta de los gobernantes o de los servidores públicos. La Ética Pública o las políticas de integridad tienen mucho que decir en todo esto: pueden ayudar a que esa confianza se preserve y, en cierta medida, a que se restaure. Por eso invertir en integridad de los servidores públicos, como ya advertía el PND 2014-2018, es sin duda una manifestación fuerte del Buen Gobierno y de mejora de los indicadores de calidad institucional del país en su conjunto.

En una "democracia de confianza", tal como también la define Rosanvallon, el imperativo de la integridad y de la transparencia son dos presupuestos del funcionamiento del Buen Gobierno. Colombia está dando pasos importantes en ambas direcciones, lo sustantivo en estos momentos es apuntalar esos procesos para reforzar la imagen que la ciudadanía tiene de sus propias instituciones, de sus gobernantes y de todos sus servidores públicos. La ética institucional o ética pública es un paso importante en ese proceso.

2.- Ética y Derecho (o Derecho y Ética)

No es momento ahora en este documento inicial para adentrarnos en esta diferenciación, pero simplificando mucho el problema cabe decir que en un sistema de Administración Pública "continental" de impronta francesa, como es el del Estado colombiano, el papel de la Ley y del ordenamiento jurídico tiene un

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

peso determinante a la hora de definir lo que es correcto o incorrecto desde el plano normativo-jurídico.

El Derecho, en todo caso, puede estar sin duda imbuido de valores o postulados éticos, lo que puede facilitar su proceso de legitimación y de aceptación por parte de la ciudadanía. Pero este aspecto no nos interesa ahora. Tal vez, aunque sea de modo un tanto arbitrario, es más gráfico a nuestros efectos en estos momentos contraponer lo que es una "regulación por Ley o norma jurídica" de aquellos valores, principios o normas de conducta o de actuación que no se reflejan a través del Derecho.

En efecto, la densidad normativa del poder coactivo del Estado que se expresa a través del Derecho es densa y extensa. La regulación jurídica es minuciosa y los espacios de "autorregulación" son muy escasos. La descompensación entre regulación-autorregulación, a diferencia de lo que ocurre en los países de la órbita anglosajona, es evidente.

Todo ello, como también ha señalado de forma acertada la profesora Victoria Camps, deja muy poco espacio a la Ética Pública como fenómeno de autorregulación, ya que lo establecido por las normas (especialmente por el derecho sancionador de ámbito penal o administrativo) es de una alta densidad. La profesora Camps parte de la premisa de que hay determinadas formas de comportamiento o de corrupción que no son resueltas por la legislación, sino que deben ser resueltas por la ética, porque en caso contrario densificaríamos en exceso la regulación legal. Aunque ese desplazamiento de las normas jurídicas a los códigos a la hora de "autorregular" conductas tiene unas exigencias para su correcto funcionamiento. Así, la profesora Camps afirma lo siguiente: "Yo creo que nos hemos dado cuenta de que el problema no se resuelve solamente con códigos. Lo realmente importante es que los códigos se cumplan, y que se cumplan sin la coacción ni la pena, la multa o la cárcel, que supone el incumplimiento de la ley" ("Entrevista", *Revista Vasca de Gestión de Persona y Organizaciones Públicas*, número 9, 2015, pp. 99 y ss.)

Sin perjuicio de que los postulados éticos informen en mayor o menor medida las Leyes, sí que se puede afirmar que el Derecho o la Ley tiene un alto contenido regulador o coactivo (de normas imperativas), mientras que la Ética se refiere más a convicciones internas o de la persona: el tribunal de esos actos es la propia persona de acuerdo con sus convicciones o postulados morales. Esta es

una idea muy arraigada, pero en verdad la ética adquiere una fuerza cualitativamente superior en el ámbito de la Administración pública. La "virtudes públicas" –como recordaba también Victoria Camps en un libro ya clásico- se despliegan principalmente sobre la esfera pública y no tanto sobre el ámbito privado.

Sin embargo, en el campo de la Ética Institucional de carácter público ello no es exactamente así. La pertenencia de un servidor público a una determinada institución le obliga no solo a cumplir con las normas jurídicas del propio ordenamiento, sino también a adecuar sus conductas o comportamientos a un conjunto de valores y principios que son de necesario cumplimiento dada la posición que ocupa, las funciones que desarrolla y la imagen institucional que traslada esa persona en la estructura de cada entidad pública. Las malas conductas de los servidores públicos no solo son censurables "personalmente" (esto es, no solo afectan a "su reputación personal o privada"), sino que además "manchan" o "perturban" la imagen de las propias instituciones, erosionando la confianza de la ciudadanía en ellas.

Si bien es cierto, en consecuencia, que –como también se ha dicho por Victoria Camps y recordado asimismo por Villoria e Izquierdo- "en el ámbito moral la fuente de la obligación es el propio individuo el que se obliga o prohíbe a hacer determinadas acciones", ese presupuesto conceptual (siendo cierto también en el espacio institucional público) no lo es menos que se modula frontalmente en las estructuras gubernamentales o administrativas, pues las consecuencias de las acciones de los sujetos que intervienen o actúan en ellas trascienden a la propia persona. Sin duda, siguen vigentes las premisas de la ética en cuanto que el propio sujeto es "espectador imparcial" de sus actos, de los que debe sentirse orgulloso, razonablemente satisfecho o "experimentar sentimientos de vergüenza", pero los efectos de tales conductas transcienden del plano personal y se sitúan en el terreno institucional, así como en el plano de la mayor o menor confianza de los ciudadanos en las instituciones.

La Ética Pública ha sido caracterizada como una ética aplicada o, más exactamente, como una "ética profesional". Y como tal ética de las profesiones es natural que se traslade a un campo más empírico, como es la determinación de valores, principios y normas de conducta en documentos que se denominan códigos. Como reconocieron Villoria e Izquierdo, "la ética aplicada en el campo

de las profesiones se concreta a veces en la elaboración de códigos de conducta, conjunto de reglas o pautas que regulan la conducta de los miembros de una determinada profesión, evidenciando la corrección o incorrección de ciertas prácticas de esa profesión" (*Ética Pública y Buen Gobierno*, cit. pp. 19-20). Pero como bien advierten esos mismos autores, "la ética gubernamental está dirigida a diversos grupos de profesiones", que va desde cargos electos o gubernamentales hasta los propios funcionarios. Este es un punto sobre el que habrá que detenerse en momentos posteriores de este Informe.

Por tanto, el componente de "autorregulación" de la Ética Pública tiene una intensidad y un valor específico en las instituciones. La cuestión clave es cuál es el espacio de autorregulación que queda en sistemas jurídicos en los que el poder normativo o el Derecho han jugado tradicionalmente un papel enormemente relevante y de una intensidad considerable. Sobre este punto volveremos.

¿Por qué se está revalorizando el papel de la Ética en las instituciones en tiempos recientes?

Esta es una tendencia generalizada en la sociedad contemporánea y en los distintos países, especialmente acusada en las democracias avanzadas, pero que extiende sus tentáculos también en sistemas democráticos de países en vías de desarrollo.

Las causas son múltiples y no se pueden sintetizar en estas líneas. Pero entre ellas cabe citar un generalizado descrédito de la política, una desafección o desconfianza creciente de la ciudadanía en sus representantes públicos y en sus instituciones, así como una pérdida de los valores, incrementada por una erosión de los pilares en los que se asentaba la sociedad tradicional.

El hecho cierto es que, agravado todo ello por la crisis económico-financiera que se inició en 2007-2008, las instituciones públicas, así como los gobernantes y servidores públicos, han visto cómo las exigencias ciudadanas de los estándares de mejor conducta que exige la ciudadanía a los servidores públicos se han incrementado de forma notable en estas últimas décadas y, sobre todo, en estos últimos años.

Realmente, de forma aparentemente insensible, ha ido emergiendo en el mundo occidental una "democracia de confianza" que se asienta sobre varias figuras o

imperativos –en palabras de Pierre Rosanvallon- entre las que cabe destacar la integridad (así como la transparencia). Partiendo de las viejas premisas de la necesidad de que los gobernantes acrediten "virtudes y talentos", es obvio que hoy en día "la calidad de los actores del mundo político" es un presupuesto básico del buen gobierno. Así, según este autor, "el restablecimiento de una relación democrática entre gobernantes y gobernados pasa a un primer plano por el restablecimiento de una relación de confianza, hoy en día fuertemente degradada" (*Le bon gouvernement*, cit. p. 324). Y esa erosión de la confianza debe repararse por medio de unas mejores conductas de los gobernantes con la finalidad de erradicar (o reducir al máximo) la corrupción. Las personas adquieren un protagonismo estelar en esa "democracia de confianza" que se está asentando en los sistemas democráticos occidentales. De nuevo las palabras de Rosanvallon son clarificadoras: "La exigencia de integridad de los gobernantes se inscribe siempre ciertamente en una tradición de rechazo de la corrupción como subversión moral e institucionalmente inaceptable de un buen orden político. Pero ella incluso ha cambiado de naturaleza y adoptado una importancia creciente, puesto que implica el paso de una política de programas a una política de personas". Aspecto nada menor.

Bajo esos presupuestos fácticos, se observa un crecimiento importante de la Ética Pública o de la Ética de las Instituciones Públicas y, por tanto, de la extensión de unos valores y normas de conducta a quienes son servidores públicos y deciden, gestionan o administran bienes y servicios públicos. A imagen y semejanza de las políticas empresariales que se impulsaron desde mediados de la década de los noventa del siglo XX sobre "buen gobierno corporativo", también en el sector público la irrupción en escena de la Ética Institucional ha sido intensa desde principios de los años dos mil.

En esa irrupción ha jugado un papel importante la OCDE. Y, en esta clave, la apuesta por reforzar los sistemas de integridad institucional son una excelente "carta de presentación" de una candidatura como la de Colombia para ingresar en esa organización internacional. Ya desde finales de la década de los noventa, pero incrementando su presencia a partir de los primeros años del siglo XXI, la OCDE ha impulsado de forma intensa la introducción de Marcos de Integridad Institucional en las organizaciones públicas y la aprobación de Códigos Éticos o de Conducta por parte de las Administraciones Públicas. La inmensa mayoría de los países de la OCDE, con presencia desigual según los casos, disponen de

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

sistemas de “infraestructura ética” que ponen a resguardo de los fenómenos de malas prácticas y de la corrupción a las entidades públicas y a sus servidores públicos de tales países.

La Gobernanza Ética como manifestación de la Política de Integridad

En un sistema de Buen Gobierno o de Buena Gobernanza la Política de Integridad Institucional o de Gobernanza Ética debería ser uno de los pilares básicos de tal sistema. Los “valores” –como recordara Gary Hamel- importan ahora más que nunca (*Lo que ahora importa,* Deusto, 2012). Las instituciones públicas deben reforzar sus Valores y construir así Sistemas de Gobernanza Ética, que traspasen las paredes de las organizaciones públicas y muestren a la ciudadanía servidores públicos virtuosos e íntegros en el ejercicio de sus funciones. Ambas ideas fueron expresadas gráficamente por Longo y Albareda en un reciente libro (*Administración Pública con Valores. Instrumentos para una Gobernanza Ética*, INAP, Madrid, 2015). En verdad, debería ser el primer pilar que abriera el espacio para la inserción del resto de dimensiones esenciales en las que se proyecta esa idea de Buen Gobierno o de Buena Gobernanza: transparencia, eficiencia, gobierno relacional y rendición de cuentas. Todos ellos, por cierto, presentes en el Eje transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2018 antes citado. La lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas son, en efecto, una parte sustantiva de las medidas que se insertan en ese Eje transversal de Buen Gobierno. Y en esa clave hay que entender asimismo una serie de medidas institucionales (la “Comisión Nacional de Moralización”, por ejemplo), las leyes recientes que en el país se han aprobado (la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública y del derecho a la información pública nacional; o la más reciente Ley 1778 de 8 de febrero por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción) u otros proyectos de ley que se encuentran en tramitación (por ejemplo, el proyecto de ley de ventanilla única de denuncias), así como la revisión de los avances del proyecto del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción y el seguimiento y construcción de lineamientos para las Comisiones Regionales Moralización. Todas estas medidas institucionales y normativas pretenden satisfacer plenamente las exigencias de la OCDE para prevenir la corrupción y mejorar la construcción de sistemas basados en la integridad y en la ética pública.

En todo caso, construir correctamente un Sistema de Gobernanza Ética, encuadrado en una Buena Gobernanza o Buen Gobierno, requiere una serie de pasos que son importantes. A saber:

- Un paso previo y necesario es impulsar y, por tanto, disponer de una "**Política de Integridad**" que sirva de marco de referencia obligado en el que se inserte esa Gobernanza Ética como una pieza necesaria e imprescindible del mismo.
- El segundo paso es construir un "**Modelo Institucional de Gobernanza Ética**", que debe precisar cuáles son las líneas centrales de ese modelo en cuestiones tan básicas como, por ejemplo, el marco normativo, los espacios de autorregulación y el diseño institucional de esa Gobernanza Ética.
- El tercer paso es, una vez definido el Modelo Institucional, diseñar y desarrollar un "**Marco de Gestión Ética**" que nos aporte una infraestructura ética básica a partir de la cual desarrollar las líneas trazadas en la Política de Integridad y en el Modelo Institucional.
- Y, en fin, el resultado de ese proceso no puede ser otro que la generación de un clima ético que conlleve un "**Cambio cultural en las organizaciones públicas"**, mediante la mejora de los hábitos, las formas de hacer y actuar, así como el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones a ojos de la ciudadanía.

Pues bien, en este Marco conceptual brevemente dibujado es en el que se insertan los Códigos Éticos o de conducta. Son, en efecto, una parte integrante de esa Política de Integridad y un elemento sustantivo (pero no suficiente) de un Sistema de Gobernanza Ética, que conviven habitualmente con los "marcos normativos o legales".

En muchos casos es cierto que esos Códigos Éticos no son la parte sustantiva de tales Modelos Institucionales de Gobernanza Ética. Ello ocurre especialmente en aquellos países que tienen una fuerte presencia de la Ley y dejan pocos espacios (o ninguno) a la autorregulación, que son los países de tradición continental europea de matriz francesa. Sin duda, este es el caso también de Colombia. En estos países el papel de la regulación legal es muy intenso y suelen ser las leyes o las disposiciones de desarrollo las que prevén los marcos en los que se deben desarrollar las conductas de los responsables públicos vinculadas por lo común a un sistema de sanciones en los casos de incumplimiento.

Estos marcos jurídicos son asimismo parte integrante de esa Política de Integridad y pueden enmarcarse también en un Sistema de Buena Gobernanza, pero su atributo esencial es que se trata de normas jurídicas exigibles directamente por el poder coactivo legítimo del Estado constitucional democrático o del Estado de Derecho.

Los Códigos Éticos de las instituciones públicas, sin perjuicio de su mayor o menor intensidad como instrumentos que determinan o concretan deberes de los servidores públicos (de ahí, por ejemplo, a que se denominen en algunos casos como "Códigos deontológicos"), no son, en principio, normas jurídicas, sino normas de conducta o comportamiento que, encuadradas en unos principios o valores, pretenden "orientar" en sentido positivo la acción y actuación de tales servidores públicos, aunque en circunstancias extremas puedan tener también algunos efectos de reprobación o de carácter traumático.

Esta concepción de los Códigos Éticos o de Conducta es muy importante resaltarla adecuadamente y evitar cualquier confusión conceptual. Al ser los Códigos unos elementos básicos de cualquier Marco de Integridad Institucional que tenga por objeto mejorar la infraestructura ética de las entidades públicas, su papel central no es tanto "represivo" como "preventivo", tampoco quiere acentuar la dimensión "sancionadora", sino más bien la "educadora". Vienen a ser parte integrante de una política que pretende identificar perfectamente "los marcos de riesgo" y evitar que se desarrollen conductas corruptas, lo que va en plena sintonía con la legislación "anti soborno" que se ha aprobado recientemente en Colombia.

En los modelos de tradición continental europea se produce siempre –como venimos señalando- una acusada tensión entre una densidad reguladora a través de leyes muy intensa con unos espacios reducidos o limitados de autorregulación a través de códigos de conducta. Sin embargo, la convivencia entre ambos modelos es perfectamente posible, puesto que cabe, por un lado, reducir esa intensidad reguladora de la ley, o, por otro, articular razonablemente el campo de intervención de los códigos (con su naturaleza preventiva y de propuesta) con el ejercicio de las potestades sancionadoras o disciplinarias. Por ejemplo, los códigos pueden servir como medio de interpretación del alcance de diferentes tipos de infracciones o como vehículo para identificar en qué casos las infracciones se sitúan en el plano de las conductas reguladas por el propio

código y en cuáles deben ser objeto de incoación de expedientes disciplinarios o de procesos penales.

La Ética Institucional, a diferencia del Derecho, pretende construirse en sentido "positivo", con un fuerte carácter preventivo y permear las conductas y comportamientos (esto es, los "hábitos" o el carácter) de los servidores públicos, mediante procesos de "internalización" de tales valores y normas de conducta.

En suma, los Códigos Éticos o de Conducta no son otra cosa que la exteriorización de los Valores y Principios, así como de las normas de conducta y de actuación, que deben guiar el desarrollo de las actividades profesionales de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, más allá de las normas jurídicas previamente establecidas.

Pero, tal como se verá, los Códigos Éticos o de Conducta si no vienen acompañados de una mínima "infraestructura ética" (Marcos de Integridad Institucional) pueden transformarse fácilmente en papel mojado. Efectivamente, los Códigos Éticos que no se encuadran en un Marco de Integridad Institucional son instrumentos retóricos, no efectivos e, incluso, cosméticos. Como bien expuso la profesora Adela Cortina, "la ética no es cosmética" (*Para qué sirve realmente la Ética*, Paidós, Barcelona, 2013). Sus palabras son muy diáfanas al respecto: "El maquillaje se esfuma al cabo de unas horas, mientras que el carácter se labra día a día (…). Labrarse un buen carácter, un buen *éthos*, es lo más inteligente que puede hacer una persona para aumentar sus posibilidades de llevar a cabo una vida buena, feliz" (p. 45).

Si es cosmética, no es ética. Esto se advierte con particular claridad en el ámbito del sector público donde los Códigos "cosméticos" o "retóricos" abundan. Se aprueban cuando se trata de "reaccionar" frente a determinados escándalos acaecidos, pero una vez aprobados se condenan al olvido y no se aplican. No sirven de nada. Peor aún, deslegitiman la Ética como freno a las malas prácticas y a la corrupción. Arruinan su sentido y finalidad.

¿Qué es y cuáles son los elementos básicos de un "Marco (o Sistema) de Integridad Institucional" en el ámbito de la Ética Pública?

Los denominados como Marcos de Integridad organizacional (*Integrity Framework*) son una construcción conceptual de la OCDE. Su planteamiento inicial es que esos marcos se proyectan sobre una organización y no sobre el

conjunto del sector público. Su finalidad es evitar riesgos de malas prácticas y de corrupción, por un lado; pero, por otro, pretenden también fortalecer el clima ético de tales estructuras organizativas paliando así que incluso personas decentes puedan contaminarse por los desincentivos o estímulos perversos que se le puedan plantear tanto interna como externamente, de tal modo que los Marcos de Integridad Institucional deben establecer –tal como han reconocido Manuel Villoria y Agustín Izquierdo- normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan las conductas inmorales (*Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 202 y ss.).

En efecto, como bien reconocen esos autores "entre los elementos esenciales de un Marco de Integridad se encuentran, como instrumentos clave, los Códigos Éticos, las evaluaciones de riesgo de integridad, la formación ética de los servidores públicos, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abusos o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes, sistemas de gestión de los conflictos de intereses e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas o administración de encuestas de clima ético entre los empleados" (obra citada, pp. 203-204).

El Marco de Integridad Institucional construido en su día por la OCDE que han descrito certeramente Villoria e Izquierdo, se asienta sobre las siguientes premisas: por un lado, unos elementos esenciales de gestión del marco de integridad, mientras que, por otro, se apoya en una serie de elementos complementarios. Entre los elementos esenciales y complementarios se pueden identificar, tal como se ha dicho, una serie de "instrumentos, procesos y estructuras". Junto a ello se debe tener siempre muy presente el "contexto de la integridad", que se despliega tanto a nivel interno ("clima ético" o "cultura ética de las organizaciones públicas) como a nivel externo, donde hay un conjunto de condicionantes institucionales, pero también sociológicos o de legado cultural que pueden hipotecar el correcto desarrollo de un sistema de infraestructura ética en las instituciones (por ejemplo, la actuación del sector privado, los medios de comunicación, las fuerzas de seguridad, la judicatura, etc.).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este cuadro construido a partir de la concepción de los denominados Marcos de Integridad Institucional de la OCDE y de las aportaciones de Villoria e Izquierdo, se puede observar perfectamente el desglose del problema:

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE
Gestión del Marco de Integridad

ELEMENTOS ESENCIALES	**ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS**

Instrumentos	*Procesos*	*Estructuras*	*Instrumentos*	*Procesos*	*Estructuras*
Códigos	Definir Integridad	Comisión Ética o Comisionado Ética	Evaluación sistema RRHH	Procesos y medidas	Gestores de RRHH
Evaluaciones de riesgo	Guiar hacia integridad	Responsables Gestión de la integridad	Procesos gestión Gestión Presupuestaria	Qué ha pasado	Interventores
Formación en ética	Controlar	Inspectores internos	Gestión calidad	Quién evalúa	
Gestión de conflictos de interés	Sancionar		Control interno	Cómo evaluar	
Consultas	Evaluar			Cómo medir impacto	

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Inspecciones					
Políticas de denuncias					

Este cuadro puede requerir, dado su sincretismo, alguna aclaración complementaria. Veamos, brevemente, algunos puntos sobre los que tal vez se debe incidir para su posible aplicación ulterior a las entidades públicas colombianas:

ELEMENTOS ESENCIALES DEL MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

INSTRUMENTOS	PROCESOS	ESTRUCTURAS
Códigos Éticos de Conducta: elementos necesarios. Definen Valores, principios y normas de conducta	Definición de Integridad: De acuerdo con los parámetros de las normas de conducta a través de los Valores	Comisión de Ética o Comisionado: órgano de garantía para la efectividad del Código. Puede ser “interno” o con incorporación de “externos”.
Evaluaciones de riesgo: Los Códigos sirven para prevenir, identificando cuáles son los marcos de riesgo si no se siguen los valores y normas	Guía hacia la Integridad: Por medio de las evaluaciones de riesgo, la formación y los canales establecidos	Responsable de la gestión de integridad: puede actuar “de puente” entre la entidad pública y el órgano de garantía cuando este sea común.
Formación en Ética: Aspecto sustantivo. Realización de Talleres, Jornadas, presentación de buenas prácticas, etc.	Control: papel de los órganos de garantía y del sistema de quejas y denuncias	Inspectores internos: pueden existir en el marco de la propia organización (por ejemplo, control interno).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Gestión de conflictos de interés: problema nuclear en el ejercicio de funciones públicas, sobre todo frente a situaciones “ex ante”, durante y “ex post” el ejercicio del cargo	Sanción: supuestos de incumplimiento. Reprobaciones o sanciones autónomas (cargos de libre nombramiento: cese). Conexiones con el régimen sancionador y penal.	
Consultas, Inspecciones y denuncias: Canales de resolución de dilemas éticos, actuaciones “de oficio” o quejas y denuncias. Papel del órgano de garantía (Comisión o Comisionado)	Evaluación: por órgano de garantía y por órganos externos	

A nuestros efectos, sin embargo, diferenciaremos lo que es “marco normativo de la integridad” y lo que es un “marco ético de gestión de la integridad”, pues las diferencias (partiendo de la distinción efectuada entre Derecho y Ética) son evidentes en el sector público. El “marco normativo de integridad” se incorpora dentro de la Política de Integridad y del Modelo Institucional de esa política. Su característica principal es que se trata de normas jurídicas que tienen detrás, (esto es para garantizar su cumplimiento), todo el sistema institucional y el aparato coercitivo del Estado constitucional democrático. De ese marco no nos ocuparemos aquí, pero se ha de poner de relieve que es el que regula, por ejemplo, un sistema de incompatibilidades (inhabilidades), define legalmente los conflictos de interés (algunos deberán ser resueltos de conformidad con los Códigos Éticos, sin embargo), establece obligaciones de declarar actividades y bienes, así como estipula un régimen sancionador (e, inclusive, tipos penales)

que pretende hacer frente a los incumplimientos de tales obligaciones normativas.

En estos momentos nos interesa especialmente la noción de "marco ético de gestión de la integridad" (en los términos expresados en el modelo de integridad de la OCDE) o, si se prefiere, de las "infraestructuras éticas" que una determinada organización pública debe dotarse para fomentar una cultura ética en sus respectivas instituciones y prevenir la corrupción.

Y siguiendo el esquema de la OCDE, así como el Cuadro sobre Elementos esenciales antes expuesto, aunque simplificando sus postulados, cabe resumir que **un "Marco de Integridad Institucional" que pretenda articular una "infraestructura ética" debería incorporar, al menos, los siguientes elementos**:

6. **Un Código Ético o de Conducta**, también denominado en ocasiones como Código Ético y de Buen Gobierno (aunque son aspectos diferentes, tal como se verá), en el que se recojan, entre otras cosas, los Valores que deben orientar la organización y la actuación de los servidores públicos, así como unas Normas de conducta que deben guiar asimismo el comportamiento de tales empleados públicos. A pesar de su carácter "positivo" (y no "represivo), pues trata de construir cultura ética de las organizaciones, todo ello no es óbice para que los Códigos también prevean como *última ratio* sistemas de reprobación de conductas y algunas medidas traumáticas. Como bien ha expuesto Victoria Camps, los códigos deben partir de una base de realismo: las personas no siempre se conducen voluntariamente por el bien, los incentivos para apartarse del cumplimiento de los deberes y obligaciones son constantes, mantener actitudes éticas irreprochables y continuadas exige tensión interna y vigilancia externa.

7. **Los Códigos** por si solos no incorporan otra cosa que "letra" y pueden derivar en Códigos declarativos; **es** por ello **muy importante que**, dada su finalidad preventiva y la necesidad objetiva de que se "internalicen" o "interioricen" (como también expuso Victoria Camps), **incorporen Mecanismos de Difusión, Prevención y Desarrollo de la Cultura Ética en las organizaciones** a través de Programas o planes anuales que comporten la realización de una batería de acciones dirigida a que los Códigos sean "asumidos" y que se proyecten, en mayor o menor medida pero siempre en un proceso gradual de avance, en mejores "hábitos" y "conductas éticas reforzadas" de los servidores públicos. El objetivo último es un proceso de mejora continua que pretende, paso a paso, cambiar la cultura organizacional y, por tanto, impregnar el funcionamiento ordinario

de la institución de prácticas y comportamientos éticos. Por eso, los Programas de Desarrollo Éticos o de Integridad deberían formar parte sustantiva de la Política de Recursos Humanos (Talento Humano) de las organizaciones. No hay otro modo de actuar seriamente que este. Además, deben ser políticas marcadas por la continuidad y la tenacidad (sostenibilidad) en su desarrollo.

8. Junto a todo lo anterior, **un Marco de Integridad Institucional** que promueva la infraestructura ética **debe disponer, asimismo, de procedimientos, canales, circuitos, para garantizar la efectividad del Código Ético o de Conducta**. Este aspecto puramente formal es muy importante. Se trata de configurar cauces para que se formulen los dilemas éticos que se puedan suscitar en las organizaciones y para las personas que allí desarrollan sus funciones públicas (garantizando, cuando ello sea necesario, la confidencialidad). Asimismo, se trata de prever canales a través de los cuales se puedan plantear quejas o denuncias, con la instauración incluso de "sistemas de alerta temprana" que puedan identificar con cierta rapidez y con carácter preventivo cuando existen situaciones de riesgo en tales organizaciones.

9. **El Código debe garantizar asimismo su efectividad por medio de** la articulación de un Sistema de Garantía, que habitualmente es **una Comisión de Ética (órgano colegiado) o de un Comisionado de Ética (órgano unipersonal)**, encargado, entre otras cosas, de resolver los dilemas éticos, orientar en caso de consultas, dirimir conflictos éticos y resolver las quejas o reclamaciones que se puedan suscitar. La cuestión clave es quién o quiénes componen esos órganos; y sobre todo si tales órganos deben estar compuestos exclusivamente por personas de la propia organización o cabe incorporar externos (expertos) que aporten una mirada de externa e imparcial y ayuden a promover esa cultura ética desde una posición endógena y no autocomplaciente. En el ámbito anglosajón, donde la cultura ética está arraigada, suelen ser personas de la propia organización, obviamente que dispongan de un recorrido moral intachable. En los países que no tienen tradición de cultura ética en el sector público cabe recomendar que se incluyan algunos externos que ayuden en el proceso de implantación y desarrollo de esa cultura ética.

10. Y, por último, **el Marco de Integridad se debe cerrar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la aplicabilidad del Código y del funcionamiento del Marco en su conjunto**. Lo habitual en el mundo anglosajón es que los Códigos se configuren como "instrumentos vivos", que se van actualizando a través de modificaciones o adaptaciones permanentes al nuevo contexto y a las exigencias o estándares del momento, pero también por medio de Guías Aplicativas que son las que, a partir de las resoluciones e informes de las Comisiones de Ética, van definiendo a través de protocolos sistemáticos la interpretación y alcance

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de los distintos valores y normas de conducta. Además de este sistema de seguimiento de la aplicación del Código, es determinante la Evaluación del Código y del propio Sistema, ya sea mediante Memorias anuales o, de forma complementaria, a través de una Evaluación externa que mida a través de indicadores cómo evoluciona la infraestructura y el clima ético en cada organización pública.

Perspectiva "comparada" (benchmarking). Breve referencia y remisión al ANEXO II

Sin entrar en detalles, que no son propios de un documento en el que se nos solicita únicamente un análisis de caso (Colombia) y no un estudio comparado, sí que cabe hacer una breve referencia a cuestiones generales en esta materia. Para una visión más completa del problema se puede consultar el Anexo III a este Informe, donde se recoge una información más detallada sobre algunas experiencias de aplicación de Códigos Éticos en diferentes sistemas institucionales.

Por lo común, en los ejemplos comparados abunda la distinción o "segmentación" de los Códigos en función de destinatarios. Ello se observa con claridad en el Reino Unido, donde junto a un Código de Ministros y otro de Asesores, existe un Código propio para la Función Pública (*Civil Service Code*).

En otros contextos comparados la distinción entre códigos para políticos, para directivos y para empleados públicos (funcionarios de carrera) está también muy extendida. También hay diferencias notables entre Códigos que tienen por objeto la actividad representativa o parlamentaria (Código de las Cámaras de los Parlamentos) y aquellos otros que son propios de la actividad Ejecutiva. En el Poder Judicial comienzan a aparecer en escena los Códigos deontológicos, también en el plano internacional. Y lo mismo sucede en el ámbito local de gobierno, donde por lo común los Códigos son específicos o singulares.

Esta breve descripción, de notable importancia para lo que inmediatamente se dirá en relación con Colombia, nos plantea el dilema de si es oportuno establecer un Código único para toda la rama Ejecutiva o no es más adecuado establecer Códigos segmentados en función del nivel de responsabilidad que se ostente en la organización.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

También cabe plantearse si es o no oportuno que exista un Código Único (o código "paraguas" o "sombrilla") que marque unos valores mínimos y unas normas de conducta que los servidores públicos deben desarrollar en el ejercicio de su actividad, y que venga acompañado por "códigos en cadena" que especifiquen o determinen las singularidades sectoriales o las actividades profesionales propias de determinados colectivos del sector público (por ejemplo, policía, sanidad, educación, etc.). Sobre todas estas cuestiones habrá que detenerse en el momento oportuno.

IV.- Diagnóstico general sobre el estado de la cuestión en Colombia

Para llevar a cabo este diagnóstico se han tenido en cuenta las conclusiones de la misión desarrollada entre el 29 de noviembre y el 4 de diciembre de 2015, todos los materiales allí recogidos, las entrevistas, así como las respuestas a los cuestionarios, la documentación normativa y las observaciones realizadas por los servidores públicos del DAFP.

Partiendo de esas premisas antes expuestas, las líneas-fuerza de este diagnóstico se pueden sintetizar del siguiente modo:

Marco Legal: obligatoriedad de disponer de Códigos por parte de las Entidades

El Capítulo 2 del Título V de la Constitución de Colombia de 1991 regula la función pública y establece una serie de obligaciones y deberes a los empleados públicos. La noción de empleado público que se recoge en el texto constitucional es amplia y abarca por tanto a las personas que hayan sido designadas por libre nombramiento como al personal de carrera administrativa. También dentro de la noción de función pública en sentido lato se incluyen las autoridades.

Dado el tiempo de aprobación del texto no se hace referencia expresa a la integridad de los servidores públicos, pero sí implícita, pues no cabe entender que un empleado público no cumpla con sus obligaciones legales y con los deberes establecidos para el ejercicio de su cargo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La referencia más diáfana a esta cuestión no se encuentra, sin embargo, en ese Título V, Capítulo 2, sino en el artículo 209 de la Constitución Política, pues allí efectivamente sí que aparece como un principio cardinal de la Administración Pública "la moralidad", idea que entronca con ese "poder moral" al que se refiriera en su día el propio Simón Bolívar.

Este artículo 209 expone lo siguiente:

> *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*
>
> *"Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".*

Por tanto, "la función administrativa" típica del ejercicio de la actividad de las entidades locales y de sus servidores públicos debe estar impregnada por el principio de moralidad y, asimismo, esa actividad será objeto de "control interno", que se desarrollará de acuerdo con lo estipulado en las leyes.

A tal efecto, sin perjuicio de que las referencias legales a la ética pública se remonten a normas anteriores, es importante constatar cómo los Códigos éticos se enmarcaron en su día en el seno del cumplimiento de las directrices del Decreto Presidencial 3622 de 2005, sobre políticas del Sistema de Desarrollo Administrativo, así como en el desarrollo de los elementos de Control que fueron denominados como acuerdos, compromisos o protocolos éticos del Modelo Estándar de Control Interno adoptado mediante el Decreto 1599 de 2005.

Sin embargo, estas disposiciones normativas, fruto del proceso de compilación de normas que pretende la idea-fuerza de "simplificación administrativa" como eje de una nueva política gubernamental, se han recogido en el reciente Decreto 1083 de 2015, de 25 de mayo. Allí hay algunas referencias a los valores y a la ética dispersas a lo largo de su contenido (por ejemplo, en el Título XV e indirectamente en el Título XVI). Pero, sin duda, es el Título 21, cuando regula y

refunde las normas relativas al Sistema de Control Interno, el más importante a los efectos de este Informe. Allí destaca el papel del Departamento Administrativo de la Función Pública, así como la regulación material de las políticas de administración de riesgos y la previsión del MECI (Modelo Estándar de Control Interno). Se han de partir de esos presupuestos normativos para abordar las consiguientes reformas puntuales de esa regulación que, probablemente, serán necesarias para poner en marcha las propuestas que en este mismo Informe se contienen. Pero un análisis detenido de cuáles son las modificaciones puntuales que en ese sistema se deben llevar a cabo exceden del objeto de este Informe, dado que solo pueden ser abordadas cuando se adopten las decisiones políticas pendientes que luego se esbozan.

El marco legal existente en Colombia obliga, por tanto, a que las entidades públicas dispongan de unos Códigos (de Buen Gobierno o de Ética) y que deban realizar acciones de difusión (aunque de forma un tanto imprecisa) de sus contenidos. Todo ello en el marco del “Modelo Estándar de Control Interno”. En ese marco legal, de forma difusa, se insertan actualmente los Códigos. Y, tal como se indicaba, será necesario sin duda retocar ese marco normativo al efecto de poder insertar algunas de las propuestas recogidas en el presente Informe.

Política de Integridad y Modelo Institucional

Tal como se ha visto el Eje Transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2018 incluye la lucha contra la corrupción, pero también la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas como aspectos sustantivos de esa política de calidad institucional que el Gobierno de Colombia quiere impulsar en ese período. Es cierto que no hay medidas concretas sobre cuáles son las políticas de integridad desde un punto de vista de la infraestructura ética, pero del contenido de ese Eje Transversal bien se puede concluir que el desarrollo de medidas de fortalecimiento de la integridad es un objetivo claro y contundente del mandato.

Partiendo de esas premisas conceptuales recogidas en el propio PND 2014-2018, nada impide (si no todo lo contrario) que se impulse un Modelo Institucional de infraestructura ética de forma ordenada y escalonada, que en el plano de los Códigos debería dar respuesta a dos preguntas: a) ¿Deben existir uno o varios Códigos y deben ser estos segmentados o agrupar a todos los servidores públicos?; b) ¿Es posible construir una infraestructura ética en las entidades sin articular Marcos de Integridad Institucional?

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La implantación de Modelos de Gestión Ética

Algunas entidades públicas colombianas manifiestan en las respuestas a los cuestionarios haber seguido el modelo USAID en los procesos de creación de sus respectivos programas de gestión ética. En otros casos afirman que eso no fue así, pero los modelos implantados se asemejan bastante. En todo caso, la implantación de la Ética Pública en las entidades colombianas se ha producido *per saltum*; esto es, no se ha diseñado previamente una Política de Integridad Institucional ni tampoco un Modelo Institucional de desarrollo se esa política, sino que se ha ido directamente a implantar un "Modelo de Gestión Ética", sin otros referentes que unos vagos mandatos normativos. Las consecuencias han sido obvias: un sistema que, como se verá, ofrece una cierta disgregación y no dispone de unas pautas comunes o un mínimo de homogeneidad en su trazado. Aunque en su haber hay que reconocer que el Estado colombiano se apuntó tempranamente a las exigencias de desarrollo de una cultura ética en las organizaciones públicas. Un activo que conviene reimpulsar de nuevo.

La impronta de la "cultura jurídica"

La cultura de la normatividad en la Administración colombiana es muy acusada. El modelo continental europeo, que sin duda ha influido con fuerza en el sistema administrativo colombiano, ha tenido serios efectos o hipotecas sobre esa cultura de la legalidad. Es, por tanto, un reflejo tradicional de una administración que ha tenido (y sigue teniendo) un fuerte componente jerárquico, burocrático y que está altamente regulada por un denso repertorio de normas jurídicas. Esa alta densidad normativa (al margen de su mayor o menor efectividad) deja muy poco espacio a otras opciones como son la de autorregulación. En efecto, el detalle normativo es extenso e intenso. Las "malas prácticas" o conductas no deseables se insertan en el régimen disciplinario y en el ordenamiento penal. No obstante, a existencia de tipos de infracción abiertos, podría dejar cierto espacio o margen para autorregular determinadas conductas y que esas normas sirvieran para interpretar el alcance del régimen sancionador.

Tal vez convenga explicar algo esta última idea: ciertamente puede haber algunas conductas que no están tipificadas como infracción administrativa o penal y, sin embargo, pueden ser éticamente reprochables (por ejemplo, algunos conflictos de interés "aparentes"). Pero asimismo puede darse el caso de que existan conductas tipificadas como infracción, pero que dado que se trata de

"conductas bagatela" (por ejemplo, determinadas "conductas contraproductivas"), sobre las cuales el régimen sancionador tiene escasa efectividad y puede ser complementada en todo caso mediante un sistema de gestión ética a través de los Códigos.

En efecto, en la línea de lo antes expuesto cabe perfectamente intentar cohonestar una cultura de la legalidad con espacios a la autorregulación. Esa tendencia se está mostrando en diferentes países y, por lo común, hay una mayor presencia de la regulación por ley en los países de tradición anglosajona (aunque manteniendo la existencia y virtualidad de los Códigos), así como se observa la tendencia contraria en países de tradición continental europea de matriz francesa; es decir, la existencia de marcos normativos establecidos por Ley, pero que se combinan con la presencia cada vez más efectiva de Códigos Éticos, de Conducta o Deontológicos, como es el caso por ejemplo de Francia (*Rapport Nadal, "Renouer la confiance publique", París, 2015).*

Un Modelo "difuso" de Códigos

Consecuencia obvia de la ausencia del establecimiento previo de una Política de Integridad y de un Modelo Institucional dentro del eje de Buen Gobierno (o de Buena Gobernanza), desde su aparición en escena se ha producido una multiplicación variopinta de Códigos de diferentes entidades que no obedecen a pautas comunes, pues no hay referencias normativas que planteen un esquema común o unas bases homogéneas para su desarrollo ulterior. Este proceso no debe extrañar, pues los denominados como Marcos de Integridad Institucional son propios de cada organización, pero siempre ayudaría que existieran una serie de Códigos-Tipo o, en su caso, de Líneas normativas generales con la finalidad de que los resultados fueran más homogéneos. El resultado de un proceso tan descentralizado no puede ser otro que la dispersión. La existencia de más de 3.600 Códigos de Entidades Públicas sin un patrón común da idea de la atomización del modelo y de las dificultades de articular un sistema de "infraestructura ética" de las instituciones y del sector público colombiano con unos estándares básicos de homogeneidad.

Un Modelo de Gestión Ética previamente no definido en sus elementos centrales

Esa dispersión de Códigos obedece, por tanto, a la inexistencia de una Política de Integridad ordenada y a la carencia de un Modelo Institucional, pero también a que no existe un Modelo de Gestión Ética que haya sido definido con claridad en sus elementos sustantivos de forma centralizada (sea a través de normas o por medio de criterios gubernamentales).

Esta ausencia fue paliada parcialmente por el "Modelo de Gestión Ética para las Entidades del Estado" impulsado por USAID en 2006. Este Modelo, en efecto, ha jugado un papel de instrumento subsidiario y ha sido utilizado, con mayor o menor intensidad, por un buen número de entidades como un modelo de referencia obligado, sobre todo ante la ausencia de otro modelo de procedencia institucional. Aunque, tal utilización, como se ha dicho, ha sido reconocida solo parcialmente por algunas entidades, mientras que otras afirman que sus modelos de referencia fueron otros (por ejemplo, el BID).

Ese Modelo USAID, sin embargo, fue elaborado en 2006, hace por tanto diez años. Y, por consiguiente, en muchos de sus elementos, ya ha sido desbordado por otras buenas prácticas comparadas, que conviene tener presente en este análisis. Ese desbordamiento es, en todo caso, absolutamente normal, pues también en el ámbito de las cuestiones relativas a la Integridad Institucional y a la Ética Pública los avances producidos en los últimos años han sido considerables, por lo que de una u otra forma tenían que afectar al enfoque inicialmente adoptado. Asimismo, su Metodología (probablemente la aportación más importante) puede considerarse algo descontextualizada al no existir previamente una Política de Integridad Institucional ni tampoco un Modelo de Integridad Institucional previamente definida. Igualmente, su marco conceptual muestra algunas debilidades, puesto que incide en exceso en una visión de la Ética como "personal", cuando en el ámbito público la ética tiene un componente objetivo o institucional muy marcado, como ya se ha dicho. Y, en fin, a pesar de todo lo anterior, impone subrepticiamente (de forma disimulada o, al menos, no pensada), tal como se verá, un Modelo Institucional caracterizado por algunos elementos que convendría mejorar y revisar para reforzar el sistema de infraestructura ética de las entidades públicas colombianas.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En efecto, estos son algunos de los retos que una Política de Integridad deberá hacer frente para iniciar ese proceso de mejora continua que homologue a las entidades públicas colombianas con los modelos de integridad institucional impulsados por la OCDE, tal como se explicitan más adelante.

Rasgos del Modelo de Gestión de USAID

No es lugar este documento para desarrollar qué rasgos concretos tenía el Modelo de Gestión USAID, pero es necesario dedicar un breve espacio a cuáles son sus líneas centrales, dado que influyó directamente en la metodología y resultado de algunos de los procesos de elaboración de códigos de buen gobierno y de conducta de las entidades públicas y asimismo incidió de forma indirecta sobre algunos otros.

- El Modelo de Gestión Ética parte, a nuestro juicio, de un marco conceptual limitado, pues focaliza los problemas éticos en la persona (lo cual es correcto), pero omite cualquier referencia a la dimensión institucional del problema (que debe ser, en el caso de la ética pública, dominante)

- Se trata de una Metodología de alto contenido participativo, lo cual también es acertado (se apoya por tanto en un sistema *bottom-up*, frente a los modelos *top-down*), sobre todo para impregnar de cultura ética la organización. Pero en el ámbito de identificación de Valores y de normas de conducta un sistema participativo sin correcciones o sin cierto “dirigismo” corre el riesgo de difuminar sus resultados; esto es, que los valores de las entidades públicas se fragmenten, multipliquen o, incluso, puedan ser contradictorios entre sí o al menos poco coherentes. No se quiere decir con ello que la metodología participativa no sea adecuada, pues sin duda facilita la interiorización de los valores y de las normas de conducta por parte de todos los servidores públicos que participan en ese proceso, pero se debe evitar una disgregación o multiplicación incoherente de valores (que pueden llegar a ser contradictorios) entre las diferentes entidades, siendo conveniente que se establezcan algunos patrones comunes que faciliten un cierto mínimo de homogeneidad en todos las entidades públicas colombianas. Sobre ello se darán algunas respuestas a continuación.

- La estructura del proceso que se diseña en el Modelo de Gestión ofrece, asimismo, ciertos elementos que pueden ser objeto de mejora, aunque cabe situar –como decíamos- a esa propuesta en un contexto temporal concreto, lo cual puede justificar algunas de sus propuestas. Veamos brevemente algunos puntos:

- La introducción de la Misión y Visión de la organización es un tema que puede replantearse, pero no pasa de ser menor.
- Menos idónea es la introducción de los "Principios éticos", pues dentro de este concepto se incluyen principios constitucionales de actuación de las administraciones públicas que definen la propia posición de esta (y de sus servidores públicos) en el sistema institucional. Aunque también esta es una opción que, en honor a la verdad, se viene defendiendo por parte de la doctrina o autores que se han ocupado de este tema (por ejemplo, por M. Villoria y A. Izquierdo, pp. 182-183). Por consiguiente, hay quien defiende que tales principios deben formar parte de esos Modelos de Ética, aspecto que, como se indica inmediatamente, no se comparte.
- Son presupuesto de la Ética Pública, pero no son, a mi juicio, "principios éticos", sino "principios estructurales de la administración pública en un Estado Constitucional". Y, con ese carácter, muchos de ellos ya están recogidos en la Constitución Política de 1991 (por ejemplo, en el artículo 209).
- La distinción entre Códigos de Buen Gobierno y Códigos Éticos se puede plantear de forma más correcta y, en ocasiones, algunos de sus contenidos se solapan. Ello ha conducido a situaciones plurales en las que algunas entidades han aprobado tales Códigos, otras los han refundido, algunas solo han aprobado uno de los dos y, en fin, hay casos en que solo se ha elaborado un Decálogo de Valores. Un Código Ético debe recoger Valores y Normas de Conducta, mientras que un Código de Buen Gobierno está relacionado con los "Principios de Buen Gobierno" y las normas de actuación para llevar a cabo tales principios (que se transforman en una suerte de "directivas"). Esta distinción puede parecer sutil, pero es importante, al menos en cuanto a diferenciación conceptual y de contenidos.
- Los Valores lo son para cada entidad, pues el modelo es totalmente descentralizado, lo que implica –dado el carácter participativo y en todo caso atomizado de estos procesos- una suerte de "descubrimiento" de valores y también de normas de conducta. Todo ello puede conducir a una disparidad notable en los resultados, como así se percibe en muchos casos: los valores son muy distintos y las normas de conducta también. ¿Puede estar justificada una distancia tan evidente entre unas entidades públicas y otras en lo que a los valores de integridad respectan?

- Además se incluyen unos “Compromisos Éticos” que, aun formando parte del Modelo de Gestión Ética, solo cabe entenderlos como “planes de mejora ética” de las organizaciones que deberían estar alineados con los contenidos de los Códigos. Tal como se percibe de los resultados de los cuestionarios, al menos las entidades que han dado respuesta a los mismos confirman una tendencia generalizada a la aprobación de esos Compromisos Éticos, lo que sin duda es un avance al menos nominal en el desarrollo ético de las organizaciones. Falta por saber la evaluación del cumplimiento de tales compromisos.
- La dimensión preventiva y comunicativa está presente en el Modelo USAID, pero faltaría articularla razonablemente en un Marco Institucional de Integridad en el que tales piezas adquieran la coherencia debida.
- Al optarse por un “sistema plural de Códigos” (de límites imprecisos) la consecuencia de esa opción es una débil institucionalización de las Comisiones encargadas del seguimiento y control de los Códigos. De hecho, la estructura de comisiones o comités también es plural y, por tanto, difuminada, lo que muestra enormes debilidades del modelo. En todo caso, en la práctica totalidad de las entidades públicas objeto de análisis en la muestra inicial o en los cuestionarios sí que se advierte la existencia de tales Comisiones, con funciones divergentes, pero al menos con una función de impulso y seguimiento del cumplimiento del Código. Sin embargo, no disponemos de información precisa sobre el rendimiento institucional efectivo de tales Comisiones. En algunos casos se nos expuso que apenas se reunían, mientras que en otros tenían un mayor protagonismo. Pero lo cierto es que su composición es completamente endógena y generalmente dominada (cuando no monopolizada) por personas pertenecientes al Nivel Directivo de la entidad, cuando la aplicación del Código se extiende a todos sus miembros. Ello plantea algunos problemas de continuidad de la política de gestión ética, puesto que los Niveles Directivos son, como se sabe, de libre nombramiento y remoción, por lo que su permanencia en las estructuras es siempre temporal, mientras que los empleados públicos de carrera administrativa tienen una relación permanente o estable con la Administración y, en la mayor parte de los casos, no están presentes en tales Comisiones.

- La Metodología planteada tiene elementos de interés y puede servir de guía a las entidades, pero el proceso es de una elevada complejidad en su desarrollo, lo que ha tenido un claro y evidente “efecto de desaliento”,

dado que algunas de las entidades tomaron como referencia ese Modelo, pero solo transitaron por sus primeros pasos o estadios, no completando todo el complejo proceso de implantación del modelo de gestión ética propuesto.

- Por regla general, no se prevé un conjunto específico de procedimientos, canales o circuitos que hagan posible el planteamiento de dilemas éticos, las quejas o denuncias, que posteriormente sean resueltos por una Comisión "ad hoc". Es cierto que en algunos Códigos esos procedimientos sí que se prevén, al menos formalmente. Pero son una excepción.

- Aunque se recoge normalmente un sistema de seguimiento y evaluación, este tampoco descansa, salvo parcialmente, en las Comisiones. Aunque la evaluación –se debe resaltar este punto- forma parte del Modelo de Gestión Ética.

Estas carencias del Modelo de Gestión Ética se deben sin duda –tal como venimos reiterando- al momento en el cual fue elaborado el documento: 2006. Han pasado diez años y es lógico que algunas de las propuestas se hayan visto por la evolución de la problemática de la integridad institucional en las organizaciones públicas. Aunque para entonces (2006) el Marco de Integridad Institucional impulsado por la OCDE ya había sido difundido, es cierto que su conocimiento no era muy generalizado. La implantación de esos Marcos de Integridad Institucional fue muy rápida en los sistemas anglosajones, pero más lenta en los países de tradición cultural "continental europea". Aunque pueda resultar una apreciación poco práctica en realidad, las consecuencias sí lo son, sobre todo por lo antes enunciado del papel diferente que tienen, respectivamente, la autorregulación y la Ley en unos y otros sistemas: ello tiene importantes consecuencias, también en Colombia. Por ello es lógico que ese Modelo de Gestión Ética, que tenía intuiciones fuertes y buenas aportaciones en muchos temas (por ejemplo, en el liderazgo ético o en la necesidad de dotarse las entidades de Códigos y de una mínima infraestructura ética), no terminara de cerrar el círculo. En cualquier caso, la influencia de ese Modelo de Gestión Ética sobre los procesos de aprobación de Códigos Éticos por las entidades públicas del Estado colombiano ha sido en algún caso evidente y sus efectos también, aunque en otros hay más resistencias a reconocer "esa paternidad" del Modelo USAID sobre el proceso de gestación de tales Códigos en determinadas entidades públicas.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Modelo Institucional resultante en materia de Ética Pública

Aunque el Modelo de Gestión Ética no incluía expresamente un Modelo Institucional, no cabe duda que condicionaba este de forma directa o indirecta. La solución final era obvia: se descartaba de raíz la existencia de un Código común u homogéneo que fijara los Valores y Normas de Conducta estándar de todos los servidores públicos (al menos los del Orden Nacional). Esa fue una decisión implícita, no explícita. Fruto del modelo descentralizado adoptado.

En efecto, la apuesta porque cada entidad estableciera su propio Código o Códigos implicaba una decisión (querida o no) sobre el Modelo Institucional de Ética Pública que se debía insertar en una Política de Integridad "descentralizada" o "fragmentada".

Un Modelo Institucional y de Gestión fragmentado y atomizado.

Consecuencia de lo anterior es que el Estado colombiano tiene en estos momentos un Modelo de Integridad Institucional y de Gestión Ética muy fragmentado y atomizado, que se manifiesta, por ejemplo, en la existencia de más de 3.600 códigos aprobados por otras tantas entidades.

Lo anterior tiene unas consecuencias obvias, la más visible es, sin duda, la heterogeneidad de los modelos y productos resultantes, que difícilmente pueden ser reconducidos a patrones comunes.

Cabe plantearse algunos elementos correctores a ese modelo descentralizado, algo que se hará en el momento oportuno.

Heterogeneidad de Códigos y heterogeneidad de contenidos

El resultado más visible de tal opción es, sin duda, la heterogeneidad de los Códigos existentes. Algo ya se ha dicho, pero es un resultado obvio. De la muestra analizada de entidades locales se advierte con claridad ese dato. Hay entidades que disponen de Códigos de Buen Gobierno y de Códigos Éticos, otras que solo tienen Código de Buen Gobierno o Código Ético, algunas que refunden ambos o regulan solo el Código Ético, y hay casos también en los que se ha optado por un Decálogo de Principios y Valores. El sistema se normaliza más en las respuestas a los cuestionarios, pues en estos casos la mayor parte

de las entidades reconocen tener códigos de buen gobierno y códigos de ética de forma paralela.

A esa heterogeneidad formal se une otra de contenidos. Pero eso se debe analizar de forma individualizada. El hecho cierto es que la apuesta por procesos participativos internos para la identificación de valores y normas de conducta es normal que dé como resultado una multiplicación de Valores y Normas de Conducta diferentes según la entidad de que se trate. Esto genera una percepción de que los Valores y las Normas de Conducta en las entidades públicas son diferentes o de geometría variable según la entidad de que se trate. El carácter "público" de esas entidades no da como consecuencia o resultado un mínimo común de Valores ni de Normas de Conducta. Algunas se reproducen o se copian, pero otras no.

La pregunta que cabe hacerse y que en absoluto es improcedente es la siguiente: ¿Pueden los valores y normas de conducta ser diferentes (o incluso tan diferentes) entre las distintas entidades publicas?, ¿no debería existir un mínimo común de valores en el conjunto de las entidades, aunque luego se diversificarán en función de sus especificidades o misiones concretas?, ¿es razonable que "se codifiquen" valores y normas de conducta tan distintas y distantes en función del tipo de entidad?

En los *Focus Group* desarrollados durante la visita se pudo advertir con claridad que había una posición compartida por parte de los representantes de las distintas entidades en que era razonable y necesario disponer de un marco de valores y normas de conducta comunes para todas las entidades del Orden Nacional, sin perjuicio de que esos valores y normas de conducta se concretaran en función de la especificidad orgánica o sectorial de la entidad en cuestión. En algunos Ministerios, como es el caso de Defensa, ya se está iniciando un proceso de estas características, siquiera sea en lo que afecta a las entidades adscritas al propio departamento ministerial.

No es objeto de este Informe Final definir un Código-Tipo homogéneo (o de mínimo común) para todas las entidades públicas, pero aun siendo una tarea que excede el planteamiento de esta Consultoría, se incluye como Anexo II un esquema de Valores que, con las correcciones que se estimen oportunas, podrían dotar de un mínimo común aplicable a todas las entidades.

Más complejo es determinar las Normas de Conducta o las Normas de Actuación, pues en ambos casos se ha de determinar cuáles son las cuestiones previamente reguladas en leyes o reglamentos (pues estas quedarían, en principio, excluidas del tratamiento en Códigos de Conducta), una tarea que, por su innata complejidad, excede con mucho el objeto de este Informe de Consultoría.

La apuesta por Códigos únicos para todos los servidores públicos, no segmentados por niveles de responsabilidad ni por colectivos

Estos Códigos de las entidades públicas colombianas (con excepción de algún caso como es el del Ministerio de Trabajo), han optado por un sistema único de autorregulación en el que incluyen a todos los empleados públicos, independientemente del Nivel que ocupen y del carácter de la función que desempeñen o de las responsabilidades que ostenten. Ello se advierte con claridad en que los valores y las normas de conducta que se recogen se aplican con igual medida e intensidad tanto al Nivel Directivo, como al Nivel Asesor, así como también al resto de Niveles del empleo público de carrera administrativa. Esta no es una opción común en el marco comparado, pues ni los Valores son siempre idénticos cuando las funciones son de cargo público de designación política y de empleo público de carrera (véase, por ejemplo, el *Informe Nolan* y el *Civil Service Code)*, ni mucho menos las Normas de Conducta son coincidentes. Los niveles de riesgo o exposición al riesgo en determinadas conductas o comportamientos son siempre (derivados de la capacidad de decisión) mucho más elevados en los Niveles Directivos que en el Empleo Público de carrera administrativa (por ejemplo, en el campo de los conflictos de interés o en el ámbito de regalos, invitaciones, etc.). Tal como expresan Villoria e Izquierdo (p. 199), en los procesos de definición de los marcos de integridad es importante "determinar cuáles son las zonas de mayor riesgo en una organización por las que puede de dejar de ser íntegra". Y no cabe duda que, también como afirman estos mismos autores, "en el caso de los cargos públicos la tensión entre el bien común y el interés privado adquiere una tonalidad específica" (p. 145). Y las leyes no pueden afrontar por sí solas este problema; necesitan imperiosamente de la colaboración de Códigos de conducta.

De la muestra analizada, tal como decíamos, solo hay un caso (Ministerio de Trabajo) en el que se han diferenciado al menos las Normas de Conducta

(aplicables a los Niveles de Carrera administrativa y a los Niveles Directivos), lo cual es una opción razonable. En efecto, solo en este caso se diferencian algunas Normas de Conducta (no así los Valores) en función de que el personal tenga la consideración de Directivo o pertenezca a la carrera administrativa. Sin duda, podría ser un ejemplo a seguir. En los cuestionarios analizados la tónica general es la misma: no se diferencian las Normas de Conductas en función de los destinatarios.

Códigos éticos y contratistas

Este es uno de los puntos críticos del sistema actualmente existente. La existencia de una "planta administrativa paralela" en las entidades públicas colombianas obliga necesariamente a incorporar de algún modo a los contratistas al ámbito de aplicación de los Códigos. Eso se resuelve porque, con los matices que procedan, a los contratistas se les aplican las normas del empleo público, especialmente en algunos ámbitos. Es un tema que debe analizarse con cuidado, pues tales contratistas no son empleados públicos y esa traslación puede dejar "puntos negros" sin resolver (por ejemplo, en el ámbito de los conflictos de interés "ex ante" y "ex post" al ejercicio de las asistencias técnicas derivadas del contrato).

Esta singular relación entre contratista y entidad, que no puede ser comparada con la de empleado público y entidad, plantea muchos problemas prácticos que habrán de resolverse no tanto en la determinación de los valores, sino en las normas de conducta. Los marcos de riesgo se multiplican en la actividad anterior del contratista en relación con el objeto del contrato (por ejemplo, en conflictos de interés "aparentes"), pero sobre todo en la actividad "ex post": esto es, hasta qué punto el conocimiento adquirido en la gestión o actividad pública puede determinar que se planteen conflictos de interés futuros. Obviamente, durante el tiempo del contrato el régimen aplicable debería salvaguardar plenamente la imparcialidad y la objetividad en el ejercicio de sus funciones.

Otro problema es cómo extender tales valores éticos y de conducta, reflejados en los Códigos, a los propios proveedores en cuanto prestadores de servicios públicos. Este es un tema ya abordado por el Código Ético del Ministerio de Trabajo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Sistemas de prevención, formación e interiorización de los Códigos.

Este segundo elemento del Marco de Integridad Institucional es determinante, si se quiere crear una infraestructura ética que abunde en la construcción de organizaciones con buen clima ético. Su presencia es muy desigual en la muestra analizada. En algunos casos tienen una aplicación formal o escasamente efectiva (para cumplir las exigencias básicas del MECI), en otros (los menos) hay una política de prevención y formación que se despliega en determinadas acciones. En todo caso, en la encuesta realizada a las distintas entidades (aunque solo han respondido ocho), la mayor parte de ellas dice al menos que lleva a cabo algunas de estas actividades formativas o de promoción de la ética, aunque con distinta intensidad.

Sin ese sistema de prevención y formación el Marco de Integridad Institucional no puede funcionar y los Códigos se transforman “en papel mojado” o en instrumentos “cosméticos” sin valor alguno. En consecuencia, se debe impulsar firmemente la articulación de esos sistemas de prevención y formación para impregnar de cultura ética las entidades públicas.

Por consiguiente, en líneas generales, se advierte que ante la inexistencia de este importante elemento del Marco de Integridad Institucional algunos Códigos de las entidades tienen un mero valor declarativo y no han sido oportunamente “internalizados” o “interiorizados” por los servidores públicos, perdiendo así una de las notas imprescindibles para salvaguardar la presencia de la Ética Institucional Pública en sus respectivas entidades.

Algunos otros Ministerios han dado pasos importantes en este tema, como es el caso del Ministerio de Defensa y el de Trabajo. En el caso del Ministerio de Defensa se ha evaluado el clima ético, identificando los progresos en esta materia. En ambos casos están en marcha procesos de mejora continua en lo que afecta al desarrollo ético de sus organizaciones respectivas.

En todo caso, la apuesta por mecanismos de prevención frente a otras respuestas de carácter sancionador reflejadas en las leyes, es –como señalaron Francisco Longo y Adrián Albareda (*Administración Pública con Valores*, INAP, 2015)- la opción por una “ruta difícil” (pero de efectos mucho más efectivos y palpables a medio plazo) frente a la “ruta fácil”, que es aprobar leyes que, en no pocas ocasiones, se cumplen relativamente o directamente apenas se aplican.

En verdad algunas entidades públicas han limitado su proceso de difusión de los Códigos a una mera inserción de los mismos en las páginas Web de las respectivas entidades. Eso es una difusión testimonial y revela una debilidad ostensible del Marco de Integridad Institucional. No se debe optar por una difusión "formal" o débil, sino también por una cultura ética institucional que refuerce la imagen de la institución o entidad y, por tanto, la gobernanza. Pero, junto a ese proceso de difusión débil, se observa que otras entidades sí que han hecho apuestas claras y evidentes por crear infraestructura ética en sus organizaciones, como es el caso de los Ministerios de Defensa y Trabajo, así como de algunas entidades que han dado respuesta a los cuestionarios planteados.

Procedimientos, canales y circuitos de planteamiento de dilemas éticos, quejas o denuncias sobre el alcance y cumplimiento del Código Ético

El Modelo de Gestión Ética aborda esta cuestión, pero no de forma sistematizada y con alcance desigual. Es un elemento imprescindible (más de dimensión formal que material) del Marco de Integridad Institucional. Los diferentes Códigos de las entidades prevén en algunos casos canales específicos de planteamiento de algunas quejas, pero por lo común orillan o desconocen una de las dimensiones más importantes de este elemento, como es el planteamiento y resolución (con carácter preventivo y como sistema de alerta temprana) de una serie de dilemas éticos en los que pueden verse inmersos los diferentes servidores públicos y más concretamente los niveles directivos de las respectivas entidades.

Sí que se prevén en algunos casos canales o procedimientos para tramitar quejas o denuncias, pero no se detallan tales circuitos ni menos aún sus consecuencias. Esto se observa con claridad en las respuestas a algunos de los cuestionarios planteados en su día.

La inexistencia de Comisiones de Ética con funciones efectivas de resolución de dilemas éticos.

La existencia de Comisiones de Ética en aquellas entidades que las tienen plantea dos tipos de cuestiones. Una es la relativa a la composición y la otra es el ámbito funcional de las mismas.

Por lo que afecta a la composición de las Comisiones, sorprende que, pese a tratarse de Códigos de “aplicación universal” (esto es, que proyectan su vigencia sobre todos los empleados públicos independientemente del Nivel al que pertenezcan), lo habitual es que en esas Comisiones (allí donde existen, que no es en todos los casos, aunque sí en la mayor parte de ellos), solo están presentes personas vinculadas al Nivel Directivo. Eso plantea no pocos problemas cuando se trata de aplicar el Código también a los niveles propios de Carrera Administrativa. Pero ofrece otro flanco a la crítica. Y no es otro que, tal como ya se ha dicho, debido a la discontinuidad en el ejercicio de esos cargos por parte de diferentes personas (al ser de libre nombramiento y remoción), la “cultura ética de la organización” puede perder la “memoria histórica” y transformarse en algo que es cambiante o poco estable. Tampoco existen en ninguno de los órganos creados (Comisión de Ética) la participación en los mismos de “expertos externos” que den mayor consistencia y credibilidad a la Comisión.

Nada debería impedir que esas funciones las asumiera un órgano interno (por ejemplo, los órganos o unidades de control interno), pero siempre que se salvaguardara su propia independencia o autonomía en la toma de decisiones. Esos órganos internos, en un sistema integrado de ética institucional, podrían hacer “de puente” frente a una Comisión de Ética “centralizada” que fuera la que impusiera criterios comunes, sobre todo en los dilemas o problemas difíciles, mientras que la unidad de control interno podría resolver los casos sencillos o fáciles o aquellos otros en los que ya hubiera criterio al respecto.

Otro segundo problema es el relativo a las funciones asignadas. En la muestra analizada no se observa que esas Comisiones tengan asumida la función de servir de canal efectivo de prevención y resolución de dilemas éticos, si bien en algunos casos puede haber algunas funciones que se asemejen a las descritas. Por tanto, uno de los aspectos más relevantes del papel de estas Comisiones en la gestión de los Marcos de Integridad Institucional se desconoce en estos casos. Asimismo, en pocos casos se atribuye a las Comisiones de Ética la resolución de tales quejas. Y en ninguno de los casos de la muestra analizada se advierte que exista un sistema de reprobación o sanción como consecuencia de tales incumplimientos.

Sí que se prevén en algunos supuestos sistemas de seguimiento y control, así como de evaluación, pero que despliegan sus efectos sobre el Código en su conjunto o sobre las directrices de la entidad en materia de ética pública. Si bien no se proyectan tales funciones de seguimiento

Uno de los casos más avanzados o de buena práctica de las entidades colombianas es, sin duda, el Ministerio de Defensa. En este caso sí que se han hecho sistemas de seguimiento sobre los resultados de los diferentes Códigos existentes en las entidades del Ministerio (más de veinte) y que han dado resultados de evaluación interesantes (aunque es una información que solo se nos ha trasladado de forma verbal).

Los Códigos éticos como "instrumentos vivos"

Pero uno de los papeles fundamentales de las citadas Comisiones es gestionar la integridad de la organización y de los propios servidores públicos en su totalidad. Y dentro de esa finalidad cabe subrayar las funciones dirigidas al seguimiento del clima ético y a la realización de las funciones descritas, a las cuales se le añade una nueva: proponer las adaptaciones o transformaciones que sean precisas para adecuar el Código a las nuevas exigencias, contextos o estándares de comportamiento requeridos en cada momento. Esta es una función relevante, que no se advierte en los Códigos Éticos de las entidades públicas colombianas, pues no prevén sistemas de adaptación, aunque algunas entidades han llevado a cabo procesos de revisión (pero son una minoría) y más bien impulsados por necesidades de refundir en un solo texto los diferentes Códigos que algunas entidades disponen.

La caracterización de los Códigos Éticos como "instrumentos vivos" o la conceptualización de la ética pública como "un trabajo en proceso", se ve oscurecido en el caso de las entidades colombianas. El papel de impulsor de estas adaptaciones es propio de las citadas Comisiones de Ética.

En todo caso, estas apreciaciones también deben ser matizadas, pues si bien es cierto que las Comisiones de Ética no cumplen el papel de motor de cambio o de actualización de los Códigos respectivos, no lo es menos que por parte de algunas entidades (como se comprueba en el Cuestionario planteado en su día) sí que se han iniciado o llevado a cabo procesos de actualización de tales Códigos de Buen Gobierno o Códigos Éticos. Estas actualizaciones distan de ser

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

promovidas como consecuencia de un proceso de evaluación previo, pero al menos muestran un cierto interés a la adaptación a los tiempos de tales instrumentos de gestión de la ética en las respectivas organizaciones.

Tampoco estas Comisiones de las diferentes entidades han aprobado Memorias de funcionamiento y menos aún "Guías Aplicativas", que sirvan –como es habitual en el mundo anglosajón- de protocolos del alcance e interpretación que de los Valores y Normas de conducta ha llevado a cabo la Comisión a la hora de resolver los diferentes dilemas, quejas o denuncias. Pero esa ausencia es lógica de entender, puesto que si las Comisiones de Ética no tienen como función primordial resolver dilemas y quejas, es normal que no elaboren protocolos de actuación o guías aplicativas. Conforme vayan asumiendo tales funciones podrán, en efecto, cumplir esos objetivos y dar como resultado tales productos.

V.- Cómo replantear una Política de Integridad Institucional en el Gobierno y la Administración de Colombia: Algunos ejes de actuación

Este epígrafe final tiene la finalidad de plantear algunos Ejes de actuación e iniciar, así, un proceso de redefinición del Modelo de Gestión Ética existente en las diferentes entidades públicas siempre con la mirada puesta en construir Marcos o Sistemas de Integridad Institucional que avalen una apuesta enérgica y sincera por la Política de Integridad.

A efectos de resituar la definición de la Política de Integridad en lo que respecta a los Códigos Éticos de las entidades públicas, se puede plantear lo siguiente:

***Conclusiones del primer diagnóstico realizado*:**

El actual Modelo de Gestión de Códigos Éticos de las Entidades Públicas fue, sin duda, intuitivo e identificó una necesidad que ha ido creciendo con el paso de los años, como respuesta frente a la corrupción y a las exigencias ciudadanas de unos estándares de integridad más acusados por parte de los servidores públicos. La "democracia de confianza" avala, por tanto, el camino hacia una mayor integridad y transparencia, dentro de la política gubernamental de Buen Gobierno, tal como ha sido diseñada por el PND 2014-2018.

Pero en estos momentos el modelo de gestión ética inicialmente adoptado (a pesar de sus innegables virtudes e intuiciones) puede considerarse como un "modelo que ofrece algunos signos de agotamiento" y que requiere ser repensado en alguno de sus parámetros. El modelo generalizado de Códigos Éticos de las entidades públicas tuvo, en efecto, un valor inicial innegable, pero conviene que sea replanteado, pues en estos momentos tiene muchas limitaciones en su desarrollo y es necesario –en esa línea de fortalecimiento de la idea de Buen Gobierno- apostar decididamente por la construcción de una infraestructura ética común en las entidades públicas colombianas, sin perjuicio de los ajustes que, de forma complementaria, se realicen en cada caso como consecuencia de sus singularidades o especificidades funcionales.

Es verdad que hay algunas buenas prácticas de las que deberían tomar nota algunas otras entidades, ya que aquellas están construyendo sistemas de infraestructura ética que son dignos de tomar en cuenta como ejemplo (Ministerio de Defensa, Municipio de Medellín y Ministerio de Trabajo).

Ninguno de los casos analizado tiene, sin embargo, un Marco de Integridad Institucional completo o acabado (aunque algunas de estas entidades ofrecen aspectos puntuales de ese marco), tal como se diseñó en su día por la OCDE. A tal efecto, sería oportuno que se dieran pasos en la dirección indicada para establecer un Modelo-Tipo de Integridad Institucional que sirviera de guía para todas las entidades y explicara qué pasos metodológicos deben darse en cada caso para su implantación.

No cabe duda de que, tal como se viene insistiendo a lo largo de estas páginas, promover un reforzamiento de la infraestructura ética de las entidades públicas en línea con lo propuesto por la OCDE en esta materia, favorecería la imagen del país frente a su candidatura de ingreso en tal organización internacional. En efecto, esa apuesta nacional por acceder a la OCDE debe venir acompañada en este materia –como ya se está haciendo en otras vinculadas con la política de lucha contra la corrupción- por la realización de esfuerzos sostenidos encaminados a implantar esos Marcos de Integridad Institucional en las distintas entidades, tal y como han sido expuestos en las páginas precedentes.

Premisas básicas para redefinir la Política de Integridad en su dimensión de Ética Institucional Pública

También de forma telegráfica, se pueden exponer una serie de líneas-fuerza que son necesarias para redefinir esa Política de Integridad y dar el protagonismo que merece la Ética Institucional dentro de aquella. Estas son tales premisas:

- Introducir de forma clara y precisa la Ética Institucional o la Integridad Institucional en la Agenda Política del Gobierno, dándole el relieve institucional que merece e incorporándola a la línea de desarrollo del Buen Gobierno o de Buena Gobernanza como eje de actuación del Ejecutivo en el mandato 2014-2018 dentro del Eje Transversal de Buen Gobierno. El problema está esbozado correctamente en tal Eje, pero falta la articulación de medidas concretas en la dirección que seguidamente se expone.

- Establecer un Liderazgo político claro y fuerte en el impulso y desarrollo de esa Política de Integridad Institucional y de Ética Pública. En los países que ha triunfado este planteamiento de esa política de integridad el impulso ha sido de la Presidencia del Estado o del Gobierno (Reino Unido, Canadá, Australia, Francia, Chile, etc.), o de un Ministerio que ha impulsado con fuerza su implantación. En Colombia el proceso debería ser liderado por la Presidencia de la República o, incluso mejor, por delegación de esta a través del Departamento Administrativo de la Función Pública que, dado sus cometidos funcionales (en el ámbito de la política global del empleo público y de los diseños organizativos) y su conocimiento en el tema, así como su transversalidad, cabe considerar como la instancia idónea para la puesta en marcha de la redefinición de esta política gubernamental que se enmarca en la Política de integridad en su dimensión de Ética Pública. Si este impulso político no se produce, los avances en esta materia serán más difíciles de concretar.

- Hay que encuadrar la Ética Pública y la construcción de Marcos de Integridad Institucional en una filosofía de prevención de la corrupción y de generación de “anticuerpos” o “sistemas de alerta temprana” que mejoren la infraestructura ética de las organizaciones públicas e influyan en los hábitos y comportamientos de los servidores públicos en un proceso de cambio de cultura organizativa. Objetivo de medio/largo plazo, pero cuyos resultados pueden ser efectivos. Si no se comienza nunca, tampoco nada se logrará.

- Ese proceso de implantación de Marcos de Integridad Institucional exige, en primer plano, una redefinición conceptual de la Ética Pública tal como ha sido entendida hasta ahora por parte de las entidades públicas. Se debe poner el acento con mucha más intensidad en la dimensión “objetiva” de la Ética Pública, sin desmerecer el aspecto “subjetivo”. Lo

realmente relevante de las malas conductas o de la corrupción es la destrucción de ese capital social intangible que es la confianza ciudadana en las instituciones. El carácter público de las entidades obliga a reforzar la dimensión objetiva de la Ética Pública como Ética Institucional, sin perjuicio de que se proyecte sobre personas (servidores públicos).

- La Política de Integridad en su aspecto de Ética Institucional debe ser asimismo incorporada, en línea con el trabajo que vienen haciendo esas unidades en las diferentes entidades públicas, a la Política de Gestión de Personas (también llamada de Recursos Humanos o, en Colombia, de Talento Humano), pues es uno de sus ejes centrales. Pero no debe olvidarse que la gestión de los Códigos Éticos tiene, asimismo, conexiones evidentes con las atribuciones de las oficinas de Control Interno, por lo que se hace necesaria una coordinación de esa política entre las unidades de Talento Humano y las de Control Interno, con la finalidad de aportar sinergias y visión común. Ello obligará a la inserción de tales unidades en el diseño de la política de integridad de la entidad y en las respectivas comisiones de trabajo que se puedan conformar.

- Asimismo, la formación en valores y la explicitación de qué es el servicio público y cuáles son las normas de conducta que se han de manifestar en su ejercicio, es algo que debe evaluarse en el acceso, proyectarse en sobre todo en la formación de acogida (aspecto este de primera importancia: se ha de invertir mucho en formación ética o deontológica dentro del proceso de acogida de nuevos empleados públicos o contratistas), valorarse en la promoción o ascenso y, en fin, ser tenida especialmente en cuenta (por ejemplo, cuál es el nivel de integridad de los candidatos a un cargo público) en los procesos de libre nombramiento o en la remoción de aquellos empleados públicos de nivel directivo o asesor, como también ser parte integrante del proceso de evaluación del desempeño.

- Asimismo, debe redefinirse completamente el Modelo Institucional existente de Códigos Éticos y su exagerada fragmentación y atomización. Ello implica tomar decisiones políticas sobre cuál es el Modelo Institucional que se propone (¿es necesaria una mayor homogeneidad de los Valores y Normas de Conducta en los Códigos Éticos de las Entidades?, ¿se deben construir Marcos de Integridad Institucional propios de cada entidad o deben establecerse una serie de criterios o directrices centralizados que determinen el contenido mínimo de esos Marcos de Integridad Institucional? Tal como se ha indicado, en el Anexo II a este Informe Final se incorpora un conjunto de Valores que pueden servir como referencia para iniciar la construcción de ese modelo de común denominador en este ámbito.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Y, en fin, el Marco de Gestión Ética debe venir engarzado o encadenado en esa Política de Integridad, en ese Marco Institucional y en ese conjunto de decisiones que antes han sido expuestas. No puede tener autonomía propia ni construirse al margen de esas premisas conceptuales previas.

¿Qué hacer para redefinir el modelo? Algunas decisiones críticas a adoptar

De forma sintética se pueden plantear los siguientes puntos que pueden servir para adoptar determinadas decisiones críticas en esta materia:

- La primera cuestión tiene que ver sobre cómo conducir el proceso; es decir, ¿cómo llevar a cabo ese proceso de redefinición del modelo actual? La dicotomía es obvia: dirección jerárquica del proceso (de arriba abajo; modelo *top-down*) o participación intensa (de abajo arriba; modelo *bottom-up*). A nuestro juicio, se ha de buscar un punto intermedio o de cierto equilibrio entre ambas metodologías, pues tienen las dos ventajas evidentes cuando se combinan entre sí: la participación, sin duda, fomenta o ayuda a la "internalización" de los valores y conductas; pero el establecimiento previo de un esquema de valores y conductas y el debate ulterior sobre su contenido también permite que el proceso no se desboque o la definición de los valores y conductas pierda su coherencia. Algo de "dirigismo" no está reñido con apertura a la participación cuando el modelo se haya diseñado finalmente y se contribuya así a la concreción, por ejemplo, de determinadas normas de conducta y a la interiorización de determinados valores.

- Se debe llevar a cabo una intensa campaña de sensibilización de la importancia de esta Política de Integridad Institucional y de Ética Pública. Precisar bien los conceptos y el alcance. Explicar el valor añadido que tiene. Involucrar directamente a la Política y al Nivel Directivo en este impulso, pero también sumar al resto de empleados públicos. Este proceso de sensibilización requiere utilizar instrumentos y medios adecuados para esa finalidad, además que tengan efectividad (campañas publicitarias, comunicación interna, documentos y videos, talleres, etc.). La Procuraduría, por ejemplo, lanzó unos interesantes videos que tuvieron notable impacto, como así se nos mostró en alguna sesión.

- Se ha de decidir qué Modelo Institucional se implanta. Hay muchas alternativas. La primera es diferenciar Orden Nacional y Orden territorial, así como plantearse el papel de las entidades instrumentales dependientes de administraciones matriz. La segunda es si debe existir o no un Sistema de Integridad por entidades públicas segmentado o ha de mantenerse un sistema único. Probablemente, lo más sensato en una

primera fase es ensayar la definición de unos Valores y Normas de Conducta comunes para todas las entidades (que marquen una suerte de "suelo ético o deontológico" de todos los empleados públicos). Y cuando del sistema esté plenamente asentado, tal vez se pueda caminar hacia un proceso de diferenciación paulatina de tales Códigos según si el orden es nacional o territorial. En lo demás, solo cabría introducir complementariamente singularidades en función del tipo de entidad pública (por razones funcionales) o del segmento de servidores civiles al que fueran destinadas esas normas de conducta (directivos, asesores, empleados de carrera administrativa, etc.)

- La realidad actual nos da un total aproximado de 3.600 Códigos de diferentes entidades. Sería oportuno plantearse cómo racionalizar un escenario tan variopinto. Y para ello hay varias opciones, debiéndose valorar cada una de ellas. Hay que tomar la decisión de si se mantiene el actual sistema fragmentado y atomizado de Códigos por entidades o se camina derechamente a la implantación de un Código Común Básico que defina Valores generales compartidos y Normas de Conducta mínimas de todas las entidades y servidores públicos, sin perjuicio de que se puedan complementar sus contenidos en función de la actividad sectorial de la entidad y de las actividades profesionales de los servidores públicos (defensa, seguridad, sanidad, educación, etc.). Esa complementación implica construcción, en su caso, de Códigos "en cadena" cuando ello sea imprescindible por la diferenciación funcional, pero con absoluto respeto a los principios, valores y normas de conducta establecidos como básicos en el Código-Tipo. Las entidades, igualmente, pueden optar por no complementar ese Código-Tipo y aplicarlo sin ningún complemento o adición. Cabe, no obstante, plantearse si es oportuno establecer asimismo un "Código-Tipo" que sirva como modelo para las entidades públicas y que luego estas complementen su contenido incorporando valores adicionales o concretando determinadas normas de conducta adaptándolas a sus propias peculiaridades y a los sectores específicos de actividad.

- La opción que se propondría en este Informe sería, tal como se viene señalando, la elaboración de un Código-Tipo Básico que recogiera los Valores más importantes del Servicio Público (un modelo se aporta en el Anexo II), así como una relación sucinta de Normas de Conducta que, en este caso, algunas de ellas al menos, se deberían diferenciar en su aplicación según el colectivo al que vayan dirigidas. Asimismo, cada entidad aplicaría este Código (sin perjuicio de que ulteriormente lo complemente con algunas Normas de Conducta (o, en su caso, Valores que identifiquen la función específica de la respectiva entidad) y para lograr una mínima homogeneidad en el alcance e interpretación de los contenidos de ese Código-Tipo Básico se debería crear una Comisión

Central de Ética, compuesta por directivos, profesionales y expertos externos en la materia, que actuara como cauce de recepción de quejas y sugerencias complejas en sus soluciones, así como de dilemas éticos del mismo carácter, que le fueran planteados por los Comisionados de Ética de cada entidad pública (o, en su caso, por las Oficinas de Control Interno). Esa Comisión Central de Ética elaboraría, por tanto, una Guía Aplicativa Anual en la que establecería, a modo de protocolo, las líneas-fuerza de la interpretación del Código Básico. Este proceso tendría a grandes líneas los siguientes pasos:

PRIMER PASO	Aprobación por el Gobierno de las líneas básicas de un Sistema o Marco de Integridad Institucional, del que los Códigos de Ética formarían parte sustantiva
SEGUNDO PASO	Elaboración de un Código-Tipo Básico que reúna Valores mínimos y Normas de Conducta Comunes para todas las Entidades
TERCER PASO	Constitución de la Comisión Central de Ética y nombramiento de Comisionados en cada entidad
CUARTO PASO	Difusión del Código: Comunicación, Talleres, Jornadas, Publicaciones
QUINTO PASO	Aplicación del Código: pruebas-piloto. Desarrollo, en su caso, del Código por alguna entidad singular
SEXTO PASO	Elaboración de Guía Aplicativa por parte de Comisión Central de Ética

- También –como ya se ha tratado- se debe decidir si se opta por un Código único para todos los servidores públicos o si se deben establecer códigos segmentados en función del nivel de responsabilidad de los servidores públicos (por ejemplo, códigos del Nivel Directivo, de asesores o

empleados públicos de carrera administrativa). En cualquier caso, es posible también que en un mismo Código se establezcan Valores y Normas de Conducta de intensidad variable en función de los diferentes niveles de responsabilidad de los servidores públicos, tal como se ha visto ya en algún caso. Dada la tradición en las entidades públicas colombianas de Códigos únicos para todo tipo de servidores públicos, nada impediría seguir con esa tendencia, pero diferenciando algunos Valores y Normas de Conducta que se aplicarían solo a determinados segmentos de servidores públicos (por ejemplo, definiendo normas de conducta singulares para colectivos de mayor riesgo en algunos ámbitos, como son los conflictos de interés, en el caso del Nivel Directivo).

- La construcción de Marcos de Integridad Institucional se convierte en una necesidad objetiva si se quiere impulsar realmente una política de Ética Institucional en las entidades públicas. La OCDE lleva ya años promoviendo esos Marcos de Integridad y todos los pasos que se den en esa dirección avalarán, sin duda, la candidatura del país al ingreso en esa organización. Sin duda sería una magnífica carta de presentación de la candidatura de Colombia a la OCDE llevar a acabo la implantación de esos denominados como Marcos de Integridad Institucional en los términos auspiciados en su día por la citada organización internacional.

- Esa reconfiguración de los Marcos de Integridad Institucional de las entidades se propone que se haga –en línea con el cuadro antes expuesto- con el siguiente esquema (adaptado de las propuestas de la OCDE):

    - Aprobación de un Código-Tipo de Conducta (y, en su caso, desarrollados por un Código de Conducta de las propias entidades, respetando el mínimo común establecido).

    - Construcción de un Sistema de Prevención, Formación e Interiorización de la Cultura Ética de la Organzación.

    - Establecimiento de canales, procedimientos y cauces de respuesta a los dilemas éticos, consultas y quejas. Sistema de alerta temprana.

    - Configuración de una Comisión de Ética o Comisionado que gestione la resolución de los dilemas éticos, consultas, quejas y proponga las modificaciones pertinentes para la adaptación de los valores y normas de conducta, así como elabore una Guía Aplicativa periódica.

    - Establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Se debe valorar, por tanto, la necesidad de impulsar la redacción de nuevos Códigos, la implantación de sistemas de prevención, alerta temprana, formación e interiorización de sus contenidos, el establecimiento de canales, circuitos y procedimientos para la resolución de dilemas éticos, quejas y denuncias, así como la implantación de Comisiones de Ética con amplios cometidos funcionales y con la inclusión (recomendable) de expertos externos para reforzar su legitimidad y funcionamiento. La mejora continua y la evaluación permanente de esas políticas es un excelente test de su buen funcionamiento.

- Como la tarea por hacer es inmensa, conviene programar cuál sería la forma más eficiente y práctica de llevarla a cabo. A tal efecto se proponen inicialmente algunas líneas de actuación (que serán concretadas y ampliadas en los Informes subsiguientes):

    - Diseñar a nivel centralizado una serie de directrices para la construcción de Marcos de Integridad Institucional por parte de las diferentes entidades públicas, que deberán ser seguidas obligatoriamente por estas en el desarrollo de esa Política de Integridad Institucional en su dimensión de Ética Pública. Esas directrices pueden incorporarse en alguna Ley (siempre que sean de carácter muy general) o, en su caso, en un Decreto, en una Instrucción de la Presidencia de la República o instrumento de semejantes características. Las directrices irían encaminadas a los siguientes extremos:

        - La importancia de la Ética Pública para una Política de Integridad Institucional dentro del Eje Transversal de Buen Gobierno del PND 2014-2018

        - La iniciación de un proceso de elaboración de un Código-Tipo Básico que reúna los Valores y las Normas de Conducta comunes que deben aplicarse en todas las entidades públicas colombianas.

        - La posibilidad de que ese proceso se abra a la contribución u opinión de los servidores públicos y de la ciudadanía a través de la exposición pública de un Documento-Base dentro de la política de Transparencia.

        - Reconocer que las entidades públicas, atendiendo a sus singularidades funcionales y a sus cometidos, podrán complementar ese Código Ético Tipo-Básico con la aprobación de Códigos de entidades que puedan incorporar Normas de Conducta específicas.

- Impulsar un proceso de difusión y comunicación del Código Ético Tipo.
- Creación de una Comisión Central de Ética que sirva de mecanismo de cohesión en la interpretación y alcance de los Valores y Normas de Conducta, así como a través de la aprobación periódica de Guías Aplicativas, que deberán ser seguidas por todas las entidades públicas.
- Nombramiento en cada entidad pública de un Comisionado de Ética o utilización de las estructuras actualmente existentes para el desarrollo de esos cometidos.
- Establecimiento de un sistema de evaluación

- Elaborar un Código-Tipo o un Código Común para los servidores públicos de las entidades del Orden Nacional. Valorar si, en un futuro más o menos inmediato, debe hacerse otro distinto para el Orden Territorial y otros diferentes para las entidades instrumentales. En todos los casos se deben diferenciar Valores y Normas de Conducta de los diferentes "segmentos" de responsabilidad pública, al margen de que existan algunos presupuestos comunes.
- Una vez elaborado este Código (o esos Códigos) trabajar con una serie de Programas-Piloto –tal como propuso la representante de FIIAP-Colombia en su momento- en diferentes entidades públicas, que desarrollen Marcos de Integridad Institucional en todos sus elementos y complementen las previsiones recogidas en el Código-Tipo o Código Común.
- Prever, en cualquier caso, la existencia de una Comisión de Ética que fije los criterios interpretativos de los valores y normas de conducta del Código-Tipo o Código Común siempre que sea consultada por los Comisionados o Comisiones de Ética de las diferentes entidades públicas que participen en el Programa-Piloto. Esa Comisión de Ética centralizada y las Comisiones (o Comisionados) de las distintas entidades elaborarán anualmente una "Guía Aplicativa" en la que sienten de forma ordenada y sistemática los criterios seguidos para resolver los dilemas éticos, las quejas y las denuncias planteadas sobre aspectos concretos de los citados Códigos. Un punto importante es cómo coordinar el trabajo de la Comisión de Ética común o centralizada y las Comisiones o Comisionados de las distintas entidades. Este punto es importante. La actuación de la primera (Comisión de Ética común o centralizada) interpretará el alcance del Código Ético Tipo siempre a solicitud de criterio por parte de los Comisionados de las

diferentes entidades. En todo caso, su criterio –una vez concretado en las Guías aplicativas- deberá ser seguido para la resolución ulterior de los dilemas éticos que se susciten.

- Esos Programas-Piloto servirán de ejemplo para el resto de instituciones y, como buenas prácticas, facilitarán la implantación de Marcos de Integridad Institucional en el resto de entidades públicas colombianas (al existir ya un fondo de "doctrina" sobre la interpretación y aplicación de los Códigos Éticos cuando estos comiencen a generalizarse en su nueva forma). Asimismo, ya se habrán dado pasos precisos de implantación de todos y cada uno de los elementos de un Marco de Integridad Institucional.

- Tales Programas-Piloto se podrían desarrollar –aunque este cronograma se puede redefinir en función de criterios más operativos- a lo largo de los años 2016-2017 y alcanzar el año 2018 con un modelo institucional ya diseñado, así como con una práctica desarrollada que facilitaría la extensión de las Políticas de Integridad Institucional en su dimensión de Ética Pública al conjunto de las entidades públicas de Colombia. Si se ha establecido esa periodización es exclusivamente con la finalidad de haber dado pasos efectivos en el desarrollo de esta materia antes del final del mandato y con la pretensión de ofrecer unos "ejemplos de buenas prácticas" que presentar ante la OCDE.

- En la selección de las Entidades Públicas que participen en este Programa-Piloto se ha de tener en cuenta a las más avanzadas en este campo, pero también se han de incluir entidades del Orden Nacional y Territorial. Asimismo, sería importante que esas Entidades trabajaran en Red en un marco de Buena Gobernanza para poner en común las iniciativas, las mejoras y los problemas que se puedan encontrar.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO I: CONSIDERACIONES SOBRE LOS ANÁLISIS DE LOS CUESTIONARIOS

Aparte de las referencias que puntualmente se han venido haciendo a lo largo de este Informe en relación con los resultados de los análisis de los Cuestionarios entregados a las entidades asistentes a las sesiones de los *Focus Group*, cabe resumir en esos momentos algunas líneas generales de tales resultados.

Los resultados en su conjunto, no obstante, están analizados en un documento Excel elaborado por el DAFP. De tal documento se pueden extraer algunas consideraciones:

- La muestra de las respuestas en reducida (son solo 7 entidades, que se corresponden con 5 Ministerios).
- No han respondido al cuestionario los Ministerios más avanzados en la gestión ética, como son los de Defensa y Trabajo, habiéndolo hecho el Ministerio de Hacienda, Comercio, la Controlaría General y el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- La muestra, por consiguiente, es pequeña para poder extraer conclusiones generalizadas, pero puede aportar algunos elementos comparativos y definir algunas tendencias.
- Todas las entidades consultadas tienen códigos, algunas diferenciados (casi todos dicen tener códigos de buen gobierno y éticos diferenciados).
- Todos los Códigos datan de hace varios años (entre 12 y ocho años de antigüedad).
- Solo dos entidades afirman que han seguido la metodología USAID, pero la estructura de los códigos diferenciados desmiente esa afirmación, al menos parcialmente. Aun así algunas entidades dicen haberse inspirado en otras fuentes (recomendaciones BID, directrices presidenciales, etc.).
- Los procesos participativos en la elaboración de los códigos se han seguido en algunos casos, pero en otros es una información que no se dispone.
- La totalidad de las entidades afirma disponer de compromisos éticos.
- Los contenidos de los Códigos obedecen a un patrón bastante común con algunas diferencias.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Todas las entidades dicen disponer de programas de prevención y de canales o cauces y de procedimientos.
- Sin embargo, los Comités o Comisiones de Ética no están generalizados en todos los casos, hay algunas entidades (como el DAFP y la Contraloría) que no los tienen.
- La composición de esos Comités o Comisiones siempre está caracterizada por ser exclusivamente interna y especialmente de empleados pertenecientes al Nivel Directivo.
- En todos los casos la aplicación es indistinta a todos los empleados públicos independientemente del Nivel al que pertenezcan (Directivos, Asesores, Profesionales, Técnicos o Asistenciales).
- La aplicación a contratistas y proveedores es generalizada en casi todos los casos salvo en dos (entre ellos el DAFP).
- En todos los casos se afirma que su contenido ha sido adaptado o modificado, aunque en algunos casos no consta ninguna modificación mientras que en otros hay una o dos.
- La efectividad en la aplicación de los Códigos es muy desigual según entidades. En unos casos se dice que ha mejorado el clima laboral, en otros que se ha reflejado en las sanciones disciplinarias, hay un caso en que se afirma que ha fortalecido la cultura de transparencia y de ética, pero en la mayor parte no hay indicadores para medir esos impactos.
- Salvo en un caso que se han hecho encuestas de clima ético y en otro de gestión de calidad, en la mayor parte de las entidades no se ha realizado ninguna evaluación sobre la aplicabilidad y efectividad de los Códigos.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO II: MODELO DE VALORES QUE PUEDEN INTEGRAR UN CODÍGO ÉTICO-TIPO. UNA PROPUESTA ORIENTATIVA

VALORES

Valores

Se entienden por Valores aquellas concepciones derivadas de la especial naturaleza de la entidad pública en la que los servidores públicos ejercen sus funciones, que deben servir de orientación y guía de sus conductas, influenciando asimismo la selección de los fines y medios en el desarrollo de sus actuaciones públicas y, en su caso, privadas, siempre que estas puedan afectar a la institución.

Enumeración de los Valores

Los valores a los que han de ajustar su conducta los servidores públicos son los siguientes:

1.- ***Representación.***

Los servidores públicos de Nivel Directivo ejercerán sus funciones de representación orgánica, tanto interna como externamente, con la dignidad requerida y el necesario decoro que exige la imagen de la institución. En el desempeño de sus funciones actuarán con plena responsabilidad y sentido institucional, siendo conscientes de que en tales actividades institucionales representan no solo a quienes han votado a la fuerza o fuerzas políticas que sustentan al Gobierno, sino al conjunto de la ciudadanía colombiana.

2.- ***Integridad.***

En el desempeño de sus cometidos públicos, los servidores públicos actuarán siempre con un comportamiento ético intachable, tanto en el ejercicio de

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

cualquiera de sus funciones públicas como en aquellos aspectos de su vida privada que puedan trascender a su papel institucional. Asimismo, su actuación deberá ser coherente con las propuestas efectuadas y obviarán en todo momento cualquier presión externa o interna que pueda influir negativamente sobre el mantenimiento del resto de valores y principios recogidos en este Código.

3.- ***Ejemplaridad.***

Para la ciudadanía colombiana, la actuación de los servidores públicos representa el espejo a través del cual se proyecta la imagen de la entidad. En consecuencia, su conducta tanto pública como privada estará guiada por un comportamiento ejemplar. Cualquier falta de ejemplaridad que conlleve afectación a la imagen institucional de la entidad y destruya o menoscabe la reputación pública o el capital social que la entidad representa, deberá ser corregida de acuerdo con los que se disponga en el presente Código.

4.- ***Honestidad y Desinterés.***

El servidor público dirigirá sus actuaciones exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público y de los intereses de la ciudadanía colombiana en su conjunto. En caso de conflicto o apariencia de tal entre intereses públicos y privados, el cargo público deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad correspondiente o, en su caso, de la Comisión o Comisionado de Ética (o de la Oficina de Control Interno). En función de las circunstancias o de las recomendaciones que se emitan deberá abstenerse de participar, directa o indirectamente en la adopción de la decisión de que se trate o en el órgano o procedimiento correspondiente. Tampoco aceptarán ningún regalo o beneficio que pueda poner en duda su honestidad, condicione o pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o la participación en ellas. Cualquier duda al respecto deberá elevarla al órgano competente por los canales que se establezcan.

5.- ***Objetividad.***

En el ejercicio de sus actividades públicas los servidores públicos deberán actuar con la objetividad que exigen los intereses generales, el desarrollo de las funciones públicas y los cometidos propios de la entidad pública, siempre al servicio de la ciudadanía. Esa objetividad será especialmente intensa cuando

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

deban adoptar decisiones o participar en ellas en las que estén en juego determinados nombramientos, la contratación pública, el otorgamiento de subvenciones o el cumplimiento de principios y reglas que vengan exigidos para salvaguardar la imparcialidad en la toma de determinadas decisiones por parte de los poderes públicos.

6.- ***Eficiencia***.

La gestión de los recursos y la gestión económico-financiera de los servidores públicos estarán imbuidas por la eficiencia, obviando incurrir en ningún tipo de despilfarro en el uso de bienes o recursos públicos y optimizando su uso. Ese objetivo de eficiencia se promoverá mediante procesos de innovación o de mejora continua y en los que la evaluación de las políticas públicas sea uno de los pilares esenciales. Especial atención mantendrán en torno a garantizar la sostenibilidad financiera de la entidad pública y a no hipotecar la acción de los gobiernos venideros ni a las generaciones futuras.

7.- ***Convivencia y respeto***.

Los servidores públicos fomentarán a través del ejercicio de sus funciones y de su propia conducta personal el fortalecimiento de una sociedad en la que prevalezca plenamente la paz, la convivencia, la solidaridad y la tolerancia, impulsando el respeto mutuo, el pluralismo y la solidaridad entre los pueblos. Asimismo, tratarán a la ciudadanía, al personal directivo y al resto de los empleados públicos con la cortesía, la corrección, el debido respeto y la dignidad que toda persona merece. Se abstendrán, por tanto, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleven el uso de términos despectivos o de prácticas de discriminación de cualquier tipo (género, creencias, ideológica, orientación sexual, raza, discapacidad o cualquier otra).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO III:

Una visión comparada de la regulación de los conflictos de interés y de los Códigos de Conducta en (algunos) países de la ODCE.

(NOTA: El contenido de este Anexo III forma parte integrante de un Capítulo de un libro (en proceso de elaboración) que lleva por título "Integridad y Transparencia. Dos imperativos de la Buena Gobernanza". Dada la conexión instrumental con el objeto del Informe y con la finalidad de ayudar a conocer qué propuestas ha formulado la OCDE sobre este tema y qué están haciendo determinados países que forman parte de esa organización internacional, se ha considerado oportuno insertarlo en el cuerpo de este Informe.)

I.- Introducción

En este Anexo se centra la atención exclusivamente en cómo se ha afrontado la regulación de los conflictos de interés y de los Códigos de Conducta en algunos países de la ODCE. Se trata, sin duda, de tener puntos de comparación con la finalidad de poder trasladar algunos esquemas de funcionamiento de unas realidades estatales a Colombia con el fin de que se puedan repensar tanto la legislación de conflictos de interés como la incorporación, en su caso, de la cultura de los Códigos de Conducta a su realidad institucional.

En cualquier punto, sobre el traslado de experiencias comparadas hay que ser prudentes. Los marcos comparados explican realidades institucionales propias de cada país, que se enmarcan por lo común en unos sistemas constitucionales y en un sistema jurídico propio, pero sobre todo en un legado institucional y en una cultura política y social muy determinada. Su traslación sin matices de una realidad a otra muy distinta está condenada, por lo común, al más absoluto de los fracasos.

De ahí que sea muy importante, antes de hacer esa operación de traslado, analizar hasta qué punto esos sistemas político-constitucionales y jurídicos son compatibles para admitir sin tensiones algunas fórmulas de solución foráneas. Dicho de otro modo, de las experiencias del mundo anglosajón se puede aprender mucho. Pero hay que ser muy prudentes a la hora de implantarlas en un sistema jurídico de *civil law*, en el que impera el principio de legalidad y donde todas las respuestas (correcta o incorrectamente, este es otro problema) se pretenden dar a través de leyes, así como en aquellas estructuras político-administrativas de corte continental europeo. No se quiere decir con ello que no

se pueda aprender de tales experiencias y que, en su caso, no puedan ser aprovechadas las buenas prácticas; más bien se quiere resaltar que se esos traslados de experiencias deben evaluar en todo momento sus posibles consecuencias. Si no se modulan, los efectos reales de ese traslado en frío de esquemas o diseños institucionales pueden ser perniciosos. Se debe atender a la cultura institucional de cada país y corregir las disfunciones con moderación, garantizando su aceptación e inserción en la cultura propias de las instituciones y echando mano cuando sea necesario de instrumentos propios en cada caso.

Experiencias de éxito en el ámbito de la ética pública hay numerosísimas. Cabe tener en cuenta, por tanto, que el volumen de información disponible sobre esta materia es sencillamente abrumador, no solo por la multiplicación desde hace algunos años de la legislación y del fenómeno regulador de los conflictos de interés, sino además por el protagonismo que ha ido adquiriendo la política de integridad institucional en el mundo contemporáneo. Ya se ha hecho referencia en estas líneas a la emergencia de la idea de “democracia de confianza” (concepto elaborado por Pierre Rosanvallon), una de cuyas piezas maestras es, sin duda, la política de integridad de los gobernantes.

Así, es oportuno reiterar cómo los países de honda tradición continental, que están por tanto alineados en la cultura jurídica del *civil law,* han ido incorporando cada vez con mayor intensidad una idea-fuerza propia del mundo anglosajón: los códigos de conducta y la construcción de Marcos de Integridad Institucional. La cultura del *compliance* se ha ido insertando paulatinamente también en los países de tradición continental europea, particularmente en el ámbito de las sociedades mercantiles y de los delitos societarios.

Con la finalidad de no abrumar de información, sino de poder extraer unas lecciones básicas de los procesos que diferentes países de la OCDE están impulsando en estas materias, el análisis de la perspectiva comparada se desarrollará a través de tres ejes:

- En primer lugar se abordará una breve introducción para identificar el importante papel que la OCDE ha jugado (y, en cierta medida, está jugando) en el proceso de regulación de los conflictos de interés y de extensión de los códigos de conducta en los países miembros de esa organización.
- En segundo plano, se analizarán, también con carácter sucinto, algunos ejemplos de qué manera países de tradición anglosajona están regulando estas materias, como son principalmente los casos del Reino Unido y Canadá, con alguna referencia también a Estados Unidos.
- Y, en tercer lugar, se examinaran países de tradición continental más o menos pura, como es el caso de Francia y también de España, mostrando las diferencias que se están dando en ambos casos a la hora de regular los conflictos de interés y los códigos éticos o deontológicos.

Las soluciones institucionales son muy distintas entre sí. Los países anglosajones parten de una premisa conceptual de autorregulación de esta materia y, todo lo más, incluyen algunas previsiones excepcionales o genéricas en las leyes; mientras que los países de tradición continental europea se asientan principalmente sobre la Ley y el principio de legalidad como basamento para afrontar la regulación de los conflictos de interés y de lo que es o no permitido por las normas.

Ambos sistemas, sin embargo, tienden a converger recientemente en las soluciones que se están proponiendo para hacer frente a ambas realidades (conflictos de interés y desmoronamiento de los estándares de conducta en las instituciones públicas). En efecto, en el mundo anglosajón se observa una tendencia cada vez más marcada a reflejar en las leyes los medios de combate contra la corrupción. Esto siempre ha sido así en el ámbito penal, pero se observa cómo también algunas regulaciones sobre conflictos de interés y principios o valores de conducta comienzan a adquirir reflejo en las normas (como es el caso de Canadá en la ley de conflictos de interés de 2006 o del propio Reino Unido en la *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010).

Del mismo modo, el aparentemente impermeable mundo del sistema continental europeo y del principio de legalidad, se ve afectado también por el sentido de impotencia que muestra el Derecho para hacer frente a la caída en picado de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones como consecuencia de diferentes escándalos vinculados con la corrupción y que en encuentran su raíz en no pocos casos en conflictos de interés explícitos o latentes, así como en estándares de conducta de los responsables públicos que son cuestionados frontalmente. Ante este complejo escenario, veremos cómo las soluciones transitan por una doble vía: seguir confiando en el Derecho y en la Ley como remedio exclusivo a tales males; o, como se está imponiendo en Francia en estos momentos, ser consientes de que la Ley no puede erradicar sola este inmenso problema y que necesita la ayuda de Marcos de Integridad en las instituciones públicas, vehiculados a través de Códigos de Conducta o Códigos Deontológicos de la actividad pública, tal como se denominan en el citado país.

Obviamente, el análisis de todas las soluciones normativas y su proyección sobre los diferentes colectivos afectados (parlamentarios, gobernantes, directivos, funcionarios, asesores, representantes locales, etc.) sería imposible de llevar a cabo en estas líneas.

II.- El papel de la OECD en la promoción de la Integridad y de la Ética en el Sector Público, así como en la regulación de los conflictos de interés

La OECD ha jugado un importante papel en la promoción de la integridad y de la ética pública en los países miembros, así como en la prevención y regulación de los conflictos

de interés. Este papel se convirtió en especialmente activo durante finales de la década de los noventa y principio del siglo XXI.

En efecto, en abril de 1998, la OECD aprobó una Recomendación sobre la mejora del comportamiento ético en el servicio público, incluyendo una serie de principios dirigidos a favorecer la gestión ética en el servicio público (http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=fr&Book=False).

En este importante documento –con precedentes en otros documentos de 1996 y 1997- ya se hacía mención a la necesidad de construir por parte de los Estados miembros una "infraestructura ética". Y recomendaba a los países miembros adoptar medidas dirigidas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones públicas e implantar un comportamiento conforme a la ética en los servicios públicos. Y, a tal efecto, se enumeraban un conjunto de principios encaminados a favorecer la ética en la gestión pública. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- Las normas éticas aplicables al servicio público deberían ser claras
- Las normas éticas deberían estar inscritas en el marco jurídico
- Los titulares de los cargos públicos deberían recibir asesoramiento en materia de ética.
- Los titulares de cargos públicos deberían conocer sus derechos y obligaciones, así como aquellas conductas, reales o presuntas, que no fueran adecuadas a su función.
- El compromiso de los responsables públicos a favor de la ética debería reforzar su propio comportamiento ético.
- Los procesos de toma de decisiones deben ser transparentes y objeto de control.
- Deberían existir líneas claras en materia de relaciones entre sector público y privado.
- Se deberían incorporar en los servicios públicos mecanismos apropiados de rendición de cuentas.
- Y, en fin, se deberían incorporar también sistemas de detección, prevención y sanción de aquellas conductas que afecten a la ética por parte de los responsables públicos.

Como puede advertirse, este documento ya pone el centro de atención en la necesidad de reforzar los comportamientos éticos con el fin de prevenir la corrupción. Todavía la OCDE no incide en el elemento de la confianza (o, mejor dicho, de la erosión de la confianza ciudadana que implican los casos de falta de integridad en el sector público), que incorporará inmediatamente tras un importante documento publicado en el año 2000. Pero los grandes temas que se desarrollarán en el futuro (ética, transparencia y rendición de cuestas) ya están recogidos en este importante texto.

En efecto, en el año 2000 la OECD hace público un análisis proyectado sobre diferentes países en el que se estudia el impacto de los comportamientos éticos sobre la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. El documento tiene un enunciado muy gráfico: "Construyendo la Confianza Pública" (*Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA, *Policie Brief*, núm. 7, 2000).

El análisis volcado sobre los servidores públicos identifica cuáles son los Valores que, en las respectivas legislaciones o normativas de los diferentes países analizados, son dominantes. Y entre estos Valores se enuncian los siguientes:

- Imparcialidad
- Legalidad
- Integridad
- Transparencia
- Eficiencia
- Igualdad
- Responsabilidad
- Justicia

Hay que tener en cuenta que el estudio comparativo data del año 2000, por lo que, dado el tiempo transcurrido, cabe subrayar un cambio de intensidad en los valores dominantes. Pero, en todo caso, es oportuno significar cómo los países de la órbita anglosajona o nórdica ponen el acento mucho más en los Valores de Imparcialidad, Integridad, Transparencia, Eficiencia y Responsabilidad; mientras que los de origen continental europeo focalizan la atención en los valores de Legalidad, Eficiencia e Igualdad. Aparte de ello, el análisis parte también de constatar la persecución penal de aquellas conductas que lesionen gravemente esos valores públicos e incurran en delitos, el incremento de medidas contra la corrupción, así como otras cuestiones (mejora del control interno, auditorías, etc.).

Pero, el documento también aporta algunas líneas de propuestas, que sucintamente serían las siguientes:

- Definición de una misión clara para el servicio público, asentada en valores y normas fundamentales.

- Salvaguardar los valores en un entorno sometido a cambios constantes y a procesos de adaptación continuos. Los funcionarios deben internalizar esos valores y ejercerlos.

- Formar los funcionarios públicos y ciudadanos para denunciar las malas conductas a través de procedimientos claros que faciliten la denuncia y mantengan su carácter anónimo.

- La integración de medidas de integridad en la gestión de la administración y de los servicios públicos.
- Establecer Medidas de Integridad que sean coherentes y evaluadas de forma permanente
- Cambio de énfasis de la aplicación a la prevención. La mayor atención a la prevención reduce la necesidad de la aplicación y es menos costosa a largo plazo.
- Anticipar problemas y prever, por tanto, las situaciones que puedan debilitar la adhesión a los valores del servicio público y establecer normas de comportamiento que puedan dar asimismo respuestas adecuadas para prevenir efectos adversos.
- Aprovechamiento de las nuevas tecnologías, pues estas pueden ayudar a los gobiernos a encontrar nuevas maneras de internalizar la integridad e informar a los ciudadanos sobre los estándares que se esperan de los funcionarios destinados al público.

En ese mismo año 2000 la OECD publicó un libro que tenía como enunciado *Confianza en el Gobierno. Medidas para fortalecer el Marco Ético en los países de la OCDE*. En este trabajo se lleva a cabo un exhaustivo análisis comparado de la situación existente en materia de ética e integridad en el servicio público de diferentes Estados miembros de esa organización.

Allí, una vez más, se incide en los Valores de Integridad, Transparencia e Imparcialidad, como consustanciales a la idea de servicio público, pero también se hace hincapié en que la Administración Pública debe “inculcar valores y promover estándares éticos”, así como evaluar su cumplimiento, detectar los casos de incumplimiento y sancionar las conductas indebidas. También se pone atención especial en los conflictos de interés, poniendo de relieve cómo determinadas actividades profesionales del servicio público –que ahora no pueden ser tratadas- exigen unos estándares singulares y en no pocos casos más exigentes que el resto de los servidores públicos (por ejemplo, los cuerpos de policía o quienes desempeñan funciones de seguridad pública, por no hablar de los jueces y magistrados).

Este trabajo asimismo incide en la necesidad de sumar la regulación legal con el establecimiento de valores y normas de conducta en otro tipo de instrumentos, que no sean propiamente las leyes; esto es, sumar legalidad a códigos de conducta, con el fin de armar correctamente un sistema de “infraestructura ética”. Así, se incide en que “se debe crear un ambiente de trabajo con énfasis en la integridad, valores esenciales y transparencia”. Esos tres ejes conceptuales están, por consiguiente, estrechamente relacionados entre sí.

Se define la noción de “infraestructura ética” en los siguientes términos: “tiene por objeto crear un ambiente o clima en el sector público que fomente altos estándares de conducta por parte de los servidores públicos”. En cualquier caso, el enfoque del problema se transforma en dual, pues por un lado se hace una apuesta clara y decidida por “promover la integridad”, pero también por “contrarrestar aquellas conductas indebidas” por medio de la sanción.

Este documento ya identifica uno de los problemas de con el que ya se enfrentaban los Estados de la OCDE y, en particular, sus sistemas institucionales públicos: la proliferación de los supuestos de conflictos de interés. En efecto, allí se dice, por ejemplo, que “la mayor compenetración público/privado aumenta el riesgo de conductas indebidas”. Sin embargo, esa multiplicación de los conflictos de interés, al menos en las democracias avanzadas, se ha situado siempre en la zona de la política o, en su caso, en el espacio de la alta administración, pero no habitualmente en la función pública. Esto ha sido confirmado por algunos autores y análisis. Por ejemplo, sobre el caso alemán se expuso hace unos años lo siguiente: “La corrupción en Alemania no es corrupción de funcionarios, sino corrupción política”. Se trata más de una *top level corruption* que de una *low level corruption* (Wolfgang Seibel, “La corruption en Allemagne, en D. Della Porta e Y. Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París 1995). Eso es así en la práctica totalidad de las democracias avanzadas que han construido sistemas de función pública profesionales que actúan como cortafuegos mediante la interiorización de valores como la imparcialidad, la objetividad y la neutralidad. No es el caso, en cambio, de aquellos países en vías de desarrollo que disponen de sistemas de empleo público escasamente institucionalizados, con exigencias de profesionalidad baja y con fuerte presencia de presiones políticas o clientelares, cuando no corporativas.

El impulso de la Ética en el Servicio Público por parte de la OECD se centró, especialmente, en el ámbito de la función pública, al menos en esos primeros años. Pero pronto se advirtió que esas soluciones institucionales eran probablemente insuficientes para hacer frente a la corrupción y a la caída de los estándares de conducta en las instituciones públicas. Había, por tanto, que redefinir el foco. Y esta es una tarea que se llevó a cabo a partir del año 2004, cuando se pone el punto de mira también en cómo prevenir y atajar los conflictos de interés no solo en el ámbito de la función pública, sino especialmente en todo el espectro institucional público.

La OCDE lanza, así, un programa que lleva por enunciado *Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Desde entonces la OCDE ha puesto en marcha un conjunto de instrumentos, documentos y estudios que tienen por objeto enfrentarse a esta lacra global que son los conflictos de interés en el sector público.

La idea fuerza es muy sencilla: se trata de asegurar que la integridad de la toma de decisiones del gobierno no se vea comprometida por los intereses privados de los responsables públicos. Esta es, sin duda, una preocupación creciente de la ciudadanía. Las interrelaciones cada vez más constantes entre el sector público y privado, no solo en el campo industrial y profesional, sino también en el financiero, hacen muy complejo ese deslinde y la casuística se multiplica.

La gestión eficaz de los conflictos de intereses requiere un equilibrio, que nunca es fácil de alcanzar. Un enfoque demasiado estricto de control de los intereses privados puede entrar en conflicto con otros derechos o actúe como elemento de disuasión a los posibles candidatos experimentados y competentes de entrar en la función pública o en tareas de responsabilidad en el servicio público.

La OCDE apuesta por un enfoque moderno de la política de conflicto de intereses como aquel que pretende lograr un equilibrio a través de la identificación de riesgos; prohibiendo formas inaceptables de interés privado; dar a conocer las circunstancias en que pueden surgir conflictos; y la garantía de procedimientos eficaces para resolver situaciones de conflicto de interés.

La OCDE, mediante este Programa, pretende además ayudar a los países a modernizar su enfoque de la gestión de los conflictos de intereses mediante una identificación de cuáles son las zonas de riesgo en el servicio público donde se puedan producir fácilmente esos conflictos de interés. Asimismo, ha desarrollado directrices para la gestión de conflictos de interés en el servicio público. Estas directrices fueron aprobadas como una Recomendación por su máximo órgano, el Consejo, en junio de 2003. Las recomendaciones de la OCDE reflejan un consenso de los países miembros como una buena práctica.

En el año 2007, mediante un Informe, la OCDE abordó asimismo la situación de los Conflictos de intereses en la administración pública de diferentes países. Y allí puso de relieve los progresos realizados. También describió los arreglos establecidos para la prevención de conflictos de interés la mejora de los mecanismos de gobernanza para garantizar la transparencia en los procesos de evaluación y control.

A tal efecto, la OCDE aprobó una Guía para la Gestión de Conflictos de Intereses en el Servicio Público. Pero la crisis financiera de 2007-2008 abrió de nuevo un sinfín de problemas en la regulación, prevención y sanción de los conflictos de interés. Las “puertas giratorias” (*Revolving Doors*) se abrieron de par en par entre el sector público y privado, emergieron además numerosas preocupaciones regulatorias, especialmente en

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

el campo financiero, donde las debilidades y la proliferación de tráfico de influencias han sido más marcadas.

En relación con la salida del ejercicio de funciones públicas (el "post-empleo"), también se ha elaborado un documento de "Buenas Prácticas para la Prevención de Conflictos de Intereses" (2010), donde se revisan las medidas adoptadas en los países de la OCDE para evitar conflicto de intereses cuando los funcionarios dejan cargos públicos. Incluye un estudio detallado de la experiencia de Noruega en el desarrollo e implementación de directrices para el empleo post-públicas de los políticos y el servicio público de caso.

Tras esta sucinta exposición cabe referirse a las últimas tendencias en el ámbito de la OCDE, que se plasman en una serie de documentos y medidas dirigidos a fortalecer la Confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, muy dañada a partir de los duros efectos de la larga y prolongada crisis económico-financiera, sobre todo en los países europeos.

En un importante documento (*Towards an OECD Strategy on Trust in Government* GOV-PCG-ETH-(2014)-8; aunque luego desclasificado), la propia OCDE advertía de los problemas que acarrea para la legitimidad de las instituciones y de los propios sistemas políticos la pérdida de la confianza, un fenómeno que se había incrementado en los países miembros de esa organización internacional desde la aparición en escena de la crisis económico financiera.

Aunque ya había sido punto de atención en algún otro documento de la OCDE, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones es la base del funcionamiento del sistema político y económico en su conjunto, por lo que se hace necesario situar el punto de atención en ella y en su hipotético desmoronamiento en las democracias avanzadas (muchas veces las encuestas de opinión penalizan más a los gobiernos concretos que a las propias instituciones; pero esto es algo que sucede cada vez más con reiterada frecuencia).

A partir de esa serie de consideraciones generales, se analiza el problema de la conformación de la confianza en las instituciones públicas a través de cinco dimensiones:

- Fiabilidad o la capacidad de los gobiernos para minimizar la incertidumbre en todos los ámbitos del entorno político, así como para actuar de una manera consistente y predecible.
- La capacidad de respuesta; esto es, la prestación de servicios públicos accesibles, eficientes y orientados a los ciudadanos que aborden de manera

efectiva las necesidades y expectativas de las personas y evolucionen conforme estas cambian.

- La apertura y la inclusión; es decir, la existencia de un enfoque integral para interactuar con todas las partes interesadas.
- La integridad, que consiste en el alineamiento de las instituciones públicas con los principios y normas de conducta más exigentes con la finalidad de salvaguardar el interés público y mitigar el riesgo de corrupción.
- Y, en fin, la equidad o el tratamiento coherente de los ciudadanos y empresas en la formulación de políticas públicas y de su puesta en marcha.

El documento se adentra después en las dificultades que ofrecen los estudios de opinión para medir la confianza o desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones. Pero al margen de esta evidencia y de las notables diferencias que existen entre uno y otro caso, lo que sí se advierte de modo preciso, como antes se decía, es que se ha producido un grave deterioro de la confianza en algunos países de la OCDE conforme la larga y prolongada crisis ha ido ganando terreno, impulsando un sentimiento más o menos generalizado de injusticia entre determinadas capas de la población en relación con la distribución de los costes de la crisis y con las respuestas políticas que han venido dando los diferentes gobiernos en lo que afecta a la distribución de los beneficios.

El diagnóstico anterior se agrava aún más en determinados países por la conducta de los reguladores y ante la pésima actuación (o la inacción) de los gobernantes de determinadas entidades o instituciones que estaban en el centro de la crisis y que ha obligado a llevar a cabo desembolsos multimillonarios de recursos públicos para mantener en pie, por ejemplo, el sistema bancario y financiero de algunos Estados. La sensación de inequidad se ha multiplicado en estos casos.

El citado documento apuesta por priorizar una perspectiva preventiva en todo lo que se refiere a los conflictos de interés, al control de la actuación de los responsables públicos y a las “pasarelas” (o puertas giratorias”) entre el sector público y privado una vez que un responsable público termina sus relación orgánica y funcional con una institución pública. Esto se proyecta también sobre cualquier tipo de conflicto de interés que pueda salpicar la actividad pública, mediatizada por intereses privados, lo que exige también abordar los sistemas de financiación de los partidos políticos.

Para todo ello se proponen una serie de medidas-fuerza que la propia organización internacional debería ayudar a impulsar en los diferentes Estados miembros. Entre ellas está el articular por los diferentes gobiernos una Agenda concreta para la Integridad y la Transparencia (de nuevo vemos estrechamente ligadas ambas nociones), lo que se

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

debería hacer en estrecha cooperación con las comunidades profesionales y las redes internacionales.

Este marco de propuestas debería armarse en torno a la denominada “Estrategia de Confianza”, cuya meta última es ayudar a los países a “gobernar el futuro”, pero también a “gobernar en escenarios de incertidumbre”, que promueva básicamente la previsión y se dote de una serie de herramientas que preparen el largo plazo y doten de la fiabilidad requerida a los respectivos gobiernos.

Sin duda en esos retos sumariamente expuestos, encuentra su pleno sentido la política de Integridad y Transparencia, así como la regulación minuciosa de los conflictos de interés y de su seguimiento y control. Pero todo ello no podrá lograrse cabalmente sin la construcción de ese Marco de Integridad Institucional al que venimos haciendo referencia a lo largo de estas páginas, que deberían integrarse como un objetivo prioritario en las Agendas Institucionales de los diferentes gobiernos de la OCDE.

III.- La tradición anglosajona en la regulación de los conflictos de interés y en la aprobación de Códigos Éticos o de conducta: referencias a los casos de Reino Unido, Canadá y Estados Unidos.

1.- Reino Unido

Con algunos precedentes importantes en Estados Unidos y Canadá, tanto en regulación de conductas públicas como en materia de conflicto de interés, el Informe “Nolan” de 1994 (*Primer Informe de la Comisión de Normas de Conducta en las Instituciones Públicas*) fue uno de los primeros documentos en el que se afronta de forma monográfica tanto la necesaria regulación de los conflictos de interés en las instituciones públicas como la necesidad de impulsar códigos éticos o de conducta en las estructuras de gobierno y de la administración.

El Informe, como suele ser común en estos casos, surgió por presiones externas que hicieron visible el deterioro de las conductas públicas y la aparición de determinados escándalos vinculados con los conflictos de interés de quienes ejercían responsabilidades públicas.

El citado Informe Nolan se ocupa de llevar a cabo un diagnóstico de los problemas, pero asimismo afronta una serie de recomendaciones, que se fueron plasmando con el tiempo en la realidad institucional cotidiana del Reino Unido.

Su ámbito de atención, por lo que ahora interesa, tenía como objeto a los Ministros y funcionarios públicos (también a los miembros del Parlamento), así como a los

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

organismo paraestatales, aunque muchas de sus recomendaciones se fueron trasladando paulatinamente al conjunto institucional público del Reino Unido. Por ejemplo, a las instituciones de Escocia y Gales, cuando estas fueron reinstauradas a partir del proceso de devolución de poderes en 1999, pero asimismo al conjunto de gobiernos locales.

Entre las propuestas que se hicieron entonces, aparte de la regulación de los conflictos de interés (que en buena medida se desplegaban en los propios mecanismos de autorregulación), sobresale la de impulsar la aprobación de Códigos Éticos o de Conducta en todas las instituciones públicas, también por tanto en las estructuras de Gobierno y en el propio Servicio Civil.

Como consecuencia de tales propuestas se fueron gradualmente aprobando diferentes Códigos éticos o de conducta. Uno vinculado con las funciones y conductas propias exigibles a los Ministros, otro con los asesores ministeriales y, en fin, el último, con una proyección estricta sobre el Servicio Civil, aglutinando en este también la nueva institución del *Senior Civil Service* que se crea en 1996, aunque recogiendo algunas peculiaridades por lo que a la aplicación de este tema concierne.

Veamos brevemente el sentido y alcance que tales Códigos de Conducta tienen en cada caso:

- *Ministerial Code*

Los diferentes Códigos ministeriales que se han ido aprobando en el Reino Unido desde la publicación del Informe Nolan, y entre ellos el denominado “Ministerial Code”, tienen como hilo conductor individualizar cuáles son los principios y normas de conducta que deben cumplir en el ejercicio de sus funciones tan importantes responsables públicos.

Los precedentes más inmediatos del Código Ministerial se remontan a un documento de 1992 titulado *Questions of Procedure for Ministers*. Posteriormente, con base en otro texto denominado *The Accountability Debate*, se aprueba el *Ministerial Code* de 1997, que en períodos sucesivos fue objeto de modificaciones puntuales.

En este Código, cuya última versión es de 2010 (con algunos añadidos en 2011), aunque se espera la aprobación de uno nuevo en 2015 (a la fecha que esto se escribe no ha sido publicado), se fijan los principios y estándares de conducta que deben seguir los Ministros en el ejercicio de sus responsabilidades públicas. Las normas de conducta han ido ajustándose y revisándose a partir principalmente de las recomendaciones del *Committee on Standars in Public Life*.

Existe una figura institucional clave en este modelo que es el *Independent Adviser on Ministers’ Interest* que desde 2006 provee del necesario asesoramiento y consejo

confidencial a requerimiento de los Ministros y del Primer Ministro sobre las conductas que son ajustadas a los principios y normas del Código. En el Informe de 2010, por ejemplo, ese Comisionado propuso medidas para una mayor Transparencia en el ejercicio de determinadas actividades ministeriales. Siempre ha estado presente un debate sobre la naturaleza y alcance de la independencia que acreditaba tal figura institucional (Ver, por ejemplo, el interesante estudio de Lucinda Maer Ed Faulkner, *The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministers' Interés,* Cámara de los Comunes, abril de 2015).

En este Código se prevén cuáles son, en efecto los Principios a los que debe ajustar su conducta cualquier cargo público que ejerza responsabilidades ministeriales. Y entre ellos se encuentran, por ejemplo, los siguientes:

- El principio de la responsabilidad colectiva, sin perjuicio de la individual, que se aplica a todos los miembros del Gobierno
- La obligación de los Ministros de rendir cuentas ante el Parlamento por todas las políticas, decisiones y acciones de su departamento y de sus agencias.
- Dar información precisa y veraz al Parlamento, corrigiendo cualquier error involuntario en la primera oportunidad que se tenga. Los Ministros que engañen al Parlamento a sabiendas deben ofrecer su dimisión al Primer Ministro.
- La Transparencia y la apertura en la actuación de los Ministros ha de ser la regla y no pueden negarse a proporcionar información, salvo en aquellos casos en que afecte al interés público de acuerdo con las leyes.
- Los Ministros deben requerir a los funcionarios de su departamento que informen en las comisiones parlamentarias que proporcionen información precisa, veraz y completa, de acuerdo con los deberes y responsabilidades de que los *civil servants* tienen establecidos en su propio Código de Conducta.
- Los Ministros deben asegurar y evitar en todo momento incurrir en ningún tipo de conflicto de interés ni siquiera aparente entre sus funciones públicas e intereses privados.
- Los Ministros no deben aceptar ningún regalo u ofrecimiento que pueda comprometer o aparentar que compromete su juicio o capacidad de decisión.
- Los Ministros no deben utilizar los recursos del gobierno para fines políticos del Partido al que pertenecen.
- Los Ministros deben respetar la imparcialidad política de la Administración Pública y no solicitar a los funcionarios que actúen de forma tal que pueda entrar en conflicto con el *Civil Service Code*, así como con las reglas establecidas en la Ley de 2010.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Además de ese Código de Conducta Ministerial y de las recomendaciones que emita en cada caso la figura institucional del *Independent Adviser,* lo cierto es que, como es habitual en todo este tipo de Códigos anglosajones, estos vienen acompañados de una pormenorizada Guía de aplicación en la que se incorpora una suerte de vademécum de las interpretaciones más adecuadas de los principios y normas en contraste con determinadas conductas que se hayan podido producir en el pasado. Su carácter orientador es, sin duda, de suma utilidad como medio de ajustar las normas de conducta a las previsiones del Código.

- *Code of Conduct for Special Adviser*

Una importante singularidad del ámbito de las instituciones públicas de corte anglosajón es que, a diferencia de las existentes en el ámbito continental europeo, han regulado también los principios y normas de conducta del personal asesor, tanto de las estructuras gubernamentales como de las parlamentarias.

No se puede obviar la importancia de esta decisión, puesto que los niveles de asesores tienen la función esencial de asistir a los Ministros, pero en algunos casos pueden interferir o afectar a la necesaria imparcialidad que los funcionarios permanentes deben tener en todo caso.

Una de las singularidades de este Código de Conducta tiene que ver con las especiales funciones de tales asesores, pero principalmente con la fijación de un estatus y la determinación de unas conductas que están estrechamente mediatizadas por el carácter temporal del ejercicio de las funciones, así como por su contenido exquisitamente político.

Ello implica, en primer lugar, que a tales asesores no se les hacen extensivos los Principios o Valores del *Civil Service Code* que tienen relación con la Imparcialidad y la Objetividad, pero sí se les exige el pleno cumplimiento de los Valores de Integridad y Honestidad.

Asimismo, se determinan una serie de conductas que deben seguir en todo caso en el ejercicio de tales funciones. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

(…)

- *Civil Service Code*

Cabe hacer mención en estos momentos a la aprobación en 1996 del importante *Civil Service Code* que, como ya se ha visto, establece una serie de valores o principios sustantivos, así como los define en su alcance, que se limitan a cuatro, y sobre los cuales se articulan después un conjunto detallado de normas de conducta (que

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

aparecen reflejadas en otro documento complementario que seguidamente se analizará).

Estos principios, que en buena medida hunden sus raíces cuando a mediados del siglo XIX (1854), tras la publicación del transcendental Informe *Northcote Treveyiand*, se crea la institución del *Civil Service*. Tales principios son los siguientes:

- Integridad
- Honestidad
- Imparcialidad
- Objetividad

Este Código tuvo después enorme influencia sobre otros ámbitos o niveles de gobierno, por ejemplo los niveles locales de gobierno. Fiel a la tradición estatutaria de las normas que regulan el Servicio Civil, el Código no fue aprobado inicialmente por una Ley, pero en la transcendental *Constitucional Reforme and Governance Act* de 2010, se previó expresamente ya la existencia de este Código para el Servicio Civil. Con ello se produce una institucionalización fuerte de tal Código con reflejo en una Ley que puede ser calificada –con las singularidades propias del sistema político británico- de "constitucional".

Los detalles sobre las Normas de Conducta aplicables al Servicio Civil y, por tanto, a los funcionarios, se prevén específicamente en un documento o guía que detalla y desarrolla los citados valores y principios en su aplicación concreta.

En efecto, el *Civil Service Management Code*, cuya última versión es de abril de 2015, contiene una completa normativa sobre todos los aspectos que afectan a la relación funcionarial de los servidores públicos con la Corona, desde cuestiones relativas al reclutamiento y nombramiento hasta las que afectan a la movilidad, promoción, retribuciones o condiciones de trabajo. Pero aquí nos interesan especialmente todas las contenidas en el Capítulo 4 del citado Código que tiene por objeto lo que se denomina como "Conducta y Disciplina".

En ese Capítulo se concretan, efectivamente, las Normas de Conducta que deben observar los *civil servants* en el ejercicio de sus funciones. Dada su extensión, en este Informe solo se hará referencia a algunas de estas normas a título de ejemplo. De todas ellas nos interesan especialmente las Normas de carácter general, que se formulan del siguiente modo:

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los funcionarios públicos son servidores de la Corona y tienen el deber de leal servicio a la Corona, dado que esta es su empleador. Deben actuar con sujeción a las disposiciones del Código del Servicio Civil.

El Ministro del Servicio Civil es responsable del cumplimiento del marco general que regula la conducta de los funcionarios públicos. Los Departamentos y agencias, a su vez, son responsables de la definición de las normas de conducta que requieren de su personal y de asegurar que éstos reflejan plenamente el Código del Servicio Civil.

Pero, en particular, se debe destacar la regulación de algunos principios que deben regir la a*ctuación de los civil servants,* por ejemplo:

- Los funcionarios no deben abusar de la información que adquieren en el ejercicio de sus funciones oficiales, ni sin autoridad revelar información oficial que se haya comunicado en confianza dentro del Gobierno, o con carácter confidencial.
- Tampoco deben tratar de frustrar las políticas, decisiones o acciones de gobierno o divulgar de forma no autorizada, inadecuada o prematura fuera del gobierno cualquier información a la que han tenido acceso como funcionarios públicos;
- Los funcionarios no deben participar en ninguna actividad política o pública que comprometa, o pueda comprometer, su servicio imparcial para el Gobierno actual o para un futuro gobierno;
- Los funcionarios no deben abusar de su posición o información adquirida en el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus intereses privados o las de los demás oficiales. Los conflictos de interés pueden surgir de los intereses financieros y, más ampliamente de las relaciones oficiales con la o las decisiones respecto de personas que comparten intereses privados de un funcionario público.
- Cuando surja un conflicto de intereses, los funcionarios públicos deben comunicar inmediatamente tal situación a sus superiores, para que se pueda determinar la mejor manera de proceder;
- Y, en fin, los funcionarios públicos no deben recibir regalos, hospitalidad o beneficios de cualquier tipo de un tercero que podría ser visto a comprometer su juicio o integridad personal.

Este Código incluye una regulación exhaustiva que en estos momentos no puede reproducirse, pero que afecta a cuestiones tales como los procedimientos sancionadores, la confidencialidad en el manejo de la información oficial, los derechos de propiedad intelectual vinculados con la Corona, aspectos relativos a la libertad de expresión de tales funcionarios y otras muchas cuestiones, también las relacionadas con la actividad política, donde las restricciones son evidentes para salvaguardar un estatuto de imparcialidad y objetividad, evitando igualmente interferencias de los niveles políticos sobre el ejercicio de las funciones profesionales de los funcionarios permanentes.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.- Canadá

Sin duda el caso canadiense representa una experiencia pionera en el ámbito de la incorporación de normas reguladoras de los conflictos de interés y también (aunque en este caso más por influjo de Estados Unidos y del Reino Unido) de los códigos de conducta o códigos éticos en las instituciones públicas. Este epígrafe se dedica al tratamiento sucinto de la regulación de estas materias en lo que afecta a las estructuras gubernamentales y a la propia función pública.

Debe significarse, además, que Canadá es un Estado de estructura federal, por lo que las distintas Provincias (así se denomina a los Estados miembros de la Federación) han ido aprobando a su vez diferentes Códigos de Conducta aplicables a sus respectivas instituciones y previendo una serie de reglas que pretenden prevenir y atajar los conflictos de interés que se plantean en cada caso. No serán objeto de tratamiento en estos momentos tales conjuntos normativos, pero por ejemplo la Provincia de Quebec ha desarrollado un amplio despliegue normativo en todas estas materias, tanto en lo que afecta a las instituciones de la propia Provincia como a las entidades locales existentes en la misma.

En 1973, cuando era primer ministro Pierre Turdiau, ya se elaboraron las primeras directrices que tenían por objeto regular los conflictos de interés en la estructura del gobierno federal. Poco después, en 1985, se aprobó a su vez el primer marco regulador de esta materia, aunque no con carácter legislativo, sino mediante la aprobación de un Código que llevaba el siguiente enunciado: *Conflict Interest and Post Employement Code for Public Officer Holders*, que se conocía como *Prime Ministers' Code*. Este Código tenía, por tanto, como objeto de atención la Alta Administración Ejecutiva, por tanto los niveles superiores de la Administración Federal canadiense. Pero en este Código se recogían Valores y Normas de Conducta que no agotaban ni mucho menos la regulación de la materia, pues los conflictos de interés también se recogían en diferentes leyes federales como por ejemplo el Código Penal y la *Parliament of Canada Act.*

Tras esas primeras regulaciones en Códigos o normas internas del Gobierno y de la Administración, todo lo que afecta a los conflictos de interés se vino regulando gradualmente en las leyes de la Federación. De hecho se puede decir que Canadá representa uno de los países pioneros en aprobar leyes de conflictos de interés.

En efecto, la Ley de 2006 reguladora de los Conflictos de Interés (*Conflict of Interest Act*) es, sin duda, una de las más relevantes del panorama comparado, tanto por la sistemática que ofrece como por la regulación técnicamente impecable que contiene. Ha sufrido algunos cambios, pero su contenido puede considerarse como muy relevante

para todos aquellos Estados que quieran emprender una regulación de estas características.

Con base en la *Federal Accountability Act*, también de 2006, la regulación de los conflictos de interés en Canadá sufrió un giro copernicano a partir de entonces ya que, por un lado, se promulga la citada Ley de Conflicto de Interés, pero por otro se creó un Comisionado de Conflicto de Intereses y Ética, que sustituía a otros organismos que no habían tenido anteriormente la independencia requerida para el ejercicio de tan vitales funciones. Este Comisionado ejerce sus funciones de vigilancia y control sobre el Poder Ejecutivo, dando respuesta a las cuestiones planteadas en torno a hipotéticos conflictos de interés tanto por los ministros como por los altos funcionarios. También examina el incumplimiento de las normas establecidas y gestiona el Código de Conducta de los miembros del Gobierno y altos funcionarios del Ejecutivo, así como mantiene un registro y da respuesta a las consultas confidenciales que se le puedan plantear, elaborando finalmente un informe anual sobre el cumplimiento y los problemas aplicativos que presenta esa normativa de conflicto de intereses y de conductas.

Retornando a la regulación de la Ley de Conflicto de Interés de 2006, cabe destacar de la misma algunos extremos importantes:

En primer lugar la definición que realiza, en su artículo 4, de lo que es un conflicto de interés, que se concreta en lo siguiente: “A los efectos de la aplicación de esta Ley un titular de cargo público se encuentra en situación de conflicto de interés cuando ejerce un poder oficial o una función oficial que le provee de la posibilidad de favorecer su interés personal o aquel de algún pariente o amigo o favorecer de manera irregular cualquier otro interés de otra persona”.

Además, esa normativa reguladora de los conflictos de interés de despliega sobre las medidas de observación en el ejercicio del cargo y también sobre aquellas situaciones “ex post” que se plantean cuando el cargo ya ha sido abandonado o las producidas ex post del ejercicio del correspondiente mandato.

Entre las primeras aparecen, por ejemplo, las comunicaciones oficiales, la declaración de regalos y otras ventajas, las demás declaraciones que se deben efectuar, así como las funciones del Comisionado en estos temas. Por lo que afecta a las segundas, nos encontramos con una regulación detallada sobre las actividades contractuales que puede ejercitar un ex cargo público, así como en el resto de funciones.

Una normativa, sin duda, que ha sido tomada como referente por otros muchos países y que, en el plano normativo al menos, abre un antes y un después, pero que no cierra el círculo de la regulación de esta materia, pues esta se completa con los Códigos de

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Conducta y con la configuración de un sólido Marco de Integridad Institucional a través de la figura del Comisionado.

La conclusión parece obvia en este caso: en Canadá el régimen de conflictos de interés ha ido evolucionando desde unos postulados basados en normas internas y códigos a un reflejo en Leyes, aunque complementadas estas por la tradición anglosajona de los códigos éticos y de conducta. En verdad, la existencia de la Provincia de Quebec añade un factor de "continentalización" de esa cultura jurídica, junto con la presencia del modelo típico de factura anglosajona.

No deja de ser singular, por tanto, la experiencia canadiense, que además se replica en todas las Provincias y asimismo en la función pública, donde la presencia de la cultura ética conformada por una serie de Valores institucionales y normas de conducta está también enormemente arraigada en la alta administración y en la propia función pública.

En efecto, Canadá no solo apuesta por una regulación más incisiva en el plano legal de los conflictos de interés, sino que completa toda esa tarea normativa con Códigos de conducta y asimismo con Guías que desarrollan esas previsiones. Por ejemplo, es sumamente importante el documento que se denomina "Guía del Ministro y del Ministro (secretario) de Estado", fechada en 2011 y que lleva por enunciado principal, en su versión francesa, el siguiente: *Pour un gouvernement responsable*. Allí, aparte de definir las responsabilidades ministeriales y la relación de los Ministros con el Parlamento, en el Capítulo IV se recoge un amplio listado de Normas de Conducta a la que deben ajustar sus funciones y comportamientos todos los responsables ministeriales. Se incide así en los conflictos de interés (con remisión a la normativa ya expuesta), pero también se tratan otras conductas vinculadas con la función, tales como las relaciones con los lobbies, los viajes, invitaciones, etc.

De esta interesante experiencia comparada se pueden extraer sucintamente algunas lecciones. A saber:

- Se trata, sin duda, de uno de los países pioneros y más avanzados en el tratamiento de los conflictos de intereses (calificación que ostentaría con Estados Unidos y con Australia, principalmente).
- A pesar de haber sido de los primeros países en regular los conflictos de intereses y en prever normas de conducta, estas se han desplegado preferentemente sobre el Poder Ejecutivo (Ministros, directivos y alta administración), mientras que al Parlamento es un proceso que llega más tarde.
- La nota distintiva de este modelo de regulación de conflicto de intereses es que se construye a partir de un Marco de Integridad Institucional, por medio de la constitución de órganos que ejercen el control, la vigilancia y el asesoramiento en materia de conflictos de Interés. Inicialmente con poca autonomía, años después se han ido "autonomizando" del Poder Ejecutivo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Estos Comisionados tienen como función principal llevar a cabo tareas de vigilancia, control, resolución de dilemas éticos, o llevar a cabo tareas de investigación por incumplimiento de las reglas de conducta o normas éticas.
- El sistema institucional canadiense de órganos de vigilancia es, como se ha visto, muy singular.

Pero la nota distintiva más sobresaliente, a nuestro juicio, es la concepción de los códigos como instrumentos sujetos a un proceso de adaptación permanente y asimismo a una revisión periódica. Las ideas de que los estándares de conducta exigen una suerte de "Work in progress" nos conducen derechamente a que tales Códigos, por parafrasear a la Corte Europea de Derechos Humanos, tienen la configuración de "instrumentos vivos", sujetos por tanto a adaptaciones constantes. Lo que desaconseja su plasmación siempre y en todo caso en una Ley, salvo en lo que se refiera a elementos de principio o a la regulación general de los conflictos de interés, como se hizo en la Ley de 2006.

3.- Estados Unidos

Es, sin duda, uno de los países pioneros en el impulso de la ética pública en las instituciones, tanto de carácter ejecutivo como representativo. La preocupación central de la legislación estadounidense ha sido desde sus inicios la regulación del fenómeno de los lobbies. Ello explica la temprana regulación que se llevó a cabo de este fenómeno en 1946, aunque la Corte Suprema en una importante resolución limitó bastante su ámbito de aplicación. Esa regulación se ha ido modificando posteriormente centrando su esfera aplicativa sobre los ámbitos profesionales y orillando otras prácticas de representación que también pueden conllevar colisión de intereses o, en su caso, tráfico directo o indirecto de influencias.

En el ámbito público hay que dejar constancia de la trascendental Ley de 1978 (*Ethics of Government Act*), surgida como reacción a determinados escándalos (*Watergate*), pues recoge una regulación exhaustiva y extensa también sobre determinadas conductas que se deben seguir en el ejercicio de las funciones gubernamentales. No interesa entrar ahora en ningún tipo de detalles sobre su contenido, que ha ido recibiendo modificaciones constantes desde esas fechas, sino hacer mención a que el modelo apostaba por la creación de un Sistema de Integridad Institucional a partir de la creación de la *Office of Government Ethics*, que lleva a cabo funciones de seguimiento del cumplimiento de los estándares éticos y colabora con el *Attorney General* en las investigaciones de las violaciones éticas. El director de ese organismo es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos previo consentimiento del Senado.

Por lo que respecta concretamente al campo de la Administración Pública, la regulación de los códigos de conducta ha sido siempre una constante en los años recientes en Estados Unidos. Estas normas de conducta del Poder Ejecutivo compiladas por la *Office*

of Government Ethics la se extienden al servicio civil (función pública) o al personal directivo (*Senior Executive Service*). También en los Estados miembros han proliferado tales Códigos.

Una de las notas dominantes de ese amplio proceso de codificación de conducta estriba en que los Códigos Éticos estadounidense del servicio civil suelen ser muy detallados en la determinación de las conductas, entrando en innumerables detalles, aunque en no pocas ocasiones incluyen asimismo Guías o Manuales aplicativos que insertan las directrices u orientaciones de aplicación de los Códigos o, en su caso, prevén desarrollos específicos de los mismos.

Todos estos Códigos Éticos o de Conducta disponen asimismo de Sistemas de Integridad Institucional, ya sea mediante órganos unipersonales o colegiados encargados del seguimiento y aplicación del cumplimiento fiel de los estándares de conducta recogidos en las normas. La tradición, por tanto, viene de lejos.

En estos momentos nos interesa hacer mención especial a las Normas Éticas y de Conducta que son aplicables al Poder Ejecutivo estadounidense y que han sido codificadas por la Oficina antes citada en un documento titulado *Standars of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* (enero de 2011).

Este importante documento es una suerte de guía detallada de las normas de conducta que deben seguir todos aquellos servidores públicos que trabajen en la rama ejecutiva federal. Y su grado de concreción es tal que alcanza casi 100 páginas. En este documento se tratan, por ejemplo, los siguientes ámbitos: En las disposiciones generales se trata de las definiciones, aplicabilidad, acciones correctivas y asesoramiento.

Se aborda también todas las cuestiones relativas a los regalos de fuentes externas, con previsión expresa de las excepciones y de cuáles son los regalos prohibidos. Asimismo, se regulan los regalos entre empleados, también con las correspondientes excepciones. Hay una regulación específica de los conflictos de intereses financieros, así como otra de la imparcialidad en el ejercicio o desempeño de deberes oficiales. También se prevén normas de conducta sobre la búsqueda de otro empleo.

Y, por último, se contienen reglas concretas sobre el uso indebido del cargo oficial y sobre las actividades externas a la función ejecutiva, con previsión de aquellas que pueden causar conflicto y la necesidad de que sea autorizada cualquier actividad externa. También se regulan otras muchas cuestiones tales como las relativas a la enseñanza, a la impartición de conferencias, a la actividad de escribir o a las actividades de recolecta de fondos.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En fin, este modelo, sucintamente expuesto, parte de los mismos presupuestos conceptuales que los conocidos hasta ahora en el ámbito anglosajón, pues prevé expresamente que esas Normas de Conducta tienen una función orientativa, pero también de exigencia de cumplimiento, que todos los miembros del Poder Ejecutivo lo deben conocer y aplicar, así mismo que cualquier duda o dilema aplicativo lo han de trasladar a las autoridades competentes, existiendo un Marco de Integridad Institucional que se concreta en la citada Oficina de Ética del Gobierno de Estados Unidos.

IV.- La regulación de los conflictos de interés en países del modelo continental europeo: los casos de Francia y España. La lenta y paulatina introducción de los Códigos de Conducta en estos modelos

1.- Francia

a.- Conflictos de intereses y códigos de conducta en Francia. Marco general.

El análisis de los conflictos de intereses y de los códigos éticos en el sector público de Francia debe partir necesariamente por constatar que el modelo político-burocrático francés está asentado sobre las bases tradicionales de construcción del sistema republicano y de una función pública profesionalizada definida por la Ley. El papel de la Ley, como expresión de la voluntad general, fue uno de los pilares sobre los que se constituyó el sistema republicano a partir de la Revolución Francesa.

En verdad, Francia ha sido hasta fechas recientes bastante impermeable a los impulsos provenientes del mundo anglosajón en lo que afecta a las cuestiones vinculadas con la ética pública o con los códigos de conducta. Tampoco el impulso a estos temas que provenía –como se ha visto- desde finales del siglo XX e inicios de la primera década del siglo XXI desde la OCDE ni la interiorización gradual de estos problemas en la Unión Europea (por ejemplo, el Código de los Comisarios Europeos de 2001) o en países de tradición continental en lo que afecta a la Administración Pública (la tímida regulación española de 2005 del “Código de Buen Gobierno para altos cargos”), parecieron cambiar el rumbo de las cosas.

Sin embargo, como ha sucedido en otros países, la sucesión de escándalos políticos de corrupción o el propio aligeramiento de los estándares de conducta de los responsables públicos (especialmente de los políticos, de extracción gubernamental principalmente, pero también parlamentaria), así como la presencia intensa de los problemas vinculados

con la ética y los valores en el sector público de las democracias avanzadas, condujeron a un cambio radical de escenario a partir de los primeros años del siglo XXI.

Quienes primero fueron permeables a estas tendencias, siquiera sea de forma un tanto cosmética, fueron precisamente las Cámaras parlamentarias (Asamblea Nacional y Senado; los primeros códigos datan de 2008), pero paulatinamente esa tendencia se fue extendiendo a otros ámbitos de la actuación pública, por ejemplo a los funcionarios públicos (el proyecto de ley relativo a la deontología y a los derechos y obligaciones de los funcionarios de 2013) o, más recientemente, también a determinados municipios franceses, que han ido aprobando Códigos de Conducta de sus representantes (París, Nantes, etc.).

Por otra parte, en el año 2010 Transparencia Internacional-Francia ya hizo público un primer Informe sobre la prevención de los conflictos de interés en la vida pública.

Los escándalos políticos comenzaron a salpicar la escena política francesa y a poner en cuestión los estándares de probidad que hasta entonces se presumían del sector público en su conjunto y de los responsables políticos y funcionarios en particular. Y los sucesivos Presidentes de la República tuvieron que hacer frente a este nuevo problema.

Fruto de la necesidad objetiva ineludible se produjeron una serie de Informes emitidos por encargo de la Presidencia de la República y se llevaron a cabo diferentes adaptaciones normativas (en especial las importantes Leyes Orgánicas 2013-906 y 2013-907 de 11 de octubre de 2013, donde se crea la Alta Autoridad de la Transparencia en la Vida Pública y se obliga a publicar las declaraciones de actividades y bienes de más de ocho mil cargos públicos), con la finalidad de enfrentarse a esa cuestión que estaba, sin duda, afectando directamente a los cimientos de la legitimidad republicana y a la confianza que los ciudadanos deben depositar en sus instituciones.

Sorprende que en un período no superior a 4 años, los sucesivos Presidentes de la República hayan encargado tres Informes (2011, 2012 y 2015) sobre la problemática de los conflictos de intereses en la vida política francesa. A partir de estos diagnósticos y sus propuestas se han puesto en circulación o están en proceso de adoptarse medidas normativas para hacer frente a tales problemas. De su lectura se puede extraer la idea-fuerza que Francia, país donde impera el principio de legalidad, se está sumando también, con sus propias peculiaridades, no solo al cumplimiento de las leyes, sino asimismo al desarrollo de los códigos de conducta en las instituciones públicas.

Los Informes recientemente publicados y que abordan todos ellos esta cuestión son los siguientes:

- El "*Rapport Sauvé*" de 2011, que tuvo por objeto la prevención de los conflictos de interés en la vida pública francesa.
- El "*Rapport Jospin*" de 2012, cuyo enunciado era "*Para una renovación democrática*". Uno de sus apartados lo dedicaba a los conflictos de interés.
- Y, finalmente, el reciente "*Rapport Nadal*" de enero de 2015, que se enuncia como *"Renovar la confianza pública*" -Informe al Presidente de la República sobre la ejemplaridad de los responsables públicos.

Fruto del "Informe Jospin" será la aprobación de las transcendentales Leyes Orgánicas citadas, por medio de las cuales se procederá, tal como se ha dicho, a la creación de la Alta Autoridad de la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*) cuya centralidad en toda la cuestión de los conflictos de intereses de los responsables públicos será central a partir de entonces.

Ni que decir tiene que a partir de esos presupuestos reflexivos y de regulación normativa se podrá concluir fácilmente que algo profundo está cambiando en el panorama político-administrativo francés en relación al tratamiento de los conflictos de interés y de los códigos éticos o deontológicos en las instituciones públicas.

Por consiguiente, en pocos años, los temas relativos a los conflictos de interés han pasado al centro de la atención política y mediática, así como se han tratado conjuntamente con las cuestiones vinculadas con la Transparencia a través de la creación de la "Alta Autoridad para Transparencia de la Vida Pública" (HATVP, en lo sucesivo).

Asimismo, los aspectos relativos a la deontología en el desarrollo de las actividades políticas o profesionales de los agentes públicos (funcionarios, principalmente) han sido interiorizadas como uno de los elementos sustantivos de la nueva agenda política del país.

Ciertamente, en Francia omiten cualquier referencia a las expresiones Códigos Éticos o de Conducta, salvo cuando se trata de algunas actividades específicas (por ejemplo, de los *lobbies*). Prefiriendo utilizar la expresión "deontología" (pero que puede traducirse fácilmente como "ética") para todas aquellas cuestiones que afectan a los estándares de conducta en las actuaciones en las instituciones públicas. No en vano, el Informe "Sauvé" de 2011 llevaba expresamente como título "Para una nueva deontología de la vida pública".

Así, en un documento elaborado por la ENA (*École National d'Administration*) con fecha de mayo de 2014 (*La déontologie dans la fonction publique*), se define a la deontología como "conjunto de reglas y deberes que rigen una profesión, la conducta de aquellos que la ejercen, las relaciones entre aquellos y sus clientes y el público". Y, en ese mismo

documento, se distingue de la ética al situar esta con el siguiente alcance: "Conjunto de principios morales que están en la conducta de una persona".

b.- El "Rapport Sauvé": Pour una nouvelle déontologie de la vie publique.

La tradición francesa de encargar Informes a Comisiones o Grupos de expertos sobre reformas institucionales es de largo recorrido. Por ejemplo, años antes (2007) se había encargado a Éduard Balladur que presidiera un Comité de reflexión y de propuestas sobre la modernización y el reequilibrio de las instituciones, que daría lugar al año siguiente a una reforma constitucional (2008). Pero estos temas vinculados estrechamente con los conflictos de interés todavía no aparecían en el epicentro de las inquietudes francesas del momento.

Fue, efectivamente, a partir de 2010 cuando se configuró una Comisión para la prevención de los conflictos de interés presidida por el Sr. Sauvé. Dado el alcance del encargo, la Comisión concentró su análisis en tres colectivos o categorías de personas:

a) Los miembros del Gobierno (Primer Ministro y Secretarios de Estado).
b) Los administradores de las instituciones públicas y las empresas públicas (presidentes ejecutivos o directores generales)
c) Y altos funcionarios, con las más altas responsabilidades administrativas.

Francia, se indica en el citado Informe, tiene una amplia legislación que tiende a prevenir este tipo de situaciones, así como un sistema de controles internos y externos que funciona adecuadamente, pero se trata de un marco normativo represivo que ha descuidado la vertiente preventiva, que debería alimentar una toma de conciencia más incisiva sobre esos problemas con la finalidad de armonizar la situación francesa con la existente en otros países de su entorno.

Todo ello conduce a la Comisión "Sauvé" a proponer una reforma de los instrumentos existentes y, en especial, a ahondar en la situación preventiva, así como a centrar sus recetas sobre la prevención de los conflictos entre intereses privados y públicos, dejando de lado otras muchas cuestiones (por ejemplo, la acumulación de mandatos).

Esta va a ser, sin duda, una de las claves del "giro francés" en el tratamiento de tales cuestiones. La apuesta por la legalidad conduce necesariamente a poner el acento en la represión de las conductas una vez que estas ya se han dado, lo que erosiona con fuerza la legitimidad de las instituciones. Mientras que situar el punto de mira en la prevención cambia radicalmente el enfoque del problema y tiene a evitar la comisión de esas conductas que tanto daño pueden causar a la imagen de las instituciones.

Del contenido de este Informe nos interesa especialmente la Parte I, pues se centraba en la identificación de los principios que subyacen a la prevención de los conflictos de intereses que, a diferencia de lo existente en otras democracias avanzadas, no habían sido objeto de tratamiento en la legislación francesa. Y, a partir de esas premisas, se ensaya una definición razonable y eficaz de esa compleja y evanescente noción de conflicto de intereses. A través de un análisis comparativo se llega a un fondo común en el que destacan los siguientes elementos:

- La importancia de las apariencias en los conflictos de interés es un aspecto de notable importancia. No solo se debe vedar el tener interés personal en algún asunto, sino también se debe evitar aparentar que tal interés se tiene. Se traslada a este campo la noción de "imparcialidad" tal como la configurara el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- La existencia de un conflicto con un cierto grado de "intensidad" de los intereses en juego. No es suficiente que haya "coexistencia" de interés o "convergencia" o "divergencia" (anodinas o fortuitas), sino que se requiere que exista "un conflicto"; es decir, "contradicción", "antagonismo", "interferencia" o, al contrario, "fuerte convergencia", que plantee una duda objetivamente justificada sobre la existencia de tal conflicto.
- En todo conflicto de interés es relevante la existencia asimismo de un "interés personal", ya que los principales riesgos del conflicto llevan incubados eventuales antagonismos entre intereses privados o personales ostentados directa o indirectamente por la persona y los intereses públicos que esa persona en cuanto representante público debe salvaguardar.
- Y una temporalidad múltiple, puesto que los conflictos de intereses se pueden proyectar antes, durante o después del ejercicio del cargo de responsable público (o representativo). Son los tres tiempos de los conflictos de interés, a los que anteriormente nos hemos referido en este mismo Informe.

Con base en estos elementos que caracterizan todo conflicto de interés, la Comisión Sauvé lleva a cabo una definición de lo que entiende por conflicto de interés en los siguientes términos:

> *"Un conflicto de intereses es una situación de interferencia entre la misión de servicio público y el interés privado de una persona que contribuye a la realización de esta tarea cuando este interés por la naturaleza y la intensidad, puede razonablemente ser considerado como probable para influir o parecer que influye en el ejercicio independiente, imparcial y objetivo de sus funciones.*
>
> *Según el sentido del párrafo anterior, el interés privado de una persona implicada en la ejecución de una misión de servicio público significa una ventaja para sí misma, sus familiares, parientes o personas u organizaciones con las que tiene o ha tenido una relación de negocios o profesionales, o con las que ella está*

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

directamente relacionada se relaciona directamente por acciones u obligaciones mercantiles o civiles.

No pueden ser considerados como de naturaleza para suscitar conflictos de intereses, los intereses en juego en las decisiones de carácter general, los intereses que se refieren a una amplia categoría de personas, y aquellos que afectan a la compensación o beneficios de una persona involucrada en la ejecución de una misión de servicio público".

No cabe duda que esa definición de lo que sea el conflicto de interés es tributaria en algunos pasajes de otras regulaciones comparadas (por ejemplo de la Ley canadiense de 2006), pero el esfuerzo conceptual o de acotar el alcance de esa noción de conflicto de interés es relevante.

c.- El "Rapport Jospin" (2012): « Pour un renovau démocratique ».

Mediante Decreto de 16 de julio de 2012, el Presidente de la República, Sr. Holland, expresó en el encargo que hiciera al presidente de la Comisión, Sr. Jospin, un firme compromiso de que "el nuevo ciclo de cinco años que se acaba de abrir esté marcado por un nuevo impulso a la democracia y por un funcionamiento ejemplar de las instituciones públicas".

Fruto de este encargo, y con la finalidad de renovar la vida pública francesa, la Comisión Jospin afrontó cinco grandes retos o cuestiones en su Informe. De ellos nos interesa en estos momentos precisamente el último ("Abordar la cuestión de la deontología y de los conflictos de interés en la vida pública"), dado que trata dos cuestiones básicas en relación con nuestro objeto: la deontología (códigos de conducta) y conflictos de intereses en la vida pública. En ese último apartado, y dentro del tratamiento de los conflictos de interés, se recogen una serie de ideas-fuerza, que se pueden resumir del siguiente modo:

- El Derecho francés recoge una amplia regulación de contenido sancionador (administrativo y penal) para hacer frente a los conflictos de intereses, pero se ha descuidado hasta la fecha la dimensión preventiva del problema.
- La renovación de la vida pública exige, por tanto, una estrategia global de prevención de conflictos de interés que debe ser puesta inmediatamente en marcha. A tal efecto, es necesario disponer de una definición precisa de lo que se entiende por conflicto de interés. Y esa definición debería estar prevista en la Ley.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- En ese contexto la Comisión formuló sus propuestas de acuerdo con tres principios. A saber:
    - Aun considerando útiles los instrumentos normativos sancionadores, la Comisión incide en que se deben desarrollar con mucha más intensidad los mecanismos preventivos para evitar los conflictos de intereses y de lucha contra la corrupción.
    - Así, la Comisión considera que la estrategia de prevención de los conflictos de interés debe descansar sobre una doble dimensión: publicar normas (leyes) y desarrollar, a la vez, buenas prácticas. Por tanto, reforzar el cuadro normativo, pero paralelamente impulsar buenas prácticas por medio de códigos, cartas o repertorios que tengan en cuenta la diversidad.
    - El tercer principio está fundado en "la externalización". Sin duda se trata del más singular, desde la óptica francesa, ya que aboga por una "centralización" de la gestión del problema: la Comisión juzga necesario que los mecanismos preventivos de los conflictos de intereses se sitúen en una institución ajena (una autoridad independiente) que podría ser la "Autoridad de la Deontología de la Vida Pública", una suerte de clave de bóveda del dispositivo propuesto de prevención de los conflictos de interés.
- A partir de estos principios enunciados y en el marco del apartado de definición de las obligaciones y prácticas de deontología de las instituciones públicas, la Comisión llevó a cabo, entre otras, las siguientes propuestas:
    - Reforzar el régimen de incompatibilidades.
    - Prever una obligación legal de suscribir una declaración de intereses y de actividades.
    - Prever una obligación legal de llevar a cabo un mandato de gestión del patrimonio mobiliario.

No se puede ocultar la importancia que tuvo este Informe "Jospin" sobre el contenido final de las Leyes Orgánicas de 11 de octubre de 2013 (906 y 907), aunque sobre el contenido del Proyecto intervino también una Decisión del Consejo Constitucional que obligó a redefinir algunos aspectos para ajustarlos plenamente a la Constitución.

d.- Las Leyes Orgánicas 2013-906 y 907, de 11 de octubre, relativas a la Transparencia de la Vida Pública.

Como consecuencia de ese Informe de 2012 se aprobó la reiterada Ley de 11 de octubre, relativa a la Transparencia de la Vida Pública. Un texto muy importante en el ámbito de los conflictos de interés en las instituciones públicas, pero que opta por un sistema "centralizado" de gestión de la integridad y de la transparencia, al menos de la relativa a los cargos públicos representativos y ejecutivos de todas las instituciones francesas.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Veamos a grandes líneas cuáles fueron los elementos centrales de esta Ley, aunque no conviene detenerse conceptualmente en muchos de ellos ya que son traslación de las propuestas de la Comisión Jospin, antes analizadas.

Estos elementos centrales son los siguientes:

- Dentro de los dos meses de asumir el cargo, cualquier responsable público deberá dirigir a la HATVP una declaración exhaustiva, exacta y veraz en relación con sus intereses, actividades profesionales y patrimonio.
- El ámbito de aplicación de esta normativa es muy amplio (en torno a 8.000 responsables públicos), incluyéndose, por lo que ahora interesa a los miembros del gobierno, personal de dirección, gabinetes, etc.
- La declaración de intereses y actividades debía recoger una serie de extremos que se preveían en la norma.
- Se prevé, asimismo, cuál es el contenido que debe tener la declaración patrimonial.
- Las declaraciones de actividades e intereses son públicas, por medio de la publicidad activa de la propia Transparencia o mediante solicitud de los ciudadanos.
- Las declaraciones de Patrimonio no tienen el carácter de públicas y solo determinadas autoridades tienen acceso a esa información.
- El elemento central de la arquitectura institucional del modelo radica en la creación de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, que se configura como una autoridad independiente, aunque el nombramiento de su presidente es competencia del Presidente de la República por decreto. Es un órgano colegiado, compuesto de nueve miembros contando al presidente.
- Se regulan las funciones o atribuciones de la Alta Autoridad, que básicamente son las siguientes:
    - Recibir las declaraciones de intereses, actividades y de patrimonio de todos los responsables públicos sujetos al ámbito de la HATVP.
    - Pronunciarse sobre las situaciones que puedan suponer conflictos de intereses.
    - Resolver las dudas, cuando les sean planteadas, sobre la aplicación de las normas de deontología de cada institución en relación con sus funciones.
    - Pronunciarse sobre la compatibilidad entre el ejercicio de determinadas responsabilidades públicas y las actividades profesionales o mercantiles.
    - Instar, cuando tenga constancia del incumplimiento de las obligaciones de declaración de intereses, actividades o patrimonio o de la existencia de un conflicto de intereses, a los presidentes de las Cámaras para que adopten las medidas pertinentes.

La reforma operada por las Leyes Orgánicas 906 y 907 es de una gran complejidad de detalles, pero las líneas básicas de esas disposiciones normativas son las expuestas. Sin duda, marcan un antes y un después en el modo de afrontar los conflictos de interés en el ámbito de las instituciones públicas francesas y también de las instituciones

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

representativas (Parlamento). La solución institucional buscada es, realmente, singular en el panorama comparado y se puede calificar como de muy propia de un país como Francia con una concepción central muy marcada.

La "externalización" de todas esas funciones de control del cumplimiento de las exigencias por parte de los responsables públicos de las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio, así como de la identificación de cuando puede existir un conflicto de interés (que se llega a definir en la ley en estos términos: "toda situación de interferencia entre un interés público y los intereses públicos o privados que pueda influenciar o aparentar que influencia el ejercicio independiente, imparcial y objetivo de una función), no deja de ser una solución peculiar y probablemente difícilmente exportable, salvo en aquellos países que tengan fuerte impronta de la cultura político-administrativa francesa.

e.- El "Rapport Nadal": Renouer la confiance publique

Tras la elaboración de los Informes "Souvé" (2011) y Jospin (2013), tal vez sea el Informe "Nadal" el que lleva a cabo un tratamiento más detallado de la problemática de los conflictos de interés en la vida pública y de la cuestión de la deontología profesional, aunque la base de muchas de sus conclusiones se encuentran en los dos informes citados. No obstante, la elección del presidente de la Alta Autoridad de la Transparencia en la Vida Pública como persona encargada de elaborar este Informe, dota al mismo de un sello de imparcialidad que ha sido destacado por la doctrina más autorizada (Pierre Rosanvallon, *Le bon guovernement*, Seuil, 2015).

Se puede afirmar que ya en enero de 2015, fecha en que aparece editado el Informe "Reanudar la confianza (Informe al Presidente de la República sobre la ejemplaridad de los responsables públicos)" o conocido por el nombre de su Presidente (Jean-Louis Nadal), todas las cuestiones relativas a los conflictos de interés y a la problemática de la deontología en la vida pública habían tomado ya un papel estelar en la política francesa.

La diferencia cualitativa frente a los Informes anteriores (y asimismo frente a las propuestas normativas impulsadas en estos último años) radica en que el Informe Nadal toma como objeto central de sus reflexiones no solo el tema de la confianza (siempre presente en los casos anteriores), sino también incorpora al discurso público, al igual que hiciera el Informe "Jospin" un elemento-fuerza como es "la ejemplaridad republicana" de la que deben hacer gala necesariamente los responsables públicos como presupuesto de esa confianza.

El Informe 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 institucional no exige cambiar la Constitución"; algo que, con frecuencia se olvida, pues el desgaste institucional producto de prácticas continuadas o episódicas de corrupción no se solventa con el fácil expediente de las reformas constitucionales, sino con un cambio radical de hábitos en las conductas de los gobernantes y de los funcionarios.

En realidad, el Informe "Nadal" parte ya de un problema que ha sido objeto de tratamiento reflexivo anterior, así como de medidas normativas concretas. Por tanto, el camino ya está en buena parte desbrozado. Por eso busca un sentido que lo singularice frente a los productos anteriores. Y este es, sin duda, el de la "ejemplaridad" republicana o institucional.

De todo lo anterior, se deduce con relativa facilidad que la ejemplaridad de los cargos públicos requiere no solo un marco normativo determinado, sino en particular reglas deontológicas que contengan disposiciones más exigentes que las exigidas para el resto de los ciudadanos.

Por lo demás, el Informe se estructura en esos tres ejes citados, en los que se recogen diferentes ideas-fuerza, convenientemente desarrolladas, y a las que se anudan una serie de Proposiciones, que en número de veinte, configuran las recomendaciones del Informe para apuntalar esa ejemplaridad citada.

Algunas de las innumerables ideas-fuerza que se contienen en este importante documento pueden ser resumidas del siguiente modo:

- A partir de la Ley Orgánica de 11 de octubre de 2013 se consagran los principios de "dignidad, probidad e integridad como inherentes a toda función pública o electiva". Se hace hincapié en la necesidad de "prevenir o hacer cesar inmediatamente todo conflicto de interés". Y se concretan los Valores a los que se debe adecuar la actuación profesional de los agentes públicos: Imparcialidad; Probidad; y Dignidad.
- El Informe Nadal, de acuerdo con esas premisas normativas y reflexivas, lleva a cabo una defensa encendida de la necesidad de "adquisición de una cultura de hábitos deontológicos" (p. 37). Esa cultura se debe manifestar en un "cuerpo deontológico" (no se denomina expresamente Código ético o de conducta, pero la idea es la misma), que se debe enriquecer a partir de la evolución que se dé de cada problema (una idea muy arraigada en el mundo anglosajón). De ahí se deriva con facilidad una idea-fuerza que tiene carácter nuclear: "la deontología no se decreta, sino que resulta de un proceso de apropiación por el agente" (p. 38).
- Todo lo anterior conduce derechamente a una idea que ya estaba presente asimismo en el Informe Sauvé: "Si la probidad y la imparcialidad pueden ciertamente apoyarse sobre dispositivos normativos, ellas parten también de la conciencia individual y colectiva, lo que exige la más amplia difusión de una deontología". Esto requiere desarrollar "Cartas Deontológicas" (al fin y a la postre, Códigos éticos o de conducta), tal como se ha hecho ya, por ejemplo, en

algunas ciudades francesas por lo que respecta a los responsables políticos (París, Estrasburgo y Nantes) y como así se prevé en una proposición de ley sobre el mandato de los electos locales.

- Pero, complementariamente a lo anterior, esa aparición en escena de deontología y de las "cartas deontológicas" requiere ayudar a los responsables públicos a internalizar esos valores, así como a informar sobre los riesgos que conlleva su incumplimiento, tanto administrativos como penales. De ahí se deriva con facilidad la necesidad de una política formativa en este aspecto.
- La ejemplaridad es también desarrollar buenas prácticas, con la finalidad de reanudar la confianza. Y para ello es capital la Transparencia de la acción pública, así como la visibilidad de la actividad de los representantes, más en concreto de sus intereses.
- En cualquier caso, el Informe se hace eco del papel creciente de la Transparencia de la actividad de los responsables públicos: "El progreso de la Transparencia 'contra la práctica del secreto' ha sido un movimiento continuo desde finales de los años 1970". Se debe permitir a los ciudadanos "saber lo que sabe el Estado". Y ello además se anuda con la rendición de cuentas, que hunde sus raíces en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se prevé expresamente lo siguiente: "La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público". Una exigencia del primer constitucionalismo liberal, plagada por cierto de modernidad.

- La Transparencia de la vida pública francesa se conecta de modo directo en el Informe Nadal con el combate a la corrupción: "Este movimiento (se refiere a la Transparencia) se muestra no solo como un factor de restablecimiento de la confianza política, sino como un mecanismo de prevención de la corrupción" (p. 53). Se inclina, así, el Informe por hacer públicos los datos relativos a la situación patrimonial (aunque no parece claro que sea sobre los bienes patrimoniales) de los responsables públicos.

En suma, la ejemplaridad es un valor realzado y ensalzado en clave republicana. La confianza de los ciudadanos en sus instituciones depende mucho, por tanto, de la conducta y comportamiento de los responsables públicos, tanto en la vida pública como en la privada, pero especialmente todo representante públicos debe ser muy meticuloso a la hora de evitar o de no incurrir en conflictos de interés que mancillen la institucionalidad y la imagen pública.

Se ha dado, por tanto, un paso adelante, que se deberá concretar sin embargo en otras muchas reformas legislativas en el desarrollo de los Códigos de Conducta. La implantación de los códigos de deontología (en clave de "proximidad") es un proceso abierto, habrá que estar atentos a los resultados inmediatos que se puedan producir.

Cierto es, no obstante, que el modelo francés tiene unas singularidades notables en todo lo que afecta a su sistema institucional, con la creación de esa potente herramienta orgánica como es la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, que

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

extiende su radio de acción también a las declaraciones de intereses y conflictos del mismo carácter de los parlamentarios franceses.

2.- España.

a.- Cultura de legalidad y Códigos de Conducta en España: especial referencia al nivel central de Gobierno.

Los Códigos de Conducta o Éticos tampoco han formado parte de la cultura institucional española, al igual que ha sucedido en Francia. Ni siquiera en la función pública. La cultura dominante de "la legalidad" se ha impuesto en esta materia: lo que no regulan las leyes no tiene valor alguno, ni siquiera como norma de conducta. Bien es cierto que en la Legislatura 2003-2007, bajo la influencia de las propuestas lanzadas desde la OCDE y por el empeño de un Ministro especialmente sensible a los temas de innovación y modernización del sector público (Jordi Sevilla), se procedieron a aprobar una serie de Leyes que abordaban esta cuestión (en tre las que destaca una de ellas, la Ley 5/2006, relativa a los conflictos de interés y otra, la Ley 7/2007, que preveía los códigos éticos en el empleo público), así como un Código de Buen Gobierno (aprobado en 2005) dirigido a los miembros del Gobierno y altos cargos. La marcha atrás en este proceso se observa en que la Ley 5/2006 ha sido derogada por la Ley 3/2015, del estatuto del alto cargo (que no mejora sustancialmente su contenido), el código ético del empleo público ha pasado sin pena ni gloria, mientras que el Código de Buen Gobierno ha sido también derogado por la Ley 3/2015. Mientras que los vientos de la integridad y la ética pública soplan por todos los contextos, en las instituciones centrales españolas no parecen haberse enterado.

Pero anteriormente la regulación de los conflictos de interés solo había tenido algún reflejo en las leyes de incompatibilidades de altos cargos y de personal al servicio de la administración pública, como antes se ha expuesto, que se aprobaron en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado. Por su parte, los Códigos éticos o de conducta ni siquiera tuvieron reflejo alguno en la normativa española hasta bien entrado el siglo.

En efecto, tanto en la función pública como en la alta administración las leyes tenían como orientación principal regular el régimen de incompatibilidades, previendo solo de manera tangencial los conflictos de interés. Esta situación cambia de forma sustancial en 2006, cuando se aprueba la primera Ley reguladora de los conflictos de intereses de altos cargos (Ley 5/2006), pero cuyo ámbito exclusivo de actuación era el Gobierno, los altos cargos y personal directivo asimilado (también se incluía al personal eventual o asesores de los ministros). Como réplica a esta Ley, diferentes Comunidades Autónomas han aprobado leyes de factura muy similar.

Esta Ley, sin embargo, ha sido derogada por la Ley 3/2015, reguladora del estatuto del alto cargo, que vuelve a establecer un régimen de conflicto de intereses, más incisivo, pero solo aplicable una vez más al Gobierno y a los altos cargos (se excluye esta vez al personal eventual). Prevé una Oficina de Conflicto de Intereses (ya existente en la normativa anterior), pero que, a pesar de la declaración de autonomía, continúa estando muy vinculada al Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), por lo que no se la puede calificar como una estructura independiente ni tampoco puede ser considerada como un órgano de garantía imparcial o de seguimiento y control de las normas de conducta.

La regulación de los conflictos de interés de los altos cargos del Gobierno español, por tanto, se halla en estos momentos recogida en la citada Ley 3/2015, del estatuto del alto cargo. Esta Ley falla estrepitosamente en el diseño del sistema institucional, así como en el "ninguneo" o abandono de las políticas de integridad a través de códigos de conducta que establezcan valores y normas de conducta, pues simplemente hace una referencia vaga a los principios que deben seguir tales cargos en el ejercicio de sus funciones, remitiendo en todo lo demás a un impreciso y evanescente Título II (Buen Gobierno) de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Pocos avances, más bien –al menos por lo que respecta a las cuestiones de ética y conductas de los gobernantes- expresiones normativas de retroceso por lo que inmediatamente se dirá.

En cualquier caso esa normativa de conflictos de interés solo se aplica a un número muy reducido de cargos públicos (los que ostentan la condición de altos cargos de la Administración del Estado, que no alcanzan el número de 500), dejando fuera de su ámbito de aplicación al personal asesor (eventual), que, tras la derogación de la Ley de 2006 queda sin regularse en esta materia. Y tampoco se aborda con el rigor necesario los conflictos de interés que se producen, cada vez con más frecuencia, en la alta función pública del Estado, donde Cuerpos de élite (tales como Abogados del Estado o Inspectores de Hacienda) hacen uso de las "puertas giratorias" y transitan con facilidad del sector público al privado, para prestar servicios a despachos profesionales que litigan contra la Administración, poniendo todo su saber hacer profesional (adquirido en la función pública) al servicio de intereses privados y en demérito de la Administración Pública en la que se encuentran en situación de excedencia.

El Código de Buen Gobierno de 2005, que ofrecía un punto de salida de cierto interés (aunque fue incapaz de construir un marco de integridad institucional razonable) ha sido además derogado recientemente por la Ley 3/2015, una muestra más del claro desprecio o la clara ignorancia que el legislador español (al menos el de las instituciones centrales) muestra ante el fenómeno generalizado de la proliferación de los códigos éticos y de conducta en el sector público, dejando así un claro vacío y sustituyéndolo por

esos evanescentes principios recogidos en la ya citada Ley 3/2015, pero sobre todo en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, derecho a la información pública y buen gobierno, donde se incluyen una serie de principios generales y de actuación, de fuerte contenido ético, pero con efectos puramente "cosméticos", pues no existe un órgano de garantía en estas materias, salvo unas descafeinadas funciones atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata, por tanto, de un evidente paso atrás, que no puede ser tomado como ejemplo y menos como modelo. El Gobierno central sigue creyendo a pies juntillas en "el valor taumatúrgico" de la Ley y orillando el valor que tienen los Códigos de Conducta en otros contextos comparados.

Tales Códigos de conducta se introdujeron en España a partir de esas previsiones del citado Código de Buen Gobierno, pero ese Código aprobado en 2005 tuvo una vida lánguida, pues el sistema de integridad institucional y de seguimiento no funcionó en absoluto. En un meritorio trabajo, Manuel Villoria y Mike B. Beke, establecieron un diagnóstico sencillamente demoledor de la evaluación de la aplicación del citado Código de Buen Gobierno: "Tras más de cinco años de implantación no se conoce ningún informe. Tampoco se conocen seminarios o reuniones en las que se haya debatido por los afectados el Código y sus implicaciones" (*El Marco de Integridad Institucional en España*, Tirant Lo Blanch/Transparencia Internacional España, 2012, p. 123). O sea, el Código flamantemente aprobado en 2005 pronto se convirtió en "papel mojado".

Si en el ámbito del nivel central de gobierno en España en lo que afecta a los Códigos de altos cargos la experiencia final no fue muy enriquecedora, hay que constatar que en lo que afecta al empleo público los resultados tampoco fueron óptimos. Sí que es cierto que la reforma del empleo público que se lleva a cabo en España identifica como uno de los ejes centrales de la misma la Ética en la Función Pública, a partir de un Informe de una Comisión de Expertos presentado al Ministro en el año 2005.

Fruto de esa iniciativa, esa reforma incluyó un denominado Código Ético (principios éticos y de actuación) en la Ley que regulaba el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), pero su aplicación efectiva ha sido también inexistente. Faltaba credibilidad en el modelo diseñado. Es más, el citado Código, recogido en los artículos 52 a 54 del Estatuto Básico del Empleado Público, incurría en algunos errores de libro. El primero era, sin duda, regular un Código Ético por medio de una Ley, con la rigidez que ello comporta (error que repitió la Ley 19/2013, de Transparencia, años después). El segundo consistía en prever una larga enumeración de principios que informaban el Código, sin definir ninguno de ellos, lo que los transformaba fácilmente en letra muerta. Y el tercero era vincular los principios éticos y de conducta al régimen sancionador, siquiera fuera de forma indirecta ("informarán la aplicación" de ese régimen sancionador), con lo que la carga reguladora se ponía sobre el campo represivo, sin ninguna referencia al ámbito preventivo y a la necesaria formación en valores que debía

impregnar su aplicación en la función pública. Pasados más de ocho años desde la entrada en vigor de tal normativa, su aplicación al ámbito de la función pública no solo ha sido anecdótica, sino más bien inexistente. Se perdió una gran oportunidad de implantar una cultura de los Valores en el sistema de empleo público.

Por tanto, una vez derogado el único Código aprobado en 2005 (aunque por cierto, cuando esto se escribe, todavía aparece en la página Web de la OCDE), las estructuras del Gobierno central y de la alta dirección no tienen en estos momentos, propiamente hablando, un Código de Conducta, sino solo unos principios recogidos en las Leyes, que apenas cumplen ninguna virtualidad efectiva, ya que el Gobierno español se ha mostrado incapaz de desarrollar un Sistema de Integridad Institucional que comportara la elaboración de Códigos de Conducta a imagen y semejanza de lo que se está haciendo en otros contextos comparados.

Por el contrario, el avance más singular en lo que respecta a la ética pública se ha dado, en cambio, en algunas Comunidades Autónomas, puesto que estos niveles territoriales de gobierno sí que han dado pasos más decididos en esta materia, como es el caso sobre todo del País Vasco y en menor medida de Galicia. El caso vasco es digno de ser citado y se analiza con detalle a continuación. También cabe constatar alguna práctica local destacable como son, sin duda, los casos del Ayuntamiento de Bilbao (que dispone de un Código Ético con Marco de Integridad Institucional), así como el establecido en algunas Diputaciones provinciales o forales.

Una experiencia institucional más temprana y que también debe ser destacada en este contexto comparado es la creación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de la Oficina Antifraude, por medio de la Ley 14/2008, del 5 de noviembre, del Parlamento de Cataluña. En esta Ley se indica expresamente cuál es la finalidad de la creación de este organismo, más ligado a la lucha contra la corrupción, aunque también se le asignan funciones genéricas en la prevención y persecución de los conflictos de interés y, de forma más indirecta, en la promoción de los valores éticos en las administraciones públicas sometidas a su fiscalización. Se configura como una autoridad independiente, adscrita al Parlamento, cuyo Director es nombrado por la Cámara y con permanencia en el cargo durante 9 años, lo que pretende dotarle de un estatus de independencia, al menos con los gobiernos sucesivos a aquel que procedió a proponerle.

La propia exposición de motivos de la Ley expone de forma precisa cuál es papel de esta Agencia Antifraude de Cataluña: “Esta Ley crea la Oficina Antifraude con el objetivo de prevenir e investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que comporten conflicto de intereses o el uso particular de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público”. Su configuración, como se decía, se aproxima

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

más a un órgano especializado e independiente –como también se dice en el preámbulo de la Ley- encargado de prevenir la corrupción. En esta línea es en la que engarzan sus funciones relacionadas con la Transparencia en el sector público y con la prevención de conductas que afecten a los estándares éticos, aunque no hay en principio ninguna construcción en la Ley de Marcos de Integridad Institucional, así como con la persecución de aquellas conductas de los responsables públicos que se desvíen del cumplimiento de las obligaciones legales.

Los Códigos de Conducta, al menos por lo que afecta a los "altos cargos" del Gobierno de la Generalitat y de las entidades locales, así como de sus entes vinculados o dependientes, es una exigencia legal reciente de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Allí se prevé la obligación legal de aprobar tales Códigos de Conducta y se enumeran una vez más una serie de principios éticos y de conducta a los que se deberán ajustar tales Códigos. Pero tampoco aparece en esa Ley la construcción de Marcos de Integridad Institucional, aunque tal opción debería ser obvia si se quiere implantar de modo efectivo la ética en tales instituciones.

b.- Algunas experiencias concretas y una buena práctica institucional: el Código Ético y de Conducta del Gobierno vasco.

En este último apartado se hará una breve referencia a algunos Códigos de Conducta del nivel local de Gobierno y, especialmente, por su indudable importancia, se tratará con más detalle el Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco, por el valor que tiene como buena práctica institucional, al margen de que se trate aún de una experiencia con un recorrido temporal muy reducido.

Códigos de conducta en el ámbito local

No cabe duda que en los últimos años los denominados Códigos Éticos o de Buen Gobierno han proliferado en las instituciones públicas, también en el ámbito del gobierno local. Tradicionalmente asentados en el mundo anglosajón (donde tienen un arraigo considerable), la crisis institucional existente en determinados países occidentales, así como los efectos de una larga y prolongada crisis económico-financiera, ha empujado su traslación a otros contextos político-administrativos ajenos en principio a tal cultura de códigos éticos o de conducta.

La erosión de la confianza de los ciudadanos en la actividad política en general, así como una relativa pero importante desafección ciudadana hacia los responsables públicos en particular y hacia la Política en general, obliga a multiplicar esfuerzos por

poner en valor la Política y su funcionalidad en unos momentos particularmente complejos.

Especialmente importante es esa revalorización de la Política en el mundo local, por la cercanía que tal actividad política tiene a los ciudadanos y porque hoy por hoy los ayuntamientos y el resto de entidades locales siguen siendo el nivel político territorial mejora valorado por los ciudadanos. Una posición, sin duda, a preservar y mejorar.

En ese marco general es en el que se encuadra la aparición de tales Códigos éticos, de conducta o de buen gobierno en las diferentes instituciones públicas, cuya finalidad es obvia: reforzar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones locales. Sin duda, la revalorización de la Política exige una intensificación de los estándares de conducta, de los valores y de la actitud moral de los responsables públicos locales.

Es cierto que, como se decía, los códigos que se han aprobado recientemente entre nosotros en los distintos ámbitos de gobierno (especialmente en el mundo local) tienen esa impronta "ética", aunque también añaden, en algunos casos, unos denominados "principios de conducta", si bien ambas categorías de principios se entremezclan confusamente. Muchas veces no se delimita cabalmente qué es un "principio ético" o en qué consiste un "principio de conducta". Solo hace falta analizar, aunque ya esté derogado (como ya se ha dicho), el Acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Orden APU/516/2005, de 3 de marzo). El mismo defecto se detecta, como también se ha expuesto, en los artículos 53 y 54 del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), donde se recogen los principios éticos y principios de conducta (aunque en este caso el enunciado del texto se denomina "Código de Conducta").

La impronta "ética" también está muy presente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, donde en su Título II, enunciado como "Buen Gobierno" (y aplicable también a los cargos públicos representativos locales), diferencia entre "principios éticos y de actuación", cuyos contornos, tal como se ha dicho, no están muy claros.

Distinto es el enfoque, por ejemplo, del *Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos* aprobado por el Congreso de Poderes Locales y regionales del Consejo de Europa en 2002 donde se hace mucho más hincapié –a nuestro juicio de forma mucho más correcta- en la "conducta" o "comportamiento" de los políticos como medio de "crear confianza entre los políticos locales y regionales y los ciudadanos". No obstante, el contenido de ese "Código Europeo de Conducta" incide especialmente también sobre otros aspectos que son más

propios del estatuto de los cargos electos y sobre una serie de actuaciones políticas vinculadas con el desempeño de tales cargos, así como en relación con determinadas conductas relacionadas con los ciudadanos.

Ese enfoque del "Código Europeo de Conducta" (aunque combina la perspectiva "continental" con la "anglosajona") toma como referencia principalmente leyes o documentos elaborados en países de cultura anglosajona, que son los que, salvando las distancias, se han tomado aquí como modelos de referencia o más desarrollados, en cuanto que ofrecen unos Códigos muchos más elaborados conceptualmente y menos apegados a la legislación vigente.

Así, por ejemplo, en el campo de los gobiernos locales, cabe traer a colación, por ejemplo, el documento *Local Government, England and Wales, The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007*, así como el importante texto australiano *The Model Code of Condut for local Councils in New South Wales,* de junio de 2008, que ha sido objeto de revisión en octubre de 2011 por medio de una Circular del *Premier & Cabinet. Division of Local Government*. Igualmente, para la elaboración del presente Documento, se han tenido en cuenta otras disposiciones, documentos y textos de procedencia anglosajona que aprueban o desarrollan códigos de conducta, especialmente en el ámbito del servicio civil o de la función pública (por ejemplo, el *Civil Service Code*).

Un Código de Conducta no es, en efecto, un catálogo de derechos, sino principalmente de deberes y obligaciones, más precisamente de normas de conducta. Aunque pueda haber alguna referencia indirecta a tales cuestiones, se prescinde de dar sustantividad propia a que la representación local debe actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico, respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos o desarrollar sus actividad de acuerdo con las leyes específicas, por ejemplo, en materia de contratación administrativa, de personal o de régimen económico-financiero. Se considera que tales referencias, en cuanto que los políticos locales son titulares de órganos que forman parte de los poderes públicos, son obvias y no requiere ser repetidas. Malo sería que un político no actuara con pleno respeto a la legalidad, aunque ciertamente haya casos que se desvían de tales fines.

Los diferentes Códigos que se han ido aprobando en el Estado español abundan una y otra vez en estas ideas. El "Código de Buen Gobierno Local", inicialmente aprobado en su día por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) e incorporado mediante acuerdo por diferentes ayuntamientos, incide en aspectos que tienen más que ver con principios de buen gobierno, algunas medidas para la mejora de la gestión y un buen número de propuestas vinculadas con el Estatuto del representante local. La dimensión era, por tanto, más institucional y apenas aborda –salvo en cuestiones

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

puntuales- la conducta comportamiento que deben tener los políticos locales, volcando el punto de atención sobre los principios de buen gobierno y el estatuto de los representantes locales.

El nuevo Código de Buen Gobierno de la FEMP, que data de marzo de 2015, padece de los mismos males, puesto que no es un Código de Conducta propiamente hablando, ya que combina la regulación de conductas con principios de buen gobierno.

Asimismo, en el ámbito de los gobiernos locales cabe hacer mención aquí a la existencia de diferentes códigos deontológicos que se han aprobado en determinadas ciudades francesas (París y Nantes), a la multiplicación de este tipo de instrumentos en el ámbito de gobierno local en el Reino Unido, especialmente importantes son los códigos éticos aprobados en Australia o, en fin, a la traslación de algunos de estos Códigos también al panorama de gobiernos locales en España (Ayuntamiento de Castellón, Irún, Diputación de Ourense, etc.).

Pero en el ámbito local es, sin duda, el Código del Ayuntamiento de Bilbao (aprobado en noviembre de 2015) el ejemplo más acabado hasta la fecha de regulación de esta materia en ese nivel de gobierno, que se inspira básicamente en los Códigos elaborados por EUDEL (asociación de municipios vascos y por el Gobierno Vasco).

En efecto, un Código de notable interés en el ámbito local es el aprobado por la Asamblea de Municipios Vascos en 2013, donde aparte de configurarse como un Código de Conducta, prevé asimismo principios de Buen Gobierno y valores aplicables a la oposición política para el ejercicio cabal de su función institucional. Aunque es un documento que tiene el carácter de Borrador, cabe resaltar del mismo que contiene Valores y Principio, una serie de Normas de Conducta, así como un Sistema de Seguimiento y Control. Esta apuesta por un sistema de Integridad Institucional de los municipios vascos fue avalado incluso por un Programa específico del Consejo de Europa que se desarrolló a lo largo del año 2014.

El Código de Conducta del Gobierno Vasco: justificación y líneas básicas de su contenido

Ya se han hecho algunas referencias al Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco a lo largo de este Informe, por lo que en estas páginas se desarrollará cuál era la finalidad de ese Código, por qué se aborda su elaboración y cuáles son sus líneas-fuerza de su contenido. Veamos.

Los objetivos que pretendía el proceso de elaboración de ese Código eran los siguientes:

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Mejorar la Calidad Institucional y la Eficiencia del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales.
- Definir los valores, principios éticos y aquellos comportamientos o estándares de conducta que deben inspirar el Código de los cargos públicos en esta materia y la actuación de estos en el ejercicio de sus responsabilidades públicas y de su vida privada.
- Iniciar un proceso de interiorización y asentamiento de estándares éticos y de conducta cada vez más exigentes por parte de los cargos públicos del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales, que sirvan como referente para el resto de la organización, para las demás instituciones vascas y para la propia ciudadanía.
- Configurar así un Marco de Integridad de los cargos públicos del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales, basado no solo en la declaración de un Código Ético y de Conducta, sino también en su difusión y promoción de la internalización de sus previsiones, así como mediante un Sistema de Supervisión bajo criterios de objetividad e imparcialidad.

El Código Ético y de Conducta pretende identificar cuáles son las conductas y comportamientos exigibles de aquellos cargos públicos que forman parte de la Alta Dirección Ejecutiva del Gobierno Vasco con el objeto de que sus acciones tanto públicas como privadas estén en correcta consonancia con tales Valores, Principios y estándares de conducta previamente fijados en ese documento.

El Código parte de una estructura que se aleja de los Códigos hasta ahora aprobados por diferentes instituciones estatales, autonómicas o locales. Sin llegar ni mucho menos a los grados de detalle con los que se configuran este tipo de instrumentos en el mundo anglosajón se trata de prefigurar una serie de comportamientos que son exigibles necesariamente a quienes desempeñan cargos públicos y que tienen por objeto promover la ejemplaridad a través de la integridad, salvaguardar la imagen de la institución, reforzar su eficiencia y garantizar que la confianza de la ciudadanía en las instituciones no sufra menoscabo alguno.

El Código es, sin duda, exigente, al menos si se compara con los que hasta ahora se han venido aprobando por parte de determinadas instituciones en el Estado español.

No se incluye, en este Código, referencia alguna a obligaciones legales o normativas, esto es, al cumplimiento estricto de las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico, que, en su caso, deberán ser resaltadas en las Leyes o Reglamentos que se dicten al efecto Este Código no tiene, en sí mismo, valor normativo, salvo por las consecuencias que potencialmente se puedan anudar a su incumplimiento o porque las conductas establecidas puedan servir de elemento interpretativo de los tipos de infracciones que, en su caso, se establezcan en las leyes.

Una de las debilidades consustanciales de los Códigos Éticos y de Buen Gobierno que se han impulsado en el Estado español radica en que las medidas de seguimiento y control del cumplimiento de tales principios y conductas son inexistentes o, todo lo más, se atribuyen a una Comisión de bajo perfil político (normalmente de altos cargos), sin autonomía funcional alguna y sin incorporación de externos o expertos a tales estructuras, que salvaguarde una independencia de criterio.

Tal como han venido reconociendo tanto la OECD-OCDE como diferentes organizaciones internacionales, la creación de un Sistema de Supervisión o Seguimiento de los Códigos Éticos y de Conducta es una pieza sustancial e imprescindible para la articulación de un Marco de Integridad de los cargos públicos.

De conformidad con lo que establece *la Memoria de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco* (octubre 2013-diciembre 2014), editada por el IVAP (Oñati, 2015), el Marco de Integridad Institucional que impulsa el Gobierno Vasco se asienta en los siguientes ejes:

- Un Código Ético y de Conducta
- Una previsión de mecanismos de difusión, formación, promoción y fomento de la internalización de tales valores, principios y comportamientos que se contienen en el citado Código por parte de las personas a las que va dirigido.
- El establecimiento de unos procedimientos o la habilitación expresa para su configuración, que tienden a salvaguardar la efectividad de los valores, principios y comportamientos recogidos en el Código.
- La implantación de un Sistema de Impulso y Supervisión del Código Ético y de Conducta, articulado en torno a la Comisión de Ética Pública, que es la pieza fundamental de cierre de ese Marco de Integridad y cuyo funcionamiento, como se ha expuesto, ha sido muy importante durante ese período de aplicación.

Tal como recoge la Memoria de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco antes citada, en el mes de diciembre de 2012, el entonces candidato a Presidente del Gobierno Vasco (Lehendakari), Sr. Iñigo Urkullu, en el discurso previo a su investidura en el Parlamento Vasco, puso el acento en la Recuperación del sentido Ético de la Política como colofón o cierre de las propuestas que formaban parte de las líneas maestras de su futuro Programa de Gobierno. Y, asimismo, hizo hincapié en la recuperación del sentido moral de la Política.

En esa línea ya trazada, el actual Gobierno Vasco acordó proceder a la elaboración de un Código Ético de los altos cargos del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales,

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

así como del personal eventual, como medida para recuperar la confianza de la ciudadanía vasca en sus instituciones y, más concretamente, en el actuar cotidiano del Gobierno Vasco.

En la anterior Legislatura del Parlamento Vasco por Resolución 23/2011, de 11 de mayo, de la Secretaría de Relaciones del Gobierno con el Parlamento, se había adoptado un Acuerdo por el que se aprobaba un Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este Código se enmarcaba en una línea tradicional que orillaba los sistemas de seguimiento. Como también recoge la Memoria de la citada Comisión de Ética Pública, no cabe duda que, efectivamente, en los últimos años los denominados Códigos Éticos o de Buen Gobierno han proliferado en las instituciones públicas del Estado español. Las primeras tendencias de esta importación de estos Códigos se sitúan, tal como veremos, en el año 2005. Y, a partir de estas fechas, su multiplicación tanto en textos legales como en acuerdos o documentos “ad hoc” ha sido un hecho. No obstante, la cultura política “continental” ha sido, por lo común, bastante ajena a este tipo de instrumentos.

La Memoria de la Comisión de Ética del Gobierno Vasco ya nos dice que tradicionalmente asentados en el mundo anglosajón (donde tienen un arraigo considerable), los Códigos Éticos o de Conducta han terminado por trasladarse también al escenario político-institucional de los países continentales europeos o aquellos otros que se inspiran en esas tradiciones.

En efecto, como reitera la Memoria citada, la propia OCDE ha recopilado algunos de estos Códigos de Conducta dentro de una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector público, aunque dirigidos especialmente a la función pública o al empleo público (*Fighting corruption in the public service*). Y allí se advierte como países de claro sesgo “continental” en sus modos y formas de hacer política o de estructurar la administración se han sumado a esa tendencia de implantación de los códigos éticos.

A esos Códigos Éticos y de Conducta de la función pública o del servicio civil se les han ido adhiriendo diferentes Códigos Éticos y de Conducta que se proyectaban sobre el nivel superior de gobierno (Ministros). Es cierto que, en algunos casos, los Códigos Éticos y de Conducta son homogéneos para los funcionarios públicos o para el personal directivo, pero ello se produce esencialmente en determinados ámbitos del servicio civil anglosajón, aunque hay diferencias según países.

Así, por ejemplo, tal y como explica la Memoria, en el Reino Unido existe un Código específico para Ministros (*Ministerial Code, Cabinet Officem mayo 2010*), así como otro

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

para el personal asesor (*Code of Conduct for Special Adviser,* junio, 2010), ambos diferenciados del Código Ético propio del Servicio Civil (*Civil Service Code*). Pero en otros países existe un Código Ético y de Conducta específicamente para el personal directivo o de la alta administración, como es el caso de Canadá, por ejemplo.

El ámbito de aplicación de la práctica totalidad de los Códigos Éticos, de Conducta o de Buen Gobierno que se han dictado hasta la fecha se proyectan sobre la noción de "altos cargos" o de "cargos públicos" y se sitúan en la estructura gubernamental (Gobierno Vasco), de la alta Administración ("altos cargos") o figuras asimiladas (personal directivo de entes instrumentales), añadiéndose en algunos casos al propio personal eventual. En todos los supuestos se deja completamente fuera al personal funcionario o a los empleados públicos que se rigen por su normativa específica.

A pesar de que la Ley 19/2014, de Transparencia de Cataluña se ha inclinado por la misma opción (desechar el tratamiento en los Códigos Éticos de la Función Pública) en algunos niveles de gobierno se están construyendo Marcos de Integridad Institucional que acogen a los niveles políticos, directivos y al personal empleado público (por ejemplo, el Consejo de Europa propone este tipo de iniciativas).

No se trata, a diferencia de otros documentos de este mismo carácter, de un Código declarativo o sin efectos reales, puesto que si se acredita un incumplimiento se activa un sistema interno de seguimiento que puede terminar con el cese de la persona en el puesto de trabajo que ocupe o, en su caso, con la formulación de recomendaciones a los órganos competentes para que se corrijan las desviaciones producidas. Se prevé un sistema de adhesión individual.

El Código Ético y de Conducta, tras unas normas de carácter general, se estructura a través de Valores, Principios y Comportamientos o Conductas.

Los Valores que informan la actuación de los cargos públicos que forman parte de la Alta Dirección Ejecutiva del Gobierno Vasco son los siguientes:

- Integridad
- Excelencia
- Alineamiento entre Política y Gestión.
- Liderazgo
- Innovación

Los Principios del Código Ético y de Conducta se estructuran en los siguientes:

- Imparcialidad y Objetividad

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Responsabilidad por la Gestión
- Transparencia y Gobierno Abierto
- Honestidad y desinterés subjetivo.
- Respeto
- Ejemplaridad

Las Conductas y Comportamientos se estructuran del siguientes modo:

- Conductas y Comportamientos relativos a la Integridad, Imparcialidad y Objetividad del cargo público.
- Conductas y comportamientos relativos a la Excelencia.
- Conductas y comportamientos relativos al Alineamiento entre Política y Gestión.
- Conductas y comportamientos relativos al Liderazgo.
- Conductas y comportamientos relativos a la Innovación.
- Conductas y comportamientos relativos a la honestidad, al desinterés objetivo y a la evitación de conflictos de intereses de los cargos públicos con actividades privadas o públicas durante el desempeño de su cargo.
- Conductas y comportamientos relativos al Respeto institucional y personal.
- Conductas y Comportamientos relativos a la Transparencia y Gobierno Abierto.
- Conductas y comportamientos relativos a la Responsabilidad por la Gestión.
- Conductas y comportamientos relativos a la Ejemplaridad y a otras manifestaciones externas.

En cada unos de esos apartados o epígrafes se encuadran sistemáticamente un catálogo más o menos amplio de conductas y comportamientos. Esta forma de ordenar los diferentes enunciados permite una mejor identificación de los mismos y, del mismo modo, puede facilitar la comprensión y la internalización de esas conductas por las personas a las que van dirigidas.

Tal como se ha dicho se establece, a partir de los órganos que seguidamente se detallen, un modelo de revisión periódica de las previsiones del Código y, por tanto, de su adecuación a cada circunstancia o momento.

Uno de los elementos claves para construir de modo efectivo un “Marco de Integridad” de los cargos públicos de la Alta Dirección Ejecutiva del Gobierno Vasco viene

representado por la existencia de un Sistema de Seguimiento que sea objetivo y que conlleve testar en cada momento la aplicación efectiva de tal Modelo.

Este Sistema descansa sobre el importante papel de la Comisión de Ética Pública. Esta Comisión de Ética presidida por el titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, está conformada por un alto cargo de la Administración Vasca (en estos momentos Viceconsejero de Función Pública), dos miembros más que serán los expertos externos en la materia y una Secretaría, con voz pero sin voto que descansa actualmente en la titular de la Dirección del Instituto Vasco de Administración Pública.

Dentro de sus funciones está la de resolver los dilemas éticos que se le planteen, analizar en qué casos se incurre en vulneración del Código, proponer medidas a los responsables políticos de corrección, incluso de cese de altos cargos o del personal sujeto al Código y elaborar un Informe anual en el que pueden proponer cambios en la estructura o contenido del Código Ético y de Conducta. Su funcionamiento hasta la fecha puede considerarse como adecuado, representando en estos momentos una buena práctica institucional en el panorama de los diferentes niveles de gobierno del Estado español. Algo que es particularmente relevante, teniendo en cuenta que la cultura de la “legalidad” es la dominante en estas materias y que, sin perjuicio de que las instituciones vascas hayan aprobado una Ley específica de conflicto de intereses que también regula los principios éticos y de conducta (la Ley 1/2014, del Parlamento Vasco), el Código Ético y de Conducta haya encontrado su ámbito propio de actuación y haya asimismo supuesto una mejora en los estándares de conducta de la Alta Dirección Ejecutiva y del personal asesor de la Administración Pública vasca.