

# PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS \*

**Manuel Rojas Pérez**

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Monteávila.*

*Director de la Revista de Derecho Funcionarial*

*Resumen: El ensayo es un intento de establecer cuáles son los principios que se derivan del Código de Conducta de los Servidores Públicos, así como las reglas fundamentales de actuación para los funcionarios.*

*Palabras clave: Principios. Conducta. Servidores Públicos. Reglas.*

*Summary: The essay is an attempt to establish what the principles are derived from the code of conduct of public servants, as well as the fundamentals rules of action for officials.*

*Key words: Principles. Conduct. Public Servants. Rules.*

Recibido: 7 de febrero de 2013    Aceptado: 28 de febrero de 2013

Ciertas normas particulares persiguen la responsabilidad de los funcionarios que incurran en desobediencia a normas de conducta moral. Así, la Ley del Estatuto de la Función Pública y la Ley contra la Corrupción, marcan la pauta en cuanto a preceptos de derecho positivo que consagran mecanismos de defensa de la Administración contra el funcionario deshonesto.

---

\* Este trabajo se encuentra inserto en el libro de nuestra autoría: Manuel Rojas Pérez, *La Ética Pública y el Código de Conducta de los Servidores Públicos*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2006. 116 páginas. Primera reimpresión 2007. La presente versión viene a ser una edición mejorada y ampliada de lo que en el libro se presenta.

Sin embargo, existe un Reglamento, el Código de Conducta de los Servidores Públicos del 15 de julio de 1998, una normativa poco conocida en la organización administrativa<sup>1</sup>, que permite verificar cuales son los principios éticos que deben regir la conducta de los funcionarios públicos en su relación de disciplina para con la Administración pública.

La corrupción, como término genérico para determinar conductas contrarias a la ética pública, es una calamidad que afecta tremendamente al buen nombre de la Administración Pública y sobre todo de sus funcionarios.

Este fenómeno de la corrupción no es exclusivo ni de la época en que nos ha tocado vivir, ni de países como el nuestro. Ya en la antigua Grecia, hace veinticinco siglos, se contraponían dos términos básicos en la organización del sistema político: la ética y la política, siendo Aristóteles quien por primera vez diseñó el discurso moral, y ello sin olvidar que Platón perfiló en sus diálogos la base fundamental de lo que posteriormente conoceríamos con el nombre de ética. Por lo demás, la concepción ética del poder constituye uno de los principios deontológicos desencadenantes del proceso de construcción y diseño institucional de la modernidad, entendido en sus muy diversas y variadas manifestaciones.

A pesar de ello, queremos demostrar que no sólo la corrupción es una conducta distante de la ética pública, sino que otro tipo de situaciones podrían ser consideradas como actuaciones

---

1 Decimos que es poco conocida ya que sabemos de un solo trabajo monográfico que haga referencia a éste Código de Conducta de los Servidores Públicos. Nos referimos al trabajo de la autora Yasseya Moreno Bastidas, intitulado "La Evaluación de Desempeño en la Ley del Estatuto de la Función Pública", y publicado en la *Revista de Derecho*, número 13 del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004. Pág. 391-408. Sin embargo, dicho trabajo no hace un análisis analítico del Código de conducta ética, sino que se limita a señalar sus aspectos elementales, de vara con la evaluación de desempeño de los funcionarios públicos.

contrarias a la debida conducta moral de los servidores públicos.

Con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970, y posteriormente de su reglamento, los funcionarios contaban con un marco normativo fundamental para regir su estatuto de derechos y deberes. De esa manera, la Administración Pública tenía a la mano la estructura procedimental para desechar a los funcionarios que se desligaran de los códigos morales a que hemos hecho alusión *supra*.

Pero esto no fue suficiente. Para determinar que era la falta de probidad o la conducta inmoral en el trabajo, debía utilizarse la discrecionalidad, que por lo general, se convertía en arbitrariedad. Así, era necesario establecer un instrumento normativo capaz de sancionar que aspectos de la relación funcional estaban dentro de la ética pública, y cuales escapaban a ella.

De modo tal, que el 15 de julio de 1998, mediante Gaceta Oficial número 36.496, fue publicado por el Ejecutivo Nacional un reglamento autónomo, bajo el nombre de Código de Conducta de los Servidores Públicos<sup>2</sup>, destinado a verificar la ética de los funcionarios en sus labores de prestación de servicios públicos y de interés general, y es aplicable supletoriamente tanto a la Ley del Estatuto de la Función Pública como a la Ley Contra la Corrupción.

Así, este Código de Conducta de los Servidores Públicos, otorga a la Administración pública las herramientas necesarias para establecer lo más objetivamente posible, las formas de acogerse a los códigos éticos a que se debe todo servidor público, y plantea como objetivo fundamental *normar la con-*

---

2 El cual por cierto, como afirma la autora Moreno Bastidas, es el resultado del trabajo desarrollado por la Comisión Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública de entonces, que era una especie de Comisión contra la Corrupción. Moreno Bastidas. Ob. Cit. Pág. 406.

*ducta de los funcionarios públicos respecto de los principios éticos que han de regir el ejercicio de las funciones que desempeñan en la Administración Pública*<sup>3</sup>.

Este Código de Conducta de los Servidores Públicos puede tener una doble finalidad: (i) regir la conducta de los funcionarios públicos, en relación a la ética pública, y; (ii) servir de límite para desentrañar cuando se encuentra la Administración frente a una falta de probidad, a los efectos del procedimiento administrativo disciplinario.

En efecto, por una parte consagra los principios de conducta por los cuales debe regirse el servidor público. Todo funcionario público tiene la obligación de regirse por esos principios, a decir del artículo 33 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Por otra parte, el funcionario sustanciador que se encuentre frente a una imputación por la causal de destitución referente a la falta de probidad o de conducta inmoral en el sitio de trabajo, tendrá un lineamiento objetivo que le permitirá verificar si efectivamente existe esa omisión de respeto a la honradez y la ética. Este reglamento sirve entonces, para delimitar la esfera discrecional que tiene el funcionario público para determinar conceptos jurídicos tan indeterminados como falta de probidad o ausencia de moralidad.

De manera tal, pasamos a estudiar este Código de Conducta de los Servidores Públicos, con la intención y esperanza que se le dé la publicidad que merece, ya que creemos que es una norma que ayuda a establecer los límites de los principios generales que deben atender los funcionarios públicos, en un intento de aplicar un cerrojo, de decretar una batalla contra la corrupción administrativa y otros medios ajenos a la ética pública.

---

3 Ídem.

## I. OBJETO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En primer lugar, hay que destacar el objeto del Código de Conducta de los Servidores Públicos, lo que a tenor de su artículo 1º, dicho reglamento autónomo busca “...normar la conducta de los servidores públicos respecto a los principios éticos que han de regir el ejercicio de las funciones que desempeñan en la administración pública nacional”.

El Código es claro: su objeto fundamental es lograr que los servidores públicos se rijan por los postulados esenciales de la ética pública antes estudiada. Es preocupación del reglamentista la falta de deontología de los funcionarios públicos, y la abierta tendencia de algunos funcionarios a la corrupción y al peculado, y de otros servidores a la desidia administrativa.

## II. SUJETOS DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Código señala en el párrafo único del artículo primero, lo siguiente:

“A los efectos de este Código las expresiones ‘funcionario público’, ‘empleado público’ y ‘servidor público’ tendrán un mismo y único significado”

Así, este reglamento iguala los términos “servidor público”, “empleado público” y “funcionario público” bajo un mismo significado<sup>4</sup>.

4 Aunque debe observarse que en contra de esta igualdad de conceptos, De Pedro ha afirmado que “... no cabe asimilar el concepto de funcionario público al de empleado público, aunque reconozcamos su uso como sinónimos, tanto doctrinal, como legal y jurisprudencialmente. En puridad, la expresión empleado público nos parece más genérica, más extensa; engloba tanto a los propios funcionarios públicos sometidos a un régimen particular (generalmente estatutario) como a otros servidores públicos regulados por el derecho ordinario o común, en

Por supuesto, el concepto de funcionario público, en un sentido estricto, no corresponde al de empleado público o de servidor público. Pero estamos convencidos que la intención del reglamentista, más allá de hacer esta equiparación, fue la de dirigir la aplicación de dicho reglamento a *todos* los empleados al servicio de la Administración Pública, en su sentido más amplio.

Cuando el Código se dirige a los funcionarios públicos, empleados públicos y servidores públicos, no sólo los entiende como iguales, sino que quiere establecer que a cualquiera que pueda ser considerado dentro de estos tres supuestos, será sujeto de aplicación del mismo.

También se debe entender que los funcionarios públicos, empleados públicos y servidores públicos a los cuales hace referencia son aquellos que prestan servicios en cualquier institución de cualquiera de los órganos que conforman el Poder Público. Es decir, los funcionarios del Poder Judicial, los empleados del Poder Ciudadano, los contratados del Poder Ejecutivo, los obreros del Poder Legislativo, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los empleados de los institutos autónomos y de las empresas del Estado, los diputados de la Asamblea Nacional y de los Consejos Legislativos, los profesores universitarios, los miembros de las Autoridades Únicas de Área, los funcionarios consulares, en fin todos los empleados al servicio del Estado, son incluidos en la aplicación de este Código.

Por tanto, es indudable que los funcionarios de libre elección popular, de libre nombramiento y remoción –tanto de alto nivel como de confianza–, los de carrera administrativa, los contratados que presten servicios exclusivos o a tiempo determinado a la Administración, los obreros al servicio de esta y

---

*especial por el Derecho del Trabajo, como es el caso de los contratados u otros".*  
Antonio De Pedro Fernández, *Derecho de la Función Pública. La Experiencia Venezolana*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2004. Pág. 56-57.

contratistas, sin excepción alguna, de cualquiera de los órganos o entes de la Administración Pública nacional, estatal o municipal, centralizada o descentralizada, son sujetos de la aplicación del presente Código de Conducta de los Servidores Públicos.

Sin embargo, es de destacar que no son sujeto de aplicación de este Código de conducta moral los jueces de la República, en razón que los mismos tiene una legislación especial en esta materia, como lo es el Código de Ética del Juez.

### III. VIGENCIA DEL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La promulgación del Código de Conducta de los Servidores Públicos se realizó en plena vigencia de la Ley de Carrera Administrativa y su reglamento, bajo la égida de la derogada Constitución de 1961, lo cual podrían hacer dudar a más de una persona sobre la validez del Código.

Sin embargo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su disposición derogatoria única, señala que todo lo que no contradiga los postulados constitucionales mantendrá su plena vigencia. Y siendo que el Código de Conducta de los Servidores Públicos en nada contraría a la Carta Magna de 1999, este se encuentra constitucionalmente en plena vigencia y por tanto perfectamente aplicable.

De otra parte, la Ley del Estatuto de la Función Pública, que entró en vigencia definitivamente el 6 de septiembre de 2002 deroga expresamente “...la Ley de Carrera Administrativa del 3 de septiembre de 1970, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1.428 Extraordinario de fecha 4 de septiembre de 1970, reformada por Decreto Ley N° 914 del 13 de mayo de 1975 publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1.745

*Extraordinario del 23 de mayo de 1975; el Decreto N° 211 del 2 de julio de 1974, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.438 de fecha 2 de julio 1974; el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos dictado mediante Decreto N° 585 del 28 de abril de 1971, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 29.497 del 30 de abril de 1971 y cualesquiera otras disposiciones que colidan con la presente Ley”.*

Así, siendo que no fue derogado expresamente por la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública, ni colida de ninguna manera con esta, sino que por el contrario, la complementa, es claro que el Código de Conducta de los Servidores Públicos se encuentra en perfecta vigencia, aplicable de manera inmediata a todo sujeto que de alguna u otra manera preste servicios a la Administración Pública.

#### IV. LOS PRINCIPIOS ÉTICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Código de Conducta de los Servidores Públicos regula un patrón de conducta ética de los servidores del Estado al servicio de los ciudadanos. Para ello, ideó un sistema de principios a los cuales debe ceñirse la conducta de estos.

Dichos principios son los siguientes:

- 1.- La honestidad;
- 2.- La equidad;
- 3.- El decoro;
- 4.- La lealtad;
- 5.- La vocación de servicio;
- 6.- La disciplina;
- 7.- La eficacia;
- 8.- La responsabilidad;
- 9.- La puntualidad;



10.- La transparencia;

11.- La pulcritud.

El grueso del Código de Conducta de los Servidores Públicos se refiere a los lineamientos básicos de cada uno de los principios que informan a la ética del empleado público venezolano.

Así, existe la obligación de cumplir de manera férrea y decidida los postulados esenciales de esos principios, que *infra* se analizaran de manera particularizada y detallada.

Más allá, no sólo el Código pretende la atención de todos los principios, siendo que a tenor de su artículo 4, *“El ejercicio de la función pública administrativa de cualquier servidor público propondrá a la combinación óptima de estos principios, debiendo tener prioridad la honestidad”*.

Por tanto, es necesaria la aplicación combinada de todos esos principios para que pueda valorarse la verdadera ética del funcionario.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos señala en su artículo 16 que el funcionario que durante el ejercicio de sus actividades practique de manera cabal y rigurosa los principios de conducta éticos a los que está obligado, será considerado un servidor público de buena conducta.

A todo ello, el artículo 3 del Código resalta los principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública, y a tal efecto, señala que dichos principios son (i) la honestidad; (ii) la equidad; (iii) el decoro; (iv) la lealtad; (v) la vocación de servicio; (vi) la disciplina; (viii) la eficacia; (ix) la responsabilidad; (x) la puntualidad; (xi) la transparencia, y; (xii) la pulcritud.

En ese sentido, ese Código de Conducta de los Servidores Públicos entra a determinar todos y cada uno de estos principios éticos, estableciendo en qué consisten, así como los mecanismos de apreciación de los mismos, sin olvidar que el ejercicio de la función pública administrativa de cualquier servidor público propenderá a la combinación óptima de todos esos principios morales.

## 1. La Honestidad

El primer gran principio rector de la ética pública refiere a la honestidad. Viene a ser la decencia, el recato, el pudor, dignidad en los dichos y en los hechos<sup>5</sup>. Un deber que debe ser aplicado con particular rigor por los servidores públicos es el referido a la honestidad, que tiene que ver directamente con la corrupción o el tráfico de influencias<sup>6</sup>.

Este Código de Conducta de los Servidores Públicos en su artículo 5, señala que la honestidad exige actuar teniendo en cuenta siempre que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo, destinado de alguna manera al provecho personal o grupal de los servidores públicos o de un tercero cualquiera que éste sea, o buscarlo u obtenerlo por sí mismo o por interpuesta persona. Así, implica la obligación del funcionario público de atender siempre al interés colectivo, y nunca al personal, bien en beneficio propio o de un tercero.

De esta manera, todo servidor que en motivo de su función pública busque el interés personal con los medios que su actividad prestacional le otorga, estará actuando de manera ciertamente deshonestamente.

---

5 Manuel Osorio, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Montevideo, 1963. Voz: *Honestidad y Decencia*, p. 354.

6 Louis Fougère, *La Fonction Publique. Etudes et choix de textes commentés*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1966, p. 302.

Se resalta la importancia de este principio, como el más importante de todos los elementos rectores de la ética pública, cuando el Código establece en su artículo 4 que es prioritaria la atención a la honestidad.

El instrumento normativo estudiado establece en su artículo 17 los criterios de valoración del principio de la honestidad. Así, el funcionario público está en la obligación de rechazar cualquier tipo de regalos, invitaciones, favores, dádivas, o cualquier clase de halagos, siempre que sean ofrecidos por personas o grupos interesados en obtener decisiones favorables.

De igual manera, el funcionario público deberá mantener distancia con aquel individuo que tenga interés en las resultas de algún asunto que dicho empleado público esté tramitando.

También debe el servidor público ejercer su actividad pública con una finalidad colectiva, esto es, el funcionario debe abstenerse de ejercer sus funciones con fines distintos al interés general. En este punto, el Código señala de manera expresa que éste no deberá vincular su vida privada con el desempeño del cargo que ejerce, no utilizarlo para hostigamiento, acoso o seducción de cualquier tipo. Aquí caben entonces figuras como el acoso sexual, que configura definitivamente una falta a la ética y a la rectitud moral de los funcionarios.

Por otra parte, el Código expresa que el funcionario debe abstenerse de celebrar contratos de cualquier naturaleza con la República, ni por sí, ni por interpuestas personas, lo cual es ya una prohibición de rango constitucional consagrada en el artículo 145 de la Carta Magna, y de igual manera en el numeral primero del artículo 34 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Otro criterio a verificar es la obligación de inhibirse en los asuntos en que el servidor público tenga algún tipo de interés, lo cual también se encuentra consagrado en otras normas de

manera expresa, tales como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que consagra el capítulo II del Título II, sobre las inhabilitaciones de los funcionarios, así como el numeral 10 del artículo 33 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Es de recordar que en materia de procedimientos administrativos no existe la figura de la recusación, la cual si existe en el Código de Procedimiento Civil. Así, el funcionario no puede ser recusado del conocimiento de un caso en concreto, sino que el ciudadano debe solicitar al empleado público que se inhiba, y esperar a que este efectivamente cumpla con ello.

En muchos casos, esta inexistencia de recusación en los procedimientos administrativos, tiene como fatal consecuencia que el funcionario se inhibe cuando quiere, y si es que quiere, ya que no existe la sanción por la omisión de inhibirse. Por ello, aquí el tema ético es sumamente fuerte y poderoso, toda vez que la única obligación que tiene el funcionario de inhibirse es meramente moral.

El Código señala que las entrevistas con personeros o particulares interesados en una determinada decisión deberán ser efectuadas en la respectiva oficina o lugar de trabajo del funcionario. Así, todo servidor público que deba realizar una audiencia con algún ciudadano interesado en un trámite que curse por ante la dependencia en la cual se presta servicios, deberá hacerla única y exclusivamente en el local físico de la institución pública.

La razón parece evidente: se intenta que el funcionario no reciba ningún tipo de favor, dádivas, y demás elementos a que se refiere el numeral primero del artículo 17 del Código, evitando la tendencia al peculado.

Nótese que este numeral no consagra el caso de las entrevistas de trabajo, esto es, el caso del ciudadano que se reúne en audiencia con el funcionario competente para obtener algún

contrato por servicios profesionales. Sin embargo, creemos que este criterio también abarca ese supuesto de hecho, ya que toda conferencia en función de la prestación del servicio deberá ser lo más abierta y lo más transparente posible, lo que solo se logra si la entrevista es realizada en la respectiva oficina o lugar de trabajo.

En otro sentido, el instrumento normativo estudiado indica que los datos e informaciones que dispongan los funcionarios no deberán ser utilizados para fines distintos de los institucionales. Sin embargo, el mismo código ético señala más adelante que quien haya ejercido funciones públicas se deberá abstener de utilizar la información obtenida en el ejercicio de su cargo en contra de los intereses de la República por el lapso de un (1) año.

De igual forma, es criterio para apreciar la honestidad de los servidores públicos, que los funcionarios superiores se abstengan de ordenar a sus subordinados a realizar durante el tiempo de trabajo, actividades correspondientes a los asuntos e intereses personales de sus superiores. Esto ciertamente es una práctica constante, no solo de la Administración pública, sino también de los organismos privados, que consiste en que los superiores obligan a sus inferiores jerárquicos a realizar actividades personales.

Así, es común ver al superior que ordena al subordinado cobrar un cheque personal, o manda a realizar una tesis de grado universitaria, o le impone buscar una información en Internet para las tareas escolares de sus hijos. Aquí entra en juego el llamado deber de obediencia, donde el funcionario está en la obligación de cumplir lo asignado por el superior, siempre y cuando se circunscriba dentro de sus competencias naturales.

De esta manera, la obediencia que deben los funcionarios públicos a sus superiores encuentra un límite objetivo

establecido en la ley: las especificaciones del respectivo cargo, esto es, el conjunto de obligaciones, responsabilidades y tareas típicas de una clase de cargo determinado, las cuales aparecen enumeradas o descritas en el Manual Descriptivo de Cargos. Por tal razón, el subordinado estará obligado a obedecer al superior sólo si la orden está relacionada directamente con las especificaciones del cargo<sup>7</sup>.

Otro aspecto llamativo es lo consagrado en el décimo literal del artículo 17 del Código, que señala que el servidor público mostrará la rectitud e integridad de su conducta escogiendo siempre cuando esté delante de dos opciones la mejor y más ventajosa para el bien común.

Esta libertad de escoger entre varias opciones –pueden ser más de dos, no como señala el Código– no es más que la consagración de la potestad discrecionalidad de la Administración Pública, la posibilidad de actuar y decidir frente a varias escenas, distintas entidades, múltiples modos, diferentes momentos<sup>8</sup>, definida como la posibilidad que por disposición legal o reglamentaria se le da al órgano administrativo de disponer de un margen libre de apreciación que le permite aplicar sus criterios de oportunidad y conveniencia del acto administrativo<sup>9</sup> y que a decir de Tomás Ramón Fernández, uno de los mayores estudiosos del tema de la discrecionalidad, es el gran problema del Derecho Administrativo<sup>10</sup>.

7 Manuel Rojas Pérez, “Las Causales de Destitución en la Ley del Estatuto de la Función Pública” en *Régimen Jurídico de la Función Pública. Libro Homenaje a la doctora Hildegard Rondón de Sansó* Tomo III. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Centro de Investigaciones Jurídicas. Caracas, 2004, p. 92.

8 Aldo M. Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Casa Editrice Dottore Eugenio Jovene, Napoles, 1971, p. 341.

9 Hildegard Rondón de Sansó, *Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización. Actos Internos*, Ediciones Liber, Caracas, 2001.

10 Tomás Ramón Fernández. “Discrecionalidad y Jurisdicción Revisora” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 2, Madrid, 1974.

El tema de la discrecionalidad y su relación con la ética pública implica que la decisión que se tome sea efectivamente la mejor. Que esa resolución del servidor público se base en criterios de racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad, verificación de la realidad histórico-política de la sociedad en el momento determinado, en fin, diversos mecanismos que permitan tomar una decisión distanciada de arbitrariedad, y que atienda efectivamente al interés general y a la razón de la norma.

Distinto elemento de valoración es el referido a la moderación en la utilización de las prerrogativas inherentes al cargo de funcionario público. En efecto, el Código determina que el servidor público deberá ejercer con comedimiento y discreción las prerrogativas del cargo y se abstendrá de ello cuando cause algún perjuicio a los legítimos intereses de los usuarios.

Aquí es importante hablar de las prerrogativas en juicio de la República, consagradas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Por ejemplo, se desprende del artículo 6 de dicha ley que los representantes de la República tendrán acceso a los expedientes que se encuentren en los tribunales, registros, notarías y demás órganos nacionales, estatales y municipales, aún en horario no hábil. Este es un evidente privilegio concedido a los funcionarios públicos.

En el caso que se destaca, según el Código de Conducta de los Servidores Públicos, los funcionarios que actúen en razón de esa prerrogativa, deberán entonces recurrir a ella de manera moderada, solo cuando sea estrictamente necesario, y por supuesto, cuando la revisión de expedientes fuera de las horas destinadas para ello se deba a actuaciones vinculadas con las actuaciones asignadas, y nunca personales.

Así, siempre que el funcionario de la Procuraduría General de la República tenga la oportunidad de hacer la revisión de expedientes en el horario normal de Despacho de los tribuna-

les, y recurra a la prerrogativa señalada sólo cuando en verdad sea absolutamente necesaria la revisión en horario fuera del ordinario, y no por comodidad, estará dentro de los parámetros éticos exigidos por el Código de Conducta de los Servidores Públicos.

## 2. La Equidad

Es la equidad el segundo de los principios básicos que deben regir la conducta de los funcionarios públicos, como lo señala el artículo 18 del Código de Conducta de los Servidores Públicos. La equidad viene a ser la justicia distributiva, la basada en la igualdad o proporcionalidad, la moderación en la aplicación de la ley atemperando según el criterio de justicia el rigor de la ley<sup>11</sup>. Por equidad entendían los griegos la realización de la justicia absoluta, que corregía en su aplicación la norma general, adaptándola al caso concreto.

La fidelidad y paralelismo con que lo acompaña, puede llevar a decir que la equidad es la sombra del Derecho, si cuanto de ella se ha pensado y escrito sobre los albores jurídicos de la humanidad no la presentaran como su luz o complemento, ante la oscuridad o desamparo de la norma legal o frente a rigores y estragos de su aplicación escrita. Ya por su etimología, del latín *equitas*, la equidad implica la idea de relación y armonía entre una cosa y aquello que le es propio, y se adapta a su naturaleza íntima.

Señala el Código en su artículo 6 que la equidad obliga a los servidores públicos a actuar, respecto a las personas que demandan o solicitan sus servicios, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas y sin consideración de género, religión, etnia, posición social y económica u otras características ajenas al fondo del asunto y a la justicia. Por tanto, puede decirse que para el

---

11 Osorio. Ob. Cit. Voz: *Equidad*, p. 288.



Código, la equidad viene a ser un corolario del principio de la igualdad procesal.

La equidad entonces se verifica y practica de conformidad con los siguientes criterios:

La imparcialidad es el primer elemento fundamental de la equidad. Esta figura ética viene a ser la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de lo cual resulta poder juzgar o proceder con rectitud<sup>12</sup>. La imparcialidad es así la principal virtud de los jueces y operarios de justicia y Administración pública.

En efecto, todo aquel que solicite o demande atención o servicio por ante un servidor público deberá recibir un tratamiento imparcial y objetivo. Así, se respeta el principio constitucional de no discriminación, que debe ser aplicado sin excepción, por los servidores públicos.

Evidentemente, esto no toma en cuenta el trato preferencial que ciertas personas deben tener en razón de sus necesidades en el momento determinado. Los ancianos, las mujeres embarazadas o los inválidos, tendrán evidentemente un trato desigual en relación a los demás, por su condición precaria.

El segundo literal del artículo 18 del Código señala que la prestación del servicio se debe en igual cantidad o calidad a todos los usuarios, concediendo la misma oportunidad a cada uno de ellos. Estarán justificados sólo aquellos tratamientos especiales amparados por la ley. Incuestionablemente, hay casos que requieren de una mayor proporción de interés por parte de los servidores públicos en atención a su complejidad, novedad e importancia. Por tanto, este elemento, debe ser valorado en su justa medida, y de manera casuística.

---

12 Guillermo Cabanellas de Torres. "Diccionario Jurídico Elemental". Editorial Eliasta. Buenos Aires, 2000. Voz: Imparcialidad. Pág. 194.

Un tercer literal de este artículo 18 especifica que el servidor público deberá estar permanentemente consciente que su trabajo está regido por el interés de ser útil a quien demande un servicio, sin considerar condición social, política, económica, religiosa, étnica, o de cualquier otro orden, respetando fielmente sus derechos individuales. Esto no es más que una repetición del primer numeral de este artículo 18, el cual reafirma el principio constitucional de prohibición de discriminación. Evidentemente, todos los funcionarios públicos prestan un servicio público, una prestación de un servicio *útil* a quien lo demande. Por tanto, no es necesario ahondar en este elemento, ya que con la sola mención de la prohibición constitucional a la discriminación será suficiente para exigirlo.

El cuarto y último literal determina que la actitud asumida por el servidor público en los actos del servicio no debe permitir que odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal interfieran en el trato con el público, con otras autoridades o con sus compañeros de trabajo, superiores o subordinados.

Tal enunciado ordena a los funcionarios a inhibirse en las causas en las cuales sus intereses personales no les permitan actuar con imparcialidad. Así, debe aplicarse todo lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la Ley del Estatuto de la Función Pública, y en el Código de Procedimiento Civil, referentes a las causales de inhibición, lo cual justamente, forma parte del principio ético de la honestidad, ya analizado *supra*.

### **3. El Decoro**

El decoro impone al servidor público respeto para sí y para los ciudadanos que recurran en solicitud de atención o demanda de algún servicio. Respeto que ha de exteriorizar siendo circunspecto en el lenguaje y en la manera de condu-

cirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas, tal como lo afirma el artículo 7 del Código.

Este principio forma parte de los deberes de los funcionarios públicos que exige el artículo 33 de la Ley del Estatuto de la Función Pública. En efecto, el numeral 5 del artículo en cuestión señala que será obligación del funcionario público el guardar en todo momento una conducta digna y recatada, observando en las relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas. Este deber funcional también se encuentra consagrado en ordinal 7 del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Según señala el artículo 19 del Código de Conducta de los Servidores Públicos, el decoro se verifica en primer lugar cuando el servidor público mantiene una conducta acorde con las normas jurídicas y buenas costumbres sociales, en todo momento, lugar y circunstancia.

Así, creemos que en este sentido, se aplica lo que señala González Pérez *"...no debe limitarse al ámbito estrictamente funcional, sino que trasciende el ámbito interno de la institución donde el funcionario se desempeña, actuaciones públicas de quienes revisten la calidad de agentes del Estado, toda vez que la vida social acorde con la dignidad del cargo debe ser observada por todos los funcionarios en sus actuaciones privadas con el objeto de no dañar el prestigio del servicio"*<sup>13</sup>.

En ese orden, el servidor público debe tener, según el Código comentado, en todo momento y no sólo dentro de los límites físicos de su sitio de trabajo, una conducta intachable socialmente.

---

13 Jesús González Pérez, *La Ética en la Administración Pública*, Editorial Civitas, Madrid, 2000, p. 45.

De otra parte, establece el primer literal del artículo 19 del reglamento analizado, que el funcionario debe mantener una conducta acorde con las buenas costumbres. Puede asimilarse ese particular con la causal de destitución consagrada en la Ley del Estatuto de la Función Pública, referente a la conducta inmoral en el trabajo, sobre lo cual, señalamos en su oportunidad: *“Así, la conducta inmoral en el trabajo se refiere a actividades de tipo sexual, o de tipo higiénico. El funcionario que demuestra una actitud bochornosa, como por ejemplo, realizando actos sexuales dentro de la dependencia oficial, o aquel que en el sitio de trabajo se dedique a ver revistas de tipo pornográfico, está realizando una actividad inmoral en el trabajo. El funcionario que se presente embriagado al sitio de trabajo, o que estando en él se embriague, está incurso en la causal de destitución aquí estudiada. De igual manera quien utilice en todo momento un lenguaje soez, y vulgar, con calificativos despectivos y groseros; quien reiteradamente realice gestos impropios. Toda actividad contraria a los usos y costumbres determinados en el lugar de trabajo, o en función de ello es tipificable en esta falta<sup>14</sup>”*.

El segundo literal del artículo 19 del Código, señala que para determinar el decoro en el servidor público, debe éste abstenerse de practicar tertulias, juegos, lances bromistas o conversaciones telefónicas en el ejercicio de sus funciones, y en especial cuando atienda al público. De modo tal que es obligación del funcionario prestar su servicio con toda la atención y respeto posible. Todo ello, claro está, dentro de los límites acordes con la convivencia en el sitio de trabajo entre funcionarios. Esto tampoco puede significar que no haya comunicación o un trato ameno entre los empleados del órgano público, pero lo que si se exige es respeto entre ellos.

El tercer literal aluce que el tratamiento al público será de usted y se evitaran familiaridades, coloquismos y toda suerte de lenguaje no cónsono con la seriedad y formalidad que debe tener un servidor público, debiéndose evitar el abuso de con-

---

14 Rojas Pérez. Ob. Cit., pp. 101-102.

fianza en el trato con el público e incluso entre funcionarios. Este aspecto debe resaltarse, ya que es muy común el trato coloquial hacia los usuarios de servicios públicos, utilizándose frases que distan mucho de ser respetuosas.

Si la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que sólo se dará el trato de ciudadano o ciudadana, el Código en el mismo literal ordena a que sólo se dé a los ciudadanos el trato de “usted”, a los fines que haya un respeto hacia los usuarios, y no se usen expresiones fuera de contexto.

Por último, otra manera de verificar el decoro es en la cortesía en el trato con el público. Todo servidor público está obligado a tratar con la mayor educación y urbanidad a los usuarios de los servicios, lo cual por supuesto, debe también ser trasladado a los que los ciudadanos utilicen el servicio público, que en muchas oportunidades también irrespetan a los funcionarios públicos.

#### **4. La Lealtad**

Según el artículo 8 del Código de Conducta de los Servidores Públicos, la lealtad será manifestación permanente de fidelidad que se traducirá en constancia y solidaridad para con la institución, supervisores, compañeros y subordinados, y cuando se ejercita en ausencia de los superiores alcanza su máxima expresión.

De hecho, ordinariamente se entiende a la lealtad como aquel sujeto que sigue las reglas del honor, de la probidad, de la rectitud y de la fidelidad. Aquel sujeto que es leal, es el que no engaña bajo ningún concepto a otro, y por tanto, obtiene la total y absoluta confianza de quien la deposita en el.

En el caso de la lealtad institucional, esta implica que el funcionario no debe engañar a Administración Pública, ya que se debe a su profesión. La función pública implica respeto

hacia la Administración, la cual ha depositado confianza en ese servidor ingresándolo en sus filas.

La lealtad forma parte del decálogo del Abogado del maestro Couture, quien señaló: *“Sé leal. Leal con tu cliente al que no puedes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aun cuando él sea desleal contigo. Leal para con el Juez que ignora los hechos, y debe confiar en lo que tú le dices y que, en cuando al Derecho, alguna que otra vez debe confiar en lo que tú le invocas”*<sup>15</sup>.

Enseña la doctrina que los funcionarios tienen un deber básico de lealtad al Estado y a las Instituciones<sup>16</sup>, el cual tiene tres aristas: (i) la neutralidad política e imparcialidad; (ii) los deberes de reserva y discreción, y; (iii) el deber de velar por los intereses del Estado.

El primero de ellos refiere a lo que Carrasco señala como la objetividad que el empleado público debe guardar<sup>17</sup>. Esta implica limitaciones a la actuación de los funcionario, tanto respecto de su actividad política como privada, y entraña la neutralidad de la función pública, ajena a cualquier tipo de presiones, posturas personales o razones subjetivas para que el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas los funcionarios garantice a los administrados la satisfacción de los intereses públicos.

Un segundo elemento que la doctrina señala es el deber de reserva y discreción que puede definirse como la obligación

---

15 Eduardo J. Couture, *Los Mandamientos del Abogado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990, p. 11.

16 Joaquín Rodríguez Falcón, *Los Deberes y la Responsabilidad Disciplinaria de los Funcionarios Públicos*, Paredes Editores. Caracas, 1985, p. 6.

17 Alejandro E. Carrasco C., “Consideraciones sobre la Neutralidad Política de los Funcionarios Públicos” en *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó*, Ob. Cit., Caracas, 2004, p. 124.

del funcionario de no develar los asuntos reservados o confidenciales o secretos de los cuales tenga conocimiento en el trabajo en su condición de funcionario. Así, todo funcionario está vinculado por la obligación de la discreción profesional por todo lo que concierne a los hechos e informaciones de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio o en la ocasión de sus funciones<sup>18</sup>.

Esto incluso puede eventualmente configurar una causal de destitución de conformidad con el numeral 12 del artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública

En un Estado democrático, la transparencia y la publicidad de la Administración Pública constituyen una verdadera exigencia para la efectividad del control social de las actividades públicas<sup>19</sup>. Sin embargo, junto al valor de transparencia existen otros valores o intereses generales susceptibles de protección que pueden amparar ciertas restricciones del primero. La garantía de la eficacia de ciertas políticas, de los derechos fundamentales y la necesidad de evitar que quienes tienen acceso a información privilegiada dispongan de ella de forma ilegítima, justifican la imposición de deberes de secreto y sigilo al personal de la Administración Pública, y las restricciones al principio de la transparencia que ello comporta.

En tal sentido, es un deber disciplinario y ético, ineludible de los servidores públicos, guardar la reserva, discreción y secreto que requieran los asuntos relacionados con la función que tengan atribuidos, según lo estipula el numeral 6 del artículo 33 *eiusdem*. Por tanto, existe el deber de no revelar información sobre documentos que hayan sido declarados previamente como reservados o confidenciales tal y como lo

---

18 Fougère. Ob. Cit. Pág. 313.

19 Belén Marina Jalvo, *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Colección de Derecho Público, Editorial Ex Nova, 2da Edición, Valladolid, 2001, p. 328.

señala el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>20</sup>.

Claro está, los ciudadanos tendrían acceso a los archivos y registros administrativos, limitados tanto por los límites aceptables dentro de la sociedad democrática, con lo cual se deja a la ley el establecimiento de esas fronteras. En ese sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece la posibilidad de dictar actos administrativos que determinen el carácter de confidencialidad de ciertos elementos de un expediente administrativo. Ya será mediante el principio de proporcionalidad consagrado en la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la que determine esos límites, ya que no sería racional ni mucho menos proporcional, que todo un expediente administrativo sea clasificado confidencial, sin una razón que realmente lo amerite.

El tercer elemento de la lealtad institucional refiere al deber de velar por los intereses del Estado, el cual implica intereses de orden patrimonial, claro está, pero también de orden moral y de buen nombre y reputación de la institución pública a la cual se presta servicio.

Para poder apreciar la lealtad de los empleados públicos, el Código de Conducta de los Servidores Públicos determinó las siguientes reglas:

Todo servidor público tiene la obligación de comunicar a sus superiores de cualquier acto contrario a las disposiciones del reglamento *in commento*. En efecto, visto que el empleado público se debe al órgano o ente al cual presta servicio, debe

---

20 El artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos expresa: "*Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado*".



fungir como operador ético de la misma. Creemos que según el Código, todo funcionario está obligado a señalar las faltas de otros, incluso, si estos son sus superiores, y no sólo respecto de subordinados y funcionarios de igual categoría.

Esto incluso se encuentra consagrado expresamente en el propio Código en el artículo 2 del mismo que reza:

*“Artículo 2. Todo servidor público que conozca de cualquier hecho contrario a la normativa dispuesta en el presente Código, que atente contra los principios contenidos en el artículo 3, está en el deber de informar a los directivos de la institución donde preste sus servicios el presunto infractor”.*

Por otra parte, el funcionario público debe mantener una actitud que permita fortalecer la solidaridad y confraternidad con sus compañeros de trabajo y ser custodio de los bienes de la dependencia del sitio de trabajo.

## **5. La Vocación de Servicio**

Según el artículo 9 del Código, la vocación de servicio excluye conductas, motivaciones e intereses que no sean los institucionales y se patentiza en acciones de entrega diligente a las tareas asignadas, implicando disposición para dar oportuna y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados, apertura y receptividad para encauzar cortésmente las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público, así como contestarlas pronta y oportunamente, como ordena el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La obligación del servidor público consiste básicamente en la realización de la tarea profesional que se le haya asignado dentro del nivel de rendimiento y jornada horaria establecida. En este sentido, el empleado público desatiende sus deberes profesionales, relativos a la vocación de servicio cuando incumple los horarios de trabajo, no asiste injustificadamente

a su sitio de trabajo, descuida o es negligente en el ejercicio de sus funciones y tiene una falta de rendimiento en las tareas encomendadas, tanto las que comporten inhibición en el cumplimiento de estas, como los que simplemente afecten al normal funcionamiento de los servicios públicos<sup>21</sup>.

Todo empleado público con vocación de servicio, debe desempeñar su cargo en función de las obligaciones que le confieren utilizando todos sus conocimientos y su capacidad física y mental, con el fin de obtener los mejores resultados. Así el servidor público debe dar siempre lo mejor de sí para lograr los cometidos que su cargo tiene estipulado, utilizando todos los medios lícitos disponibles.

También, el funcionario tiene un deber básico para con los usuarios de los servicios públicos, el cual consiste en actuar solidariamente, con respeto, cordialidad, tolerancia y consideración para el ciudadano.

Igualmente, es deber del servidor público solicitar a sus superiores que informe sobre las funciones inherentes a su cargo, así como los deberes y los procedimientos a seguir en los trámites que sustancie la institución, con la finalidad de realizar una cabal prestación del servicio público.

## 6. La Disciplina

De la disciplina se ha dicho que es la observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o estatuto. Puede afirmarse sin lugar a dudas, que el primer gran deber de todo funcionario consiste en cumplir y hacer cumplir las leyes, y servir de ejemplo para los ciudadanos de cumplimiento del ordenamiento jurídico y ético. Como señala Rodríguez-Arana, los

---

21 Antonio Martínez Marín, *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, p. 73.

gestores públicos deben promover un comportamiento ético, mediante la disciplina de su comportamiento<sup>22</sup>.

El artículo atiende a la observancia y el estricto cumplimiento de las normas administrativas por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, todo ello según el artículo 10 *eiusdem*.

La disciplina es la observancia estricta a las normas que rigen un sistema determinado. Cuando se atienden con exactitud las reglas preexistentes así como las órdenes y directrices encomendadas por el funcionario superior, se actúa con disciplina.

El primer gran elemento de la disciplina tiene que ver con la obediencia jerárquica<sup>23</sup>. Este aspecto en particular del principio ético de la disciplina ha sido abordado por la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que en el numeral 4 del artículo 86 de dicha norma funcional consagra como causal de destitución de los funcionarios públicos la desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor inmediato.

Este elemento disciplinario deviene del principio organizativo de la jerarquía, la cual implica una relación de supremacía frente a otra de subordinación, ya que el superior tiene la potestad de determinar los criterios y lineamientos a ser valorados y realizados por el inferior, y éste se encuentra en la obligación de cumplir lo ordenado, salvo disposición expresa de la ley, por lo que se ha dicho que el deber de obediencia -disciplina- implica acatamiento y ejecución por parte del órgano inferior de la orden manifestada e impuesta por el superior<sup>24</sup>.

---

22 Rodríguez-Arana. Ob. Cit. Pág. 14.

23 Humberto Briceño León. "Sistemas en la Ley de Carrera Administrativa. Relación Superiores-Subordinados", en *Revista de Derecho Público*, número 35, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 35-36.

24 Rojas Pérez. Ob. Cit. Pág. 91.

Es la jerarquía la que permite que en la Administración exista un aspecto sancionatorio interno, esto es, que los funcionarios puedan ser sancionados por el de mayor grado, cuando se cumplen las condiciones de ley para ello. Así, desde que los funcionarios no se rindan ante las normas que rigen su comportamiento funcional, es decir, cuando no cumplen con exactitud y rigidez sus obligaciones, esto es, cuando son indisciplinados, el funcionario de mayor jerarquía puede, cumpliendo los procedimientos administrativos establecidos, sancionar al funcionario desadaptado, todo ello, se insiste, con base en el principio de la jerarquía.

De otra parte, los servidores públicos respetarán los principios y prácticas de la continuidad administrativa, siempre que se ajusten a Derecho, independientemente de cuáles sean sus afiliaciones políticas o simpatías electorales. Es decir, el funcionario público en caso de cambio de superiores en razón de cambios políticos –verbigracia, de gobierno– deberá obedecer a los nuevos funcionarios.

Ahora bien, estamos convencidos que este principio ético del acatamiento a la continuidad administrativa también debe ser cumplido por esos nuevos funcionarios públicos que lleguen a la Administración, respetando a los funcionarios que ya estaban antes de su llegada, sin necesidad de removerlos sólo por no formar parte de la plancha o simpatía electoral por la cual estos nuevos funcionarios llegaron a ese cargo.

Otro elemento importante de la disciplina estriba en la prohibición que tiene el servidor público de abandonar su lugar de trabajo sin estar debidamente autorizado, así como tampoco extraer documentación o información reservada para uso único y exclusivo de la dependencia donde se desempeña.

## 7. La Eficacia

La eficacia es un principio que debe regir a la actividad administrativa de manera uniforme y permanente. Sin embargo, incluso fuera de nuestras fronteras<sup>25</sup>, el tema de la eficacia pública se ha visto seriamente disminuido por no decir anulado, por la corrupción, la falta de probidad de sus funcionarios, la ausencia de vocación de servicio, la desidia y el desinterés entre muchas otras situaciones.

De hecho, la ineficacia absoluta de la Administración Pública y de sus servidores ha llevado a la creación de figuras ajenas al Derecho Administrativo, para intentar prestar un servicio más óptimo, como es el caso de las privatizaciones. En fin, uno de los elementos importantes para que se diera pie a la llamada huida del derecho administrativo al Derecho Público, es la ineficacia de la Administración en el manejo de intereses públicos<sup>26</sup>.

También, según la tesis de Gordillo, ha llevado a crearse una verdadera administración paralela, una suerte de doble Administración pública subterránea, procedimientos administrativos informales, publicidad de actos administrativos por medios no señalados en la ley, actuación de gestores, solicitud de dinero para resolver un trámite administrativo, entre muchos otros actos perniciosos<sup>27</sup>.

---

25 Fougère. Ob. Cit. Pág. 31; González Pérez. Ob. Cit. Pág. 86.

26 Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *El Derecho Civil en la Génesis del Derecho Administrativo y de sus Instituciones*, Editorial Civitas. Madrid, 1996, p. 201. Allan R. Brewer-Carías, "La Interaplicación del Derecho Público y del Derecho Privado a la Administración Pública y el Proceso de Huida y Recuperación del Derecho Administrativo" en, *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo 'Allan Randolph Brewer-Carías'*, Las Formas de la Actividad Administrativa, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1996, p. 28.

27 Agustín A. Gordillo, *La Administración Paralela*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.

Para ello, el Código de Conducta de los Servidores Públicos busca combatir este grave vicio, señalando en su artículo 11 que la eficacia comporta la realización de los programas y actuaciones de políticas públicas al menor costo, en el menor tiempo posible y con logro óptimo de los objetivos planteados, y en ese sentido, especifica en su artículo 23 algunos principios elementales, a saber, en primer lugar, la creación una infraestructura técnico-administrativa, mediante la cual las disposiciones del Código sean efectivamente aplicables, como directivas, manuales, instructivos, entre otros, ya que *"...es muy importante que los que ocupan un cargo público conozcan sus derechos y obligaciones cuando se encuentren con actuaciones reprochables"*<sup>28</sup>.

Otro aspecto importante es el disponer y mantener canales abiertos de información para la recepción, atención y tratamiento de quejas, reclamos, denuncias, peticiones, solicitudes y sugerencias que el público plantee sobre los deberes y comportamiento ético de los servidores públicos.

También es destacable el deseo del reglamentista, quien señala que los superiores jerárquicos deberán organizar debidamente su tiempo de audiencia a la ciudadanía, de manera de evitar largas antesalas y esperas indefinidas, y en caso de formación de largas colas de público en espera de atención, los supervisores deberán organizar el trabajo de los funcionarios, a los fines de la resolución pronta y óptima de la situación.

Por otra parte, el Código hace de aplicación obligada a los servidores públicos, el uso de los recursos científicos y tecnológicos a su alcance, a los fines de la mejor prestación del servicio público. De igual manera el funcionario debe estar abierto a ser capacitado para el logro de mejores resultados. Y si bien no lo señala el Código, creemos que también forma parte de esto la necesaria capacitación de los funcionarios de manera conti-

---

28 Rodríguez-Arana. Ob. Cit., p. 113.

nua, en áreas de informática, internet, procesadores de palabras y cualquier otro sistema tecnológico que ayude a resolver las situaciones de manera rápida y efectiva.

También consideramos que en este supuesto, se desprende el derecho del servidor de realizar cursos de postgrado, de extensión o de actualización en el área en la cual se desempeña, lo cual se convierte en un deber del funcionario superior jerárquico de permitir la realización de dichos estudios y de dar el apoyo técnico y económico para que esta sea realizado.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos nada señala acerca de la práctica acostumbrada en los organismos públicos de enviar a los ciudadanos a otra dependencia a que averigüen sobre su solicitud, y la obligación del ciudadano de ir, oficina por oficina, esperando a obtener una respuesta sobre su situación, respuesta que en muchos casos no llega nunca.

Sobre esto, el humorista Otrova Gomas señala una alegoría bien interesante, cuando un presunto funcionario público se defiende del reclamo de un ciudadano por “pelotearlo” por todo un Ministerio, y aquel se defiende contestándole: *“En realidad lo que un empleado público hace es presentar obstáculos a las personas que le interrumpen su descanso. No me mal entienda, no es por mí, las leyes las imponen y la inventan otros. Uno sólo se limita a solicitar recaudos y a decirles que vengan otro día”*<sup>29</sup>. Jocosa respuesta que sin embargo es una muy triste realidad. Por tanto, creemos que en cada dependencia se debe llevar un control informático pormenorizado de cada caso que se lleve en ese órgano a los fines de dar una respuesta ágil y segura al ciudadano que en la mayoría de las oportunidades se encuentra indefenso ante la ineficacia manifiesta de la Administración pública.

---

29 Otrova Gomas, *El Caso de la Araña de Cinco Patas*, Ediciones Oox, Caracas, 1984, p. 177.

## 8. La Responsabilidad

La responsabilidad en general es el efecto desfavorable que recae sobre un sujeto como consecuencia de su conducta, cuando la misma constituida por una acción u omisión, ha violado una norma jurídica o un pacto contractualmente establecido<sup>30</sup>. Se trata de una figura que nace y tiene su razón de ser dentro de la propia Administración.

La Administración Pública está conformada por un conjunto de leyes, reglamentos que establecen derechos y deberes, los fines y su funcionamiento, basados en la existencia de un orden administrativo que corresponde respetar a todos por igual, y el quebrantamiento de ese orden, es lo que da origen a la responsabilidad administrativa.

Por lo general se le define a esa responsabilidad administrativa como aquella obligación de reparar lo dañado, por la infracción de los deberes que tienen todos los ciudadanos, funcionarios o no, frente a la Administración. Se refiere a la violación de una regla que impone un deber jurídico al ciudadano frente a la Administración, transgresión que se sanciona a fin de que sea cumplida, bien con una pena propiamente dicha, o con una compensación, como sucede con las sobretasas en el derecho fiscal<sup>31</sup>.

El ciudadano debe observar normas de diferente naturaleza: de policía, fiscales, de tránsito, entre otras, muchas de las cuales imponen deberes que de ser desobedecidos, quebrantan la paz y el orden social administrativo. De esta forma vemos

---

30 Hildegard Rondón de Sansó, "Responsabilidad Administrativa y Disciplinaria de los Funcionarios Públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública y en la Ley contra la Corrupción", en *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó*, Ob. Cit., Caracas, 2004, p. 145.

31 Tulio Chiossone, *Las Sanciones en Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1973, pp. 23-24.



que la responsabilidad administrativa, si bien es una responsabilidad especial, con relación a la penal y a la civil, en el mundo del derecho administrativo es una responsabilidad genérica, se aplica indistintamente a ciudadanos y funcionarios en general<sup>32</sup>.

La responsabilidad como principio de conducta de los servidores públicos, consagrado en el artículo 12 del Reglamento, significa disposición y diligencia en el cumplimiento de las competencias, funciones y tareas encomendadas, el tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas; así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta pública sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos ofrece unas pautas para apreciar la responsabilidad de los servidores públicos, a decir de su artículo 24, a saber que todo superior jerárquico de un ente u órgano velará porque en los actos de juramentación y toma de posesión de los cargos se lean partes seleccionadas de ese código ético y se entregue un ejemplar al nuevo titular.

Esta es una forma de hacer público el Código, de informar a los nuevos funcionarios que ingresen a la Administración Pública que existe un manual normativo dirigido a regular la actividad ética de los empleados al servicio del Estado y que ésta será afectivamente valorada y vigilada. También es una manera simbólica de compromiso de manejar el cargo público con total probidad.

---

32 Sobre el tema de la responsabilidad en disciplinaria puede verse el trabajo de Alejandro E. Carrasco C. "Comentarios al Régimen Disciplinario en la Ley del Estatuto de la Función Pública", en *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó*, Tomo I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Centro de Investigaciones Jurídicas, Caracas, 2003.

El segundo literal del artículo 24 señala que el servidor público debe reconocer sus limitaciones al momento de realizar actividades de servicio público, en especial cuando se trate de contacto directo con el usuario y solicitar si fuere necesario la debida capacitación y colaboración en el área donde lo requiera, pero este no debe evadir los compromisos contraídos con las personas que acudan en solicitud de la debida prestación de servicios.

De otra parte, el servidor público, en observancia a la responsabilidad ética que le atañe, es el custodio principal del patrimonio de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, debiendo ser fiel y permanente vigilante de los documentos, bienes e intereses que le han sido confiados.

También debe el empleado público, a pesar que el Código nada señala, hacer inventario de sus bienes patrimoniales al ingresar a la Administración y al retirarse de ella, sin necesidad que le sea solicitada, a los fines de demostrar un verdadero compromiso moral para con la institución, y para con la República.

## **9. La Puntualidad**

La puntualidad de los empleados públicos, desde el punto de vista estrictamente ético, exige del servidor público que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos dentro de los lapsos establecidos o convenidos.

Según el artículo 13 del Código, la puntualidad impone exactitud y precisión en el cumplimiento de los horarios para el desarrollo de las actividades ordinarias y extraordinarias relacionadas con sus labores.

Este principio en términos claros, puede ser definido como la condición de puntual, esto es, que llega a la hora debida y que cumple con sus obligaciones en el tiempo previsto.

En nuestra Administración Pública, este principio por lo general, jamás ha sido aplicado, o por lo menos fue olvidado hace mucho tiempo. Y no sólo nos referimos a las oficinas que abren tarde sus puertas porque los servidores se encuentran desayunando o descansando del nutrido almuerzo, sino a aquellos casos en que pasan años sin obtener respuesta sobre un asunto del cual se ha solicitado algo.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos enseña criterios para valorar la puntualidad de los servidores, siendo el primer de ellos el cumplimiento con exactitud de los horarios de trabajo, especialmente en el caso de los funcionarios encargados de atender al público.

De otra parte, se señala que la modificación de horarios debe garantizarle al usuario el recibir el mismo servicio, o incluso un servicio mejorado, por lo que está prohibido para los órganos o entes públicos el hacer cambios de horarios que lesiones en derecho del público asistido. Así, los cambios de horarios de atención al público no deben hacerse de manera tempestiva sino gradual, y pensando siempre en el bien general.

Por último, el Código prohíbe a los funcionarios una práctica común entre los trabajadores -públicos y privados- venezolanos. Señala el Código que los servidores públicos no deben por ningún concepto acortar el tiempo de trabajo en vísperas de festividades o fines de semana. Tampoco se tolerará la prolongación de los asuetos por días feriados que ocurran hacia el comienzo o fin de la semana laboral. Claramente el Código intenta restringir los llamados “puentes”, por los cuales se paralizan muchos trámites administrativos innecesariamente.

## 10. La Transparencia

La transparencia desde el punto de vista del reglamentista, exige del servidor público la ejecución diáfana de los actos del servicio, implicando que estos, en principio, tienen carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo en el asunto. La transparencia entonces tiene que ver con la publicidad de los actos y procedimientos administrativos. Así, todos los actos que conformen el procedimiento o trámite administrativo deberán ser de carácter público, tal como lo señala la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a los efectos que los interesados tengan conocimiento directo de los asuntos que les conciernen.

El artículo 26 del Código establece los parámetros para medir la pulcritud de los funcionarios públicos, siendo el primero de ellos el derecho de los usuarios del servicio a conocer la verdad, por lo que el servidor público no debe falsear u omitir la información que debe otorgar al ciudadano.

En otro resaltante orden de ideas, señala el Reglamento ético que la disposición arquitectónica de los despachos públicos deberá realizarse y mantenerse en forma tal que evite el exceso de antesalas y un ambiente físico intimidatorio para la ciudadanía. Tenemos que decir, que en este particular no se entiende con claridad que quiso expresar el reglamentista, ya que la norma es bastante oscura. Posiblemente quiso buscar que las estructuras se encuentren en buenas condiciones, con salidas de emergencias óptimas, con un ambiente propio de un sitio público, aseado, entre otros aspectos de este tipo. Sin embargo, aquí estamos especulando ya que insistimos que la norma no nos otorga mayor ayuda para entender esa calificación de intimidatorio que puede tener un organismo público.

Otro punto importante y llamativo de la transparencia como código ético, es que los servidores encargados de adqui-

siciones y compras deberán publicar periódicamente y en sitio visible al público una relación de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y valor de los mismos, su destino, el nombre del adjudicante, así como las licitaciones declaradas desiertas. Este particular busca que se haga un control ciudadano sobre el movimiento de bienes de las oficinas públicas, ya que en definitiva el contribuyente es el que termina pagando todas esas adquisiciones con los tributos que cancela.

## **11. La Pulcritud**

El último de los principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública, refiere a la pulcritud. Esta es el esmero en el adorno y el aseo personal, así como en la ejecución de un trabajo manual delicado. En torno a la función pública, la pulcritud implica entonces la realización del trabajo público de una manera esmerada, realizada con impecable limpieza y suficiente calidad, sin errores de forma o fondo.

El artículo 15 señala que la pulcritud entraña la adecuada presentación de los bienes públicos, la preocupación por el ambiente físico de trabajo y, en todo caso, el no aumentar, por desidia, su deterioro. Asimismo implica la apropiada presentación personal de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones. De tal manera que la pulcritud implica el cuidado físico de las instalaciones.

Para apreciar la pulcritud se siguen varios criterios, y uno de ellos tiene que ver con la apariencia personal del servidor público, la cual debe ser de general aceptación. Así, el servidor debe tener una buena prestancia sobre la indumentaria a utilizar en su sitio de trabajo. No se exige que utilice vestimentas de marcas onerosas. Nada más alejado del verdadero espíritu de lo que queremos plantear. Lo que en verdad se busca es que el servidor sea ejemplo de decencia en el vestir. Es inaceptable

que un funcionario público utilice ropas no pudorosas o muy informales.

Por último, el Código señala algo bastante interesante, ordenando el establecimiento, manejo y conservación de archivos y registros con especial cuidado, como fuente de antecedentes y experiencias que faciliten la gerencia pública y como muestra de respeto y aprecio por la tradición y la historia del Estado venezolano. Parece bien loable este llamado, a los fines que puedan conservarse antecedentes históricos, como el Archivo General de la Nación, el cual es fuente histórica para las futuras generaciones.